

1-31-2009

Checkbook Diplomacy Jepang dalam Hubungan dengan ASEAN: Relevansi dan Tantangan bagi Indonesia

Syamsul Hadi

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil>



Part of the [International Law Commons](#)

Recommended Citation

Hadi, Syamsul (2009) "Checkbook Diplomacy Jepang dalam Hubungan dengan ASEAN: Relevansi dan Tantangan bagi Indonesia," *Indonesian Journal of International Law*: Vol. 6: No. 2, Article 4.

DOI: 10.17304/ijil.vol6.2.200

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil/vol6/iss2/4>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Indonesian Journal of International Law by an authorized editor of UI Scholars Hub.

***Checkbook Diplomacy* Jepang dalam Hubungan dengan ASEAN: Relevansi dan Tantangan bagi Indonesia**

Syamsul Hadi¹

This article would analyze the increasing of Japanese interest in its relations with ASEAN in the contemporary era, with the emerging of China, the withdrawal of substantive parts of the US presence in East Asia, and the intensification of economic integration in ASEAN. It is argued that Japan would continually use its method of 'checkbook diplomacy' in dealing with ASEAN, due to its inability to reformulate a new international role to adjust the international situations. As the *de facto* leader of ASEAN, Indonesia should address the Japanese policies towards ASEAN in line with Indonesian national interests as well as ASEAN regional visions.

Keywords: ODA, checkbook diplomacy, regional integration

Pendahuluan

Berakhirnya Perang Dingin dan fenomena “kebangkitan China” (*the rise of China*) telah menghadapkan Jepang pada dinamika internasional yang memaksanya untuk melakukan tindakan-tindakan “penyesuaian-penyesuaian” (*adjustments*) dalam diplomasi di tingkat internasional dan regional. Progresivitas China untuk meningkatkan hubungan dengan negara-negara di kawasan Asia Tenggara, baik dalam kerangka bilateral maupun dalam kerangka ASEAN, merupakan tantangan serius bagi posisi internasional Jepang sebagai salah satu mitra terpenting bagi negara-negara ASEAN.

Keinginan Jepang untuk mempertahankan, dan kalau mungkin meningkatkan, posisinya dalam hubungan dengan ASEAN tercermin dengan jelas antara lain ketika dalam KTT ASEAN-Jepang ke-10, Januari 2007,

¹ Penulis adalah Pengajar di Departemen Ilmu Hubungan Internasional FISIP-UI. Memperoleh gelar MA dan Ph. D. dari Departemen Politik Global Hosei University, Tokyo. Disertasinya diterbitkan dengan judul Strategi Pembangunan Mahathir dan Soeharto: Politik Industrialisasi dan Modal Jepang di Malaysia dan Indonesia, Jakarta: Pelangi Cendekia, 2005. Memperoleh penghargaan HI Award 2008 sebagai Dosen Terproduktif dari Departemen Hubungan Internasional FISIP-UI. Pernah menjadi Peneliti dan Pengajar Tamu di Fakultas Hukum Kyushu University (2008), dan masih menjabat sebagai Executive Board pada Network of East Asian Studies (NEAS) yang berbasis di Universitas Tokyo.

Jepang mengusulkan untuk membentuk *Eminent Persons' Group* (EPG) Jepang-ASEAN. EPG Jepang-ASEAN ini difungsikan untuk mengelaborasi *Joint Statement on Deepening and Broadening the ASEAN-Japan Strategic Partnership* yang ditandatangani di Kuala Lumpur, 13 Desember 2005. Dalam *Joint Statement* tersebut antara lain ditegaskan bahwa Jepang sepenuhnya mendukung peningkatan kontribusi aktif ASEAN terhadap kerjasama regional di Asia Timur, khususnya melalui peranannya sebagai *the driving force* untuk memajukan integrasi ASEAN.

Tulisan ini berupaya melihat dimensi-dimensi kepentingan Jepang dalam hubungan dengan ASEAN dengan memperhatikan aspek historis, politik dan ekonomi dalam dinamika hubungan kedua pihak dari waktu ke waktu, dikaitkan dengan kecenderungan diplomasi Jepang yang berbasis bantuan luar negeri (ODA). Berakhirnya Perang Dingin, dinamika regionalisme di ASEAN pasca Krisis Asia, dan faktor China akan dilihat sebagai variabel penting dalam hubungan itu, di samping faktor dinamika politik domestik Jepang sendiri. Setelah menganalisis hal-hal tersebut, tulisan ini akan menganalisis relevansi dan tantangan yang muncul dari dinamika hubungan Jepang-ASEAN dengan beragam aspeknya itu, dengan mempertimbangkan posisi Indonesia sebagai negara terbesar dalam ASEAN maupun sebagai penyedia sumber daya ekonomi yang amat penting bagi Jepang.

ASEAN, *Checkbook Diplomacy* dan Peran Internasional Jepang

Sepuluh tahun pasca kekalahan Jepang dalam Perang Dunia II, Jepang berada dalam pemerintah pendudukan AS yang meletakkan dasar-dasar konstitusional masyarakat Jepang Pasca Perang. Pasal 9 konstitusi Jepang melarang penggunaan instrumen militer dan pengiriman tentara ke luar negeri, yang secara praktis mendudukkan Jepang di bawah "protektorat" AS. Dihadapkan pada demiliterisasi yang dirancang pemerintah pendudukan AS, Jepang lalu berpegang pada "Jalan Yoshida" (*Yoshida Doctrine*)², yaitu berkonsentrasi sepenuhnya pada pembangunan ekonomi serta membatasi kiprah politik dan militer dalam hubungan internasional. Bekerjasama erat dengan sektor swasta, peran pemerintah yang besar dalam ekonomi di satu sisi telah melahirkan

² "Yoshida Doctrine" diambil dari nama perdana menteri Jepang selepas Perang Dunia II, Shigeru Yoshida, dengan menekankan prioritas nasional pada pembangunan ekonomi dan secara simultan memilih untuk bersikap low profile dalam diplomasi. Tujuannya adalah untuk memfokuskan segala daya pada upaya recovery ekonomi seteah kehancuran Jepang akibat Perang Dunia II. Lihat, misalnya, Junichi Kyogoku, *The Political Dynamics of Japan*, Tokyo: University of Tokyo Press, 1987.

"*Japanese Miracle*" (Johsons, 1982)³ dan kemudian mendudukkan Jepang sebagai kekuatan ekonomi nomor dua terbesar sejak 1980an.

Sejarah militerisme dan invasi Jepang di kawasan Asia Timur telah menimbulkan luka yang mendalam bagi negara-negara tetangganya yang menjadi korban invasi, khususnya China dan Korea. Hubungan Jepang yang cenderung kurang harmonis dengan tetangga-tetangganya di Negara-negara Asia Timur Laut, terutama karena memori penjajahan Jepang di masa lalu, membuat kawasan Asia Tenggara kemudian menjadi pilihan Jepang sebagai basis regional politik luar negerinya. Meskipun sempat muncul protes-protes anti Jepang di beberapa negara di kawasan Asia Tenggara pada awal 1970-an, termasuk di Indonesia, namun perasaan anti-Jepang tergolong moderat di kawasan Asia Tenggara. Negara-negara ASEAN cenderung melupakan masalah Jepang yang gelap dengan intervensi militernya yang banyak memakan korban di kalangan bangsa-bangsa Asia. Bahkan semasa Perang Dingin negara-negara ASEAN menjadi sekutu Jepang dan AS dalam menghadapi perluasan pengaruh Uni Soviet dan China di kawasan Asia Tenggara.

Itu sangat berbeda dengan negara-negara di kawasan Asia Timur Laut, khususnya China dan Korea Selatan, yang terus mempermasalahkan kesalahan-kesalahan Jepang dalam era kolonialisme. Isu *jugun ianfu* (wanita penghibur) misalnya masih terus dipermasalahkan oleh China dan Korea Selatan bahkan sampai saat ini. Bahkan isu menyangkut penulisan sejarah Jepang selalu menjadi sumber ketegangan diplomatik dan mengundang protes dari China dan Korea Selatan. Kunjungan-kunjungan PM Jepang Junichiro Koizumi (2001-2006) ke Kuil Yasukuni, tempat dimakamkan para tokoh Jepang yang terlibat dalam menggerakkan invasi militer Jepang semasa Perang Dunia II, misalnya, sempat menimbulkan ketegangan serius dalam hubungan Jepang-China.

Latar belakang semacam ini memiliki arti penting bagi Jepang untuk mendefinisikan posisi dan peranannya dalam politik internasional. Laporan yang dibuat oleh pemerintah Ohira (1978-1980) tentang *comprehensive security* menyatakan dengan jelas bahwa karena kapabilitas militer Jepang memang sengaja dibatasi, Jepang akan mencari kompensasi atas posisi minus ini dengan instrument-instrumen non-militer, seperti kerjasama ekonomi dan teknologi. Penggunaan *Official Development Assistance* (ODA) atau bantuan luar negeri sebagai instrumen utama politik luar negeri inilah yang disebut *checkbook diplomacy*, yang dilihat dari titik berangkatnya sesungguhnya mencerminkan

³ Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy*, Tokyo: Charles E Tuttle Company, 1982.

kondisi domestik yang sensitif terhadap *security* secara umum serta batasan-batasan internasional atas peran politik dan militer yang tertuang dalam konstitusi Jepang⁴.

Massifnya aliran ODA Jepang ke kawasan Asia Tenggara tentu tidak hanya dapat dimaknai dari segi *security*, tetapi lebih-lebih juga dari segi ekonomi. Sebagaimana ditunjukkan oleh Wendy Dobson (1993)⁵, aktivitas ODA Jepang di Asia Tenggara telah menurunkan biaya investasi bagi perusahaan-perusahaan Jepang karena manfaatnya untuk menyediakan infrastruktur di negara-negara tujuan investasi. Dalam konteks ini Kit G. Machado (1992)⁶ mencatat bahwa Jepang telah mampu mempertahankan dan memperluas hegemoni ekonomi mereka di Asia Tenggara dalam arti sesungguhnya. Bagi kepentingan pemerintah dan sector swasta, Jepang memperhatikan dan berusaha untuk mengembangkan prinsip “saling melengkapi” (*agreed specialization*) antara Jepang dan mitra-mitra ekonomi mereka guna mengoptimalkan hubungan komplementer yang terjalin di dalam pembagian kerja antarnegara dan antar industri-industri transnasional.

Ketika kawasan ASEAN sebagai sebuah kawasan ekonomi regional telah benar-benar dalam “dekapan Jepang”⁷, perkembangan internasional dalam dua dekade terakhir ternyata memberikan pekerjaan rumah baru yang terkait dengan identitas dan peran internasional Jepang. Dalam *Japan Rising* (2008)⁸, Kenneth Pyle menengarai menurunnya efektifitas *Yoshida Doctrine* setelah berakhirnya Perang Dingin. Dalam konteks domestik ekonomi Jepang telah mencapai titik jenuh, dengan jeratan *bubble economy* yang disusul oleh resesi ekonomi berkepanjangan. Secara ekonomi strategi *big government* dinilai tidak efektif lagi, namun secara politik jalinan kerjasama pemerintah dengan sektor swasta telah menimbulkan tali-temali *vested interest* yang tidak mudah diurai.

⁴ Haruko Satoh, “Japan: Towards a Future-oriented Relationship with China?”, makalah dalam International Workshop on East Asia Facing a Rising China, East Asian Institute, National University of Singapore, bekerjasama dengan Konrad Adenauer Stiftung, 11-12 Agustus 2008.

⁵ Wendy Dobson, *Japan in East Asia: Trading and Investment Strategies*, Singapura: ISEAS, 1993, hal. 20.

⁶ Kit G. Machado, “ASEAN State Industrial Policies and Japanese Regional Production Strategies”, dalam Cal Clark dan Steve Chan (ed), *The Evolving Pacific Basin in the Global Political Economy: Domestic and International Linkages*, Colorado and London: Lynne Rienner Publisher, 1992, hal. 169-201.

⁷ Untuk strategi Jepang untuk menciptakan mata rantai produksi bagi korporasi Jepang di Asia, lihat paparan Walter Hatch dan Kozo Yamamura, *Asia in Japan's Embrace: Building a Regional Production Alliance*, Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1996.

⁸ Lihat Kenneth Pyle, *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose*, New York: The Century Foundation, 2007.

Dalam konteks internasional, AS menginginkan Jepang mengambil peran internasional yang lebih besar sebagai partner AS untuk memelihara stabilitas keamanan regional dan internasional. Namun, stagnasi ekonomi berkepanjangan dan meletusnya *bubble economy* dan munculnya fenomena “kebangkitan China” menyebabkan Jepang seperti kehilangan kepercayaan diri dalam konteks internasional. Sejak meletusnya Perang Teluk (1991), Jepang terlihat sulit mengambil inisiatif selain sebagai “pendukung buta AS”. Dalam hal ini Soeya Yoshihide (2003)⁹ mencatat bahwa perasaan “keterhinaan internasional Jepang” (*Japan's international humiliation*), yang berasal dari rendahnya kemampuan bermanuver dalam politik internasional kecuali melalui *checkbook diplomacy*, merupakan latar belakang utama dikeluarkannya *International Cooperation Law* pada bulan Juni 1992. Dengan diluncurkannya Undang-Undang ini, pemerintah Jepang dibenarkan untuk memberangkatkan Pasukan Bela Diri (*Self Defense Forces/SDF*) untuk kepentingan pemeliharaan perdamaian di luar negeri, yang segera diikuti pengiriman pasukan perdamaian Jepang ke Kamboja, Zaire dan Dataran Tinggi Golan.

Diplomasi Jepang Pasca Peristiwa September 2001 menunjukkan bahwa Jepang seperti tidak memiliki alternatif lain ketika menyikapi politik luar negeri AS selain mengikuti apa yang diinginkan oleh Pemerintah Washington. Pemerintah Jepang sesungguhnya sangat tertekan oleh politik unilateralisme yang diambil oleh Pemerintah George W Bush, dan sangat berharap bahwa PBB pada akhirnya memberikan justifikasi bagi tindakan AS menyerang Irak (2003). Ketika justifikasi dari PBB tidak didapatkan, pemerintah Jepang ternyata tidak punya pilihan lain selain mengikuti kehendak AS¹⁰.

Kecenderungan Jepang untuk mendapatkan *image* yang lebih baik dalam diplomasi internasional, khususnya di kalangan negara-negara berkembang, diwujudkan dalam distribusi ODA yang makin meluas dan merata ke seluruh dunia. Seperti dicatat oleh Dennis D. Trinidad (2007), dalam periode 2000an pertimbangan geoekonomi tetap penting dalam distribusi ODA Jepang, namun tidak menjadi pertimbangan satu-satunya¹¹, dan mulai diimbangi dengan keinginan Jepang meningkatkan *soft power* ke konstituen negara berkembang yang lebih luas. Namun demikian, jumlah ODA Jepang cenderung menurun sejak 1995

⁹ Soeya Yoshihide, “Japan as a Regional Actor”, dalam Narongchai Akrasane, dkk, *ASEAN-Japan Cooperation: A Foundation for East Asian Community*, Tokyo, New York: ICIB, 2003, hal.49.

¹⁰ Ibid., hal. 53.

¹¹ Dennis D. Trinidad, “Japan’s ODA at The Crossroads: Disbursement Patterns of Japan’s Development to Southeast Asia”, dalam *Asian Perspective*, Vol.31, No. 2, 2007, hal. 107.

(lihat Tabel I), yang tampaknya berkorelasi langsung dengan resesi ekonomi Jepang yang berlarut-larut hingga saat ini.

Tabel I
Distribusi Regional ODA Jepang
(dalam Juta dollar AS)

Wilayah	1985	1990	1995	1998	2000	2002	2004
Asia	1732	4117	5745	5372	5284	4085	2544
ASEAN	800 (46 %)	2299 (56 %)	2229 (39 %)	2356 (44 %)	3129 (58 %)	1748 (43%)	897 (35%)
Timur Tengah	201	705	721	392	727	209	1031
Afrika	252	792	1333	950	969	585	647
Amerika Latin	225	561	1142	553	800	592	309
Oceania	24	114	160	147	151	94	42
Eropa	1	158	153	144	118	121	141
Total	2557	6941	10557	8606	9640	6726	5954

Sumber: Statistical Handbook of Japan, 2002; Diplomatic Book, 2004.

Tabel di atas menunjukkan bahwa sampai periode 1990an lebih dari separuh ODA Jepang didistribusikan di Asia, yang hampir separuhnya terdistribusi ke negara-negara ASEAN. Akan tetapi sejak tahun 2000 ODA Jepang yang dialokasikan ke Asia telah menurun drastis. Tahun 2004 *gap* antara ODA yang dialokasikan ke ASEAN dan Afrika telah menyempit. Namun demikian, seperti dicatat oleh Trinidad (2007), ini sama sekali tidak berarti bahwa ASEAN tidak lagi penting atau berkurang signifikasinya bagi Jepang¹². Sebaliknya, seperti ditegaskan dalam *Japanese Diplomatic Bluebook 2004*, mempertahankan hubungan Jepang-ASEAN tetap menjadi sasaran penting kebijakan luar negeri Jepang¹³. Prioritas Jepang kepada ASEAN tetap tidak berubah, namun ODA Jepang ke ASEAN akan lebih diarahkan kepada usaha mengurangi kesenjangan antara negara-negara lama ASEAN (ASEAN 6) dengan negara-negara yang baru belakangan menjadi anggota ASEAN (Cambodia, Myanmar, Laos dan Vietnam). Ini berkaitan dengan upaya untuk mengkonsolidasikan lebih lanjut integrasi ASEAN dan meningkatkan stabilitas regional¹⁴.

¹² Ibid, hal. 108.

¹³ Ministry of Foreign Affairs of Japan, Diplomatic Book 2004, dalam www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/index.html, hal. 54.

¹⁴ Ibid.

Faktor China, Dinamika Domestik dan Perubahan Internasional

Seperti dalam kebanyakan kasus, diplomasi Jepang di ASEAN Pasca-Krisis Asia juga cenderung bersifat reaktif. Ketika Jepang mencoba meluaskan pengaruhnya di kalangan negara-negara berkembang secara umum melalui distribusi ODA yang lebih merata (tidak terlalu terfokus ke ASEAN), China justru meningkatkan intensitas diplomasinya di ASEAN. Langkah China untuk memelopori *China-ASEAN Free Trade Agreements* (CAFTA) yang disampaikan pada November 2001 menandai makin intensifnya upaya China untuk menanamkan pengaruhnya di kawasan ASEAN. Di ASEAN, *image* positif China mulai mengemuka semasa Krisis Asia, setelah China konsisten tidak mendevalusi mata uangnya dan memberikan bantuan 4 milyar dollar AS melalui IMF dan jalur bilateral. Survei Kementerian Luar Negeri Jepang di enam negara ASEAN (2008) menghasilkan kesimpulan, pengaruh China di Asia Tenggara telah melampaui Jepang.¹⁵

Di bidang keamanan, China telah meninggalkan pendekatan koersif dalam sengketa wilayah di Laut China Selatan dengan menandatangani *Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea* pada tahun 2002, yang diikuti penandatanganan *ASEAN's Treaty of Amity and Cooperation* pada tahun 2003. Agresifitas China untuk mendekati ASEAN ini kurang dapat diimbangi Jepang, terbukti misalnya dari fakta bahwa Jepang baru menandatangani *ASEAN's Treaty of Amity and Cooperation* pada awal 2004. Jepang tampak hanya bersikap reaktif terhadap langkah proaktif China mendekati ASEAN, suatu hal yang dapat diambil sebagai indikasi lemahnya *grand strategy* Jepang dalam hubungan luar negeri di level regional dan internasional.

Pada bulan Januari 2002, PM Junichiro Koizumi mengunjungi lima negara ASEAN (Filipina, Thailand, Malaysia, Singapura dan Indonesia). Di tengah kunjungan itu, pada tanggal 13 Januari 2002, Koizumi menandatangani persetujuan kemitraan ekonomi (*Economic Partnership Agreement*) dengan Singapura, yang dalam waktu-waktu selanjutnya segera diikuti dengan negosiasi dan penandatanganan kerjasama ekonomi antara Jepang dan masing-masing negara ASEAN. Pada tanggal 14 Januari 2002, di tengah kunjungannya ini, Koizumi mengeluarkan statemen berjudul "*Japan and the ASEAN in East Asia - A Sincere and Open Partnership*", yang kemudian dikenal sebagai "*Koizumi Doctrine*", yang menekankan ideal tentang aksi bersama dan maju bersama sebagai *candid partners*, dengan menekankan poin-poin kerjasama

¹⁵ Syamsul Hadi, "Minyakapi Kebangkitan China", dalam Kompas, 2 September 2008.

sebagai berikut: (1) menjalankan pembaharuan dan meningkatkan kemakmuran; (2) memperkuat kerjasama untuk memelihara stabilitas; (3) kerjasama untuk masa depan, yang terdiri dari: (a) pendidikan dan pengembangan SDM; (b) menjadikan tahun 2003 sebagai “Year of ASEAN-Japan Exchange”; (c) Inisiatif Kemitraan Ekonomi Jepang-ASEAN; (d) sebuah proposal untuk meluncurkan “an Initiative for Development in East Asia”; (e) intensifikasi kerjasama keamanan Jepang-ASEAN, termasuk dalam isu-isu transnasional¹⁶.

Dikeluarkannya “Koizumi Doctrine” (2002) yang kembali menekankan pentingnya ASEAN bagi Jepang dinilai sebagai “respons instan” Jepang terhadap langkah China untuk memelopori *China-ASEAN Free Trade Agreements* (CAFTA) yang disampaikan pada November 2001. Apa yang disebut sebagai “Koizumi Doctrine” ini sebenarnya secara prinsipil merupakan pengulangan “Fukuda Doctrine” (1977) yang disampaikan oleh PM Takeo Fukuda saat itu, yang menyatakan, Asia Tenggara merupakan mitra utama Jepang dalam kiprah internasionalnya, dengan menegaskan prinsip *equal partnership*. Doktrin ini menegaskan pula bahwa dalam hubungan dengan kawasan Asia Tenggara Jepang akan melibatkan aspek budaya yang lebih mendalam, dengan mengambil istilah *heart to heart relations*. Dalam “Koizumi Doctrine” ditekankan tentang gagasan untuk mengintensifkan kerjasama ekonomi ASEAN-Jepang, disamping kerjasama keamanan dalam isu-isu transnasional. Dikemukakan pula inisiatif Jepang untuk memulai negosiasi menuju Perjanjian Kemitraan Ekonomi (EPA) ASEAN-Jepang. Dengan demikian, Jepang memiliki strategi khusus dalam pembuatan “perjanjian perdagangan bebas plus” (EPA) dengan negara-negara ASEAN. Di satu sisi, Jepang menempuh jalur regional, dimana Negara-negara ASEAN berunding secara kolektif dengan Jepang. Di sisi lain, Jepang juga melakukan negosiasi EPA bilateral dengan setiap negara ASEAN. Strategi Jepang untuk melakukan negosiasi EPA, baik secara regional maupun bilateral, dapat dilihat sebagai sebuah ambiguitas yang disengaja, terutama untuk menghindari komitmen liberalisasi di sektor pertanian¹⁷.

Ketika ekonomi Jepang terpuruk dalam resesi, China bangkit, dan AS mengharapkan Jepang berkontribusi lebih kongkrit dalam pengaturan keamanan di Asia Timur, justru terlihat bahwa *checkbook diplomacy* kehilangan sebagian

¹⁶ Lihat The National Institute for Defense Studies, Japan, *East Asian Strategic Review* 2003, Tokyo: Japan Times, 2003.

¹⁷ Ibid., hal. 211. Karena merupakan salah satu basis dukungan utama Partai Demokrasi Liberal (LDP) yang berkuasa di Jepang, petani mendapatkan perlakuan politik khusus, termasuk melalui proteksi di sector pertanian terhadap produk-produk pertanian yang hendak masuk ke Jepang.

relevansinya. Di sisi lain, pemikiran yang berkembang di arena internasional Pasca Perang Dingin telah bergerak melampaui batasan-batasan konvensional tentang pengertian keamanan dan *power* yang melampaui pengertian kaku *Westphalian* tentang kedaulatan negara-bangsa. Konsep-konsep seperti “soft-power” dan masyarakat transnasional memberikan nuansa yang lebih luas ketimbang sekedar pemahaman tradisional realisme. Dalam situasi seperti ini, Jepang justru masih bergulat dengan wacana untuk melengkapi keberadaannya sebagai *nation-state* dengan melengkapinya dengan kekuatan militer agar tumbuh menjadi *normal state*.

Ini berkaitan dengan keberadaan Pasal 9 konstitusi Jepang yang menghambat langkah Jepang untuk bergerak lebih bebas dalam hubungan internasional. Inilah yang sebenarnya menjadi agenda utama PM Shinzo Abe (2006-2007), yang menyerukan diskusi mendalam tentang revisi konstitusi dan menyerukan agar parlemen Jepang untuk meloloskan undang-undang yang mengatur prosedur sebuah referendum nasional untuk mengubah konstitusi. Abe menekankan agar Jepang menciptakan konstitusi dengan “tangan sendiri”, sebuah ungkapan yang merujuk fakta bahwa konstitusi Jepang adalah produk demiliterisasi yang diciptakan oleh pemerintah pendudukan AS sesuai Perang Dunia II¹⁸.

Uniknya, kampanye Abe ini justru mendapat tantangan keras dari kelompok oposisi (Partai Demokrat) pimpinan Ichiro Ozawa. Kampanye Abe tentang “normalisasi” militer dan peningkatan peran internasional Jepang direspons Ozawa dengan slogan pentingnya mendahulukan kebutuhan hidup rakyat (*life first*) sebagai prioritas yang lebih penting. Masyarakat Jepang tampaknya juga (sangat) kurang tertarik dengan kampanye Abe. Sebuah jajak pendapat yang dilakukan oleh *Mainichi Shimbun* di tahun 2007 menampakkan fakta, hanya 6 persen dari responden yang menganggap perubahan konstitusi sebagai program yang penting untuk diagendakan pemerintah. Abe bahkan terpaksa mengundurkan diri bulan September 2007, dua bulan setelah LDP mengalami kekalahan telak atas Partai Demokrat dalam pemilu Majelis Tinggi. Abe mundur setelah gagal memperoleh dukungan dari oposisi yang menguasai Majelis Tinggi dalam hal keputusan memperpanjang dukungan Jepang atas operasi antiterorisme di Lautan Hindia¹⁹.

Karena menguasai mayoritas di Majelis Rendah, LDP masih dapat berkuasa. Namun, pengganti Abe, Yasuo Fukuda, mengalami hal yang sama

¹⁸ Syamsul Hadi, “Ambivalensi Politik Internasional Jepang”, dalam Kompas, 21 Maret 2007.

¹⁹ Syamsul Hadi, “Jepang Pasca Abe”, dalam Kompas, 14 September 2007.

dengan Abe, yaitu kerasnya perlawanan oposisi yang menyebabkan kelumpuhan politik (*political paralysis*), karena insiatif-inisiatif kebijakan pemerintah yang senantiasa dijegal oleh oposisi di parlemen. Pengganti Fukuda, Taro Aso, tampaknya akan mengalami hal yang sama. Elite politik Jepang saat ini terus disibukkan dengan perimbangan dan pertarungan kekuatan di parlemen yang menyebabkan Jepang semakin kehilangan arah dalam pembangunan ekonomi domestik dan peran internasionalnya.

Yang menarik untuk dicatat adalah, sekalipun persaingan Jepang-China menjadi sangat terlihat di permukaan, terutama dalam periode PM Junichiro Koizumi (2001-2006), bantuan luar negeri (ODA) Jepang ke China justru mengalami pertumbuhan yang pesat. Tabel II menunjukkan, China justru menjadi salah satu negara penerima ODA Jepang terbesar di dunia dalam periode 2003-2005. China menjadi penerima ODA Jepang kedua setelah Indonesia pada tahun 2003 dan 2005, dan bahkan menduduki peringkat pertama pada tahun 2004.

Di saat terjadi ketegangan yang berkelanjutan dalam hubungan China-Jepang, nilai ODA Jepang ke China justru terus meningkat, dari 760 juta dollar AS di tahun 2003 menjadi 965 juta dollar AS di tahun 2004 dan 1.064 juta dollar AS di tahun 2005. Hal ini kembali menandakan bahwa dalam kebanyakan kasus kepentingan ekonomi Jepang masih lebih didahulukan daripada kepentingan politik. Menurut *Japan External Trade Organization* (JETRO), investasi Jepang ke China mengalami *booming* dalam periode 2001-2005, yang meliputi 14 persen dari investasi Jepang ke luar negeri²⁰. Pada tahun 2004, nilai dari investasi Jepang ke China mencapai 5 milyar dollar AS, sementara nilai investasi Jepang di ASEAN hanya mencapai 3 milyar dollar AS²¹. Dalam kasus China, apa yang dikemukakan Wendy Dobson (1993), bahwa ODA Jepang adalah faktor komplementer bagi investasi Jepang di suatu negara, kembali terbukti.

Relevansi dan Tantangan bagi Indonesia

Dengan ditandatanganinya perjanjian kemitraan ekonomi (*Economic Partnership Agreement*) antara Jepang dengan ASEAN sebagai organisasi regional dan antara Jepang dengan masing-masing negara ASEAN, yang prosesnya berjalan sejak 2002, banyak yang berpendapat bahwa ASEAN akan

²⁰ "Japan's Investment in China Changing", dalam *People's Daily Online*, 6 Februari 2007.

²¹ "ASEAN to be focus for Japan investors", dalam *The Nation*, 26 November 2005

kembali menjadi prioritas utama investasi Jepang, setelah sebelumnya investasi Jepang sebagian besar terserap oleh China. Salah satu komponen utama dalam perjanjian kemitraan ekonomi ini adalah penurunan tarif bea masuk ke negara-negara ASEAN dan pemberian beragam fasilitas dan kemudahan bagi investasi Jepang di negara-negara ASEAN. Dilakukannya kesepakatan EPA dengan setiap negara ASEAN secara individu²² maupun kolektif jelas menguntungkan Jepang. Karakteristik dari EPA-EPA tersebut bukan hanya “FTA/liberalisasi”, tetapi juga “fasilitasi” (*facilitation*) seperti efisiensi prosedur perdagangan, mekanisme penyesuaian atas lingkungan bisnis, dan “kerjasama” (*cooperation*) seperti dalam pengembangan SDM dan penumbuhan sektor usaha kecil dan menengah (UKM). Semua itu akan mendorong ekspansi investasi perusahaan-perusahaan Jepang di kawasan ASEAN.

Kesepakatan untuk mewujudkan *ASEAN Economic Community* pada tahun 2015, yang intinya adalah terbentuknya pasar dan basis produksi tunggal (*a single market and production base*), akan menjadikan ASEAN menjadi semakin kompetitif terhadap China (dan India), dalam hal mengundang investasi asing. Keuntungan Jepang dari semua bentuk perjanjian perdagangan bebas (FTA) dengan negara-negara ASEAN, bahkan bila dibandingkan dengan investasi di China, berkaitan dengan investasi besar-besaran yang dilakukan oleh Jepang di masa lalu. Di samping telah membentuk jaringan produksi regional di ASEAN, jaringan sumber daya manusia (SDM) yang telah terjalin dengan perusahaan-perusahaan lokal selama bertahun-tahun. Dalam kasus China, populasi 1,3 milyar merupakan sesuatu yang luar biasa. Akan tetapi, pentingnya pasar ASEAN bagi perusahaan-perusahaan Jepang didasarkan pada populasi 500 juta, pemberlakuan AFTA (ASEAN Free Trade Agreements) tahun 2003 yang memangkas tarif secara substansial antar negara ASEAN, dan pasar yang telah “diolah” selama puluhan tahun²³.

Dengan penurunan tarif yang lebih progresif dan aneka bentuk fasilitasi perdagangan di kawasan ASEAN melalui realisasi Komunitas Ekonomi ASEAN 2015, visi ASEAN jelas makin searah dengan kepentingan Jepang yang, seperti disebutkan di atas, juga menginginkan agar ASEAN menjadi *Single Market*

²² Perjanjian Kemitraan Ekonomi (EPA) bilateral Indonesia-Jepang telah ditandatangani 20 Agustus 2007 dan mulai diimplementasikan 1 Juli 2008 lalu. Di samping terlibat dalam perjanjian kemitraan ekonomi secara individu dengan Jepang, Indonesia juga terikat oleh perjanjian kemitraan ekonomi (EPA) kolektif ASEAN-Jepang. Untuk analisis kritis tentang hal ini, lihat, misalnya, Syamsul Hadi, “Kerjasama Indonesia-Jepang”, dalam Kompas, 20 Agustus 2007.

²³ Atsuo Kuroda (President of JETRO Thailand), “Japanese Companies’ Response to FTAs in ASEAN (Summary), dalam www.asean.or.jp/invest/archive/speech

dan *Single Production Base*. Perusahaan-perusahaan Jepang bukan hanya dipermudah dalam perdagangan dan investasi, tetapi juga menikmati fasilitas yang menguntungkan seperti *Single Window* di bidang kepabeanan, sehingga bagi Jepang berproduksi di ASEAN lebih mirip dengan berproduksi di satu wilayah negara.

Di samping pertimbangan-pertimbangan strategis-ekonomis tersebut, pertimbangan politik berupa keinginan Jepang untuk mempertahankan pengaruhnya yang telah mengakar kuat di ASEAN membuat signifikansi ASEAN menjadi semakin penting bagi Jepang. Karena posisinya sebagai negara yang terbesar dalam ASEAN, Indonesia dapat dikatakan merupakan mitra terpenting Jepang di kawasan Asia Tenggara. Artinya, Indonesia tentu berperan sangat besar dalam menentukan arah kerjasama Jepang-ASEAN. Indonesia juga adalah negara berpenduduk muslim terbanyak di dunia, yang dipandang penting bukan hanya oleh negara-negara Islam, tetapi oleh kekuatan Barat yang didukung Jepang. Indonesia memiliki kekayaan alam berlimpah yang sangat diperlukan oleh industri Jepang, di samping dilalui oleh Selat Malaka yang merupakan urat nadi perekonomian di Asia Timur. Posisi geografis Indonesia yang sangat strategis dari segi politik dan ekonomi bagi Jepang merupakan salah satu factor di balik hubungan bilateral yang terus dipertahankan oleh Jepang²⁴.

Selat Malaka merupakan perairan paling padat di dunia, yang dilalui oleh 25 persen dari total nilai perdagangan dunia, dan separuh angkutan minyak dunia dengan menggunakan 50.000 kapal pertahun²⁵. Selat ini merupakan jalan dari dan menuju Jepang, dalam kaitan dengan aktivitas dagang, industri dan investasi Jepang. Lebih-lebih lagi, selat ini merupakan jalan bagi pelayaran minyak mentah yang dikirim dari Timur Tengah ke Jepang untuk bahan bakar industri Jepang. Belum terhitung kapal-kapal kargo yang memuat barang-barang dagang untuk pelayaran Jepang dan dunia. Sekitar 80 % kebutuhan pasokan energi Jepang dibawa melalui perairan ini.

Demikian pentingnya Selat Malaka dari sisi keamanan ekonomi (*economic security*) Jepang, sampai-sampai Menteri Perdagangan Jepang, Shoichi Nakagawa, pernah menawarkan bantuan persenjataan dalam kunjungannya kepada Presiden Yudhoyono pada akhir tahun 2004. Namun demikian bantuan itu agak sulit direalisasi karena pemerintah Jepang menegaskan, bantuan persenjataan Jepang tersebut haruslah atas persetujuan tiga Negara besar yang

²⁴ Abdul Irsan, *Budaya & Perilaku Politik Jepang di Asia*, Jakarta: Grafindo, 2007, hal. 248.

²⁵ Syamsul Hadi, "Jepang dan Beberapa Isu dalam Hubungan Internasional di Asia Pasifik", dalam *Nihon Shakai Bunka Kenkyu*, Centre for Japanese Studies, Universitas Nasional, Vol. 1, No.1, Mei 2008, hal. 43.

bertanggung jawab atas keamanan Selat Malaka, yaitu Indonesia, Malaysia dan Singapura.

Alasan kongkrit dari tawaran itu adalah, Jepang merasa dirugikan dengan adanya aktivitas pembajakan tanker dan kapal barang miliknya saat melewati Selat Malaka. Apalagi, pada bulan Maret 2005 media massa Jepang juga memberitakan tentang adanya warga negara Jepang yang disandera dalam pelayaran di Selat Malaka. Dalam kaitan itu Wakil Dubes Jepang menyatakan, belum ditemukan bentuk bantuan kongkrit atas keinginan Jepang mengelola keamanan di Selat Malaka²⁶. Yang jelas, sudah pasti bantuan tersebut tidak akan berbentuk pengiriman pasukan bela diri Jepang, karena hal ini menyalahi konstitusi.

Melihat pentingnya posisi Indonesia dalam ASEAN, dan posisi Indonesia bagi Jepang, Indonesia harus mengambil peran dan manfaat yang sebesar-besarnya dalam hubungan Jepang dengan ASEAN. Mendapatkan bantuan kerjasama teknik dan dilibatkan dalam kerjasama pertukaran budaya jelas merupakan hal yang tidak sulit, mengingat sampai saat ini Jepang belum beranjak dari politik *checkbook diplomacy* sebagai ciri khas politik luar negerinya. Lagipula, apapun yang diberikan Jepang kepada Indonesia dan ASEAN, Jepang tampaknya tidak akan dirugikan dan bahkan lebih banyak diuntungkan secara ekonomi dan politik, mengingat besarnya kepentingan yang dipertaruhkan oleh Jepang dalam hubungan dengan Indonesia dan ASEAN. Dalam kaitan ini, pada saat Jepang sendiri mengalami “stagnasi” dalam perumusan identitas internasionalnya, Indonesia harus mampu menciptakan definisi yang lebih membumi dan bermanfaat tentang apa yang harus didapatkan dalam hubungan dengan Jepang, baik dalam kerangka bilateral maupun dalam kerangka ASEAN.

Beberapa saran kebijakan yang bisa diajukan pada pemerintah Indonesia dalam kaitan dengan upaya Jepang untuk lebih memperdalam hubungan dengan ASEAN adalah: (1) Mengupayakan secara lebih serius perlindungan dan “formalisasi” pekerja ilegal dari ASEAN (termasuk dari Indonesia) yang bekerja di Jepang; (2) Mengarahkan bantuan Jepang pada peningkatan kesadaran akan ASEAN (*awareness on ASEAN*) lewat jalur pendidikan dari tingkat dasar hingga perguruan tinggi; (3) Mengarahkan bantuan Jepang dalam rangka ketahanan pangan dan revitalisasi pertanian dalam bentuk yang lebih kongkrit, seperti bantuan pupuk atau benih murah yang langsung dapat diarahkan pada petani; (4) Mengarahkan bantuan Jepang pada upaya memfasilitasi penyaluran/ penjualan hasil-hasil pertanian dan produk-produk usaha kecil dan menengah

²⁶ Ibid., hal. 44.

(UKM) ke pasar di dalam dan luar negeri; (5) Meningkatkan koordinasi antara Departemen Luar Negeri, Departemen Perdagangan, Departemen Pertanian, dan pemerintah-pemerintah daerah juga dipandang penting untuk menangkap kebutuhan riil Indonesia dalam hubungan dengan Jepang, baik dalam kerangka bilateral Indonesia-Jepang maupun kerangka ASEAN-Jepang.

Kesimpulan

Kawasan ASEAN tetap menduduki prioritas penting dalam kebijakan luar negeri Jepang, meskipun banyak perubahan telah terjadi, antara lain: (1) Kemunculan China sebagai kekuatan baru di dunia yang ingin menjalin hubungan lebih dekat dengan ASEAN; (2) Bertambahnya pola kerjasama Jepang-ASEAN dengan terciptanya mekanisme perjanjian kemitraan ekonomi (*Economic Partnership Agreement*) antara Jepang dengan negara-negara ASEAN; (3) adanya kesepakatan tentang pembentukan Komunitas ASEAN 2015, yang berarti peningkatan integrasi ASEAN.

Perubahan-perubahan tersebut justru berpotensi meningkatkan kepentingan Jepang dalam hubungan Jepang dengan ASEAN. Kepentingan ekonomi dan bisnis Jepang, yang telah mengakar di kawasan ASEAN, akan lebih intensif diperjuangkan Jepang setelah semakin jelas bentuk integrasi regional yang akan berlangsung di ASEAN. Kepentingan dalam aspek ini diimbangi dengan meningkatnya aspek politik dalam hubungan Jepang-ASEAN, yaitu munculnya faktor China dan pengurangan kehadiran AS di kawasan Asia Timur. Kegagalan para pemimpin Jepang untuk meyakinkan konstituen politik domestiknya tentang pentingnya mengembalikan posisi Jepang sebagai kekuatan yang “normal” dalam hubungan internasional, dengan melengkapi kekuatan ekonomi dengan kekuatan militer, menyebabkan Jepang sulit keluar dari pengulangan pola *checkbook diplomacy* yang diperagakannya selama ini, tak terkecuali dalam hubungannya dengan ASEAN.

Memperhatikan sentralnya posisi Indonesia dalam ASEAN, tantangan utama bagi Indonesia adalah bagaimana berupaya mengarahkan peran Jepang itu agar sejalan dengan kepentingan nasional maupun visi kerjasama regional ASEAN. Dalam kerangka visi regional ASEAN, yang bisa dilakukan adalah melibatkan Jepang secara lebih intensif dalam program-program menanamkan “kesadaran ASEAN” (*ASEAN Awareness*), khususnya generasi muda ASEAN. Dalam konteks kepentingan domestik, Indonesia harus berupaya mengarahkan agar kontribusi ekonomi Jepang (khususnya dalam bentuk ODA) lebih diarahkan pada pemberdayaan kalangan “akar rumput” seperti petani, nelayan dan sektor

Usaha Kecil dan Menengah (UKM) di tanah air. Dengan cara itu diharapkan Indonesia dapat mempertahankan kepemimpinan yang konstruktif di ASEAN, tanpa mengorbankan kepentingan nasional yang mendasar, yaitu kemakmuran bangsa yang diwarnai keadilan dan pemerataan.

Daftar Referensi

1. Abdul Irsan, *Budaya & Perilaku Politik Jepang di Asia*, Jakarta: Grafindo, 2007.
2. Atsuo Kuroda (President of JETRO Thailand), "Japanese Companies' Response to FTAs in ASEAN (Summary)", dalam www.asean.or.jp/invest/archive/speech.
3. Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy*, Tokyo: Charles E Tuttle Company, 1982.
4. Dennis D. Trinidad, "Japan's ODA at The Crossroads: Disbursement Patterns of Japan's Development to Southeast Asia", dalam *Asian Perspective*, Vol.31, No. 2, 2007
5. Haruko Satoh, "Japan: Towards a Future-oriented Relationship with China?", makalah dalam *International Workshop "East Asia Facing a Rising China"*, East Asian Institute, National University of Singapore, bekerjasama dengan Konrad Adenauer Stiftung, 11-12 Agustus 2008.
6. Junichi Kyogoku, *The Political Dynamics of Japan*, Tokyo: University of Tokyo Press, 1987.
7. Kenneth Pyle, *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose*, New York: The Century Foundation, 2007.
8. Kit G Machado, "ASEAN State Industrial Policies and Japanese Regional Production Strategies", dalam Cal Clark dan Steve Chan (ed), *The Evolving Pacific Basin in the Global Political Economy: Domestic and International Linkages*, Colorado and London: Lynne Rienner Publisher, 1992.
9. Soeya Yoshihide, "Japan as a Regional Actor", dalam Narongchai Akrasane, dkk, *ASEAN-Japan Cooperation: A Foundation for East Asian Community*, Tokyo, New York: JCIB, 2003
10. Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Diplomatic Book 2004*, dalam www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/index.html.
11. Syamsul Hadi, "Jepang dan Beberapa Isu dalam Hubungan Internasional

- di Asia Pasifik”, dalam *Nihon Shakai Bunka Kenkyu*, Centre for Japanese Studies, Universitas Nasional, Vol. 1, No.1, Mei 2008.
12. Syamsul Hadi, “Minyakapi Kebangkitan China”, dalam *Kompas*, 2 September 2008.
 13. Syamsul Hadi, “Kerjasama Indonesia-Jepang”, dalam *Kompas*, 20 Agustus 2007.
 14. Syamsul Hadi, “Ambivalensi Politik Internasional Jepang”, dalam *Kompas*, 21 Maret 2007.
 15. Syamsul Hadi, “Jepang Pasca Abe”, dalam *Kompas*, 14 September 2007.
 16. Walter Hatch dan Kozo Yamamura, *Asia in Japan's Embrace: Building a Regional Production Alliance*, Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1996.
 17. Wendy Dobson, *Japan in East Asia: Trading and Investment Strategies*, Singapura: ISEAS, 1993
 18. *People's Daily Online*, 6 Februari 2007.
 19. *The Nation*, 26 November 2005.