

BAB IV

KEPENTINGAN DAN BEBAN JEPANG DALAM PENYALURAN ODA DI CHINA

ODA yang merupakan program bantuan luar negeri yang dijalankan oleh Jepang telah berkembang menjadi instrument politik luar negeri Jepang yang perannya sangat signifikan dalam usaha untuk mencaiapai kepentingan politik luar negeri Jepang. Terlepas dari adanya dosa sejarah yang dimiliki oleh Jepang dan perlu waktu lama untuk menyembuhkan hal tersebut, ODA telah terbukti secara nyata menjadi salah satu faktor yang mendukung perkembangan China hingga menjadi salah satu negara besar pada saat ini. Persepsi yang buruk akibat dari bencana militer yang dilakukan Jepang di China mau tidak mau telah mempengaruhi hubungan kedua negara ini pasca runtuhnya militerisme Jepang pasca kekalahan mereka pasca perang dunia ke-2.

Akibat sejarah kelam keduanya tersebut, China telah membentuk persepsi negatif terhadap Jepang sendiri dan terus menjadikan hal ini sebagai salah satu hal yang menentukan hubungan kedua negara hingga ke era modern saat ini. Melalui ODA, Jepang berusaha setidaknya mengurangi pandangan negatif masyarakat China terhadap Jepang. Namun, selain untuk mengurangi pandangan negatif tersebut, ODA yang merupakan alat kepentingan luar negeri Jepang juga telah memiliki kepentingan yang lain. Pada bab ini penulis akan berusaha menerangkan pertimbangan Jepang dalam memberikan bantuan ODA ke China pada era 2000an

dan kepentingan apa dibalik pemberian bantuan tersebut. Sebagai aktor rasional, Jepang juga harus mempertimbangkan untung rugi yang mereka raih dalam pemberian bantuan tersebut. Pada bagian ini penulis akan berusaha menjelaskan kepentingan Jepang dalam pemberian bantuan ODA di China, terutama untuk program – program lingkungan yang mereka kerjakan di China dan proyek – proyek infrastruktur transportasi yang telah dibangun di China.

A. Kepentingan Jepang dalam Pemberian Bantuan ODA di China

Sebagai alat politik luar negeri Jepang, ODA telah berkembang menjadi alat untuk mencapai keuntungan bagi pemerintah Jepang sendiri. Program – program lingkungan yang mereka kerjakan di China tidak hanya sebagai pembentuk citra positif kepada Jepang sebagai negara yang memiliki perhatian besar terhadap isu – isu penyelamatan lingkungan, namun juga ada kepentingan lain yang ingin diraih oleh Jepang sendiri melalui program itu. Selain itu, infrastruktur transportasi yang juga mendapatkan alokasi yang besar bagi penyaluran ODA.

1. Perbaikan Citra Jepang dan Kepentingan Politik Jepang

Pada awalnya, tujuan utama Jepang dalam menyalurkan *official development assistance* (ODA) disalurkan ke China sebagai itikad baik dalam rangka untuk perbaikan citra Jepang yang sangat negatif di China. Hal ini penting bagi Jepang untuk memberikan stimulus yang lebih besar dalam penerimaan barang – barang industri Jepang di China. Sejarah kelam keduanya yang terjadi pada perang dunia ke-2 telah membawa dan saling mempengaruhi hubungan antar keduanya hingga saat ini. Jepang perlu meminimalisir hal ini karena posisi China sendiri yang sangat

penting dalam peta politik internasional. Jepang dan China diibaratkan pada era global sebagai dua pasang harimau yang saling berbagi gunung yang sama, keduanya memiliki kedekatan, namun juga rasa ketidakpercayaan yang dalam satu sama lain. Banyak hal yang dapat membuat hubungan Jepang dan China sangat fluktuatif, antara lain tentang kuil Yasakuni di Jepang dan monumen Nanjin di China yang sering kali digunakan keduanya sebagai rasa ketidakpuasan satu sama lain. Hal ini bagi Jepang tentu saja dapat merugikan hubungan diplomatik dan ekonomi keduanya di masa depan apabila tidak diatasi.

Sensitifitas keduanya sendiri melalui instrument politik tersebut sering membuat hubungan keduanya merenggang, padahal hubungan ekonomi dan ketergantungan keduanya juga cukup besar. Pada awal 2006, perdana menteri Jepang Koizumi melakukan kunjungan ke kuil Yasakuni sebagai bentuk kekecewaannya kepada China yang dia anggap telah “menolak” pertemuan politik antar keduanya¹. Sebagai perdana menteri yang telah memasuki masa akhir jabatannya, Koizumi perlu memperbaiki hubungan yang telah renggang antara keduanya. Walaupun sudah sejak lama hubungan keduanya dinormalisasi, namun hubungan mereka tetap penuh konflik yang dingin yang terus mempengaruhi komunitas internasional.

Jepang sebagai negara yang dipersalahkan karena sejarah tentu saja berusaha memperbaiki citra ini. Melalui ODA, Jepang berusaha memperbaiki citra sejarah tersebut di China. Namun, banyaknya kucuran dana yang telah diberikan Jepang melalui ODA ke China tidak serta merta menjadikan hubungan dan kerjasama antar

¹ J. Przystup, James, Japan – China Relations: Looking Beyond Koizumi, Comparative Connections Journal, 2006

keduanya berjalan sesuai yang diinginkan Jepang. China sebagai pihak yang merasa menjadi korban, tentu saja terus menjadikan hal ini sebagai salah satu alat politik dalam melakukan hubungan dengan Jepang karena tujuan utama China untuk mendapatkan permintaan maaf langsung dari Jepang atas masa lalu tersebut belum tercapai².

Sebagai alat politik luar negeri Jepang, ODA tentu saja dijadikan alat bagi Jepang untuk menumbuhkan citra positif di negara – negara yang pernah mendapat sejarah kelam pada masa kolonialisme Jepang, termasuk di China. Pemerintah Jepang banyak melakukan program – program ODA di kota – kota besar di China sebagai alat pembantu kesadaran tentang kebaikan Jepang kepada China, oleh sebab itu pemerintah Jepang terus meminta transparansi dana dan program yang telah dilakukan Jepang melalui ODA di China dengan tujuan menumbuhkan rasa saling pengertian antar keduanya³. Seperti yang sudah dijelaskan pada bab awal tulisan ini, bagaimana karakteristik ODA yang dimiliki Jepang berdasarkan permintaan dari negara penerima karena bagi Jepang negara penerima adalah pihak yang paling mengerti tentang kebutuhannya sendiri.

Dengan menumbuhkan rasa saling pengertian antara Jepang dan China, melalui ODA Jepang berharap China sebagai pihak yang secara hubungan diplomatik sangat fluktuatif dengan Jepang dapat menjaga stabilitas kawasan yang lebih bagus guna menumbuhkan atmosfer ekonomi yang sedang berkembang antara keduanya

² Dalam tesis, Agnita Handayani, "*Kebijakan Luar Negeri Jepang terhadap China: studi kasus distribusi bantuan official development assistance periode 1992 – 2004*, 2011

³ http://www.mofa.go.jp/policy/oda/region/e_asia/china-2.html#2_2

karena Asia Timur pada saat ini merupakan kawasan paling berpengaruh dalam perkembangan ekonomi global⁴.

2. Lingkungan dan kredit emisi Jepang

Negara atau setiap bangsa di dunia pasti bertindak secara rasional dalam mengambil keputusan dalam menyangkut kepentingan nasional mereka. Mereka akan berusaha keras untuk melindungi atau meraih kepentingan nasional mereka, terutama kepentingan nasional yang tidak menyangkut urusan dalam negeri. Sebagai aktor rasional, negara akan mempertumbangkan keputusan yang mereka ambil guna tidak mempengaruhi posisi mereka dalam komunitas internasional. Hal tersebut tidak terlepas dari pandangan neo-realis yang menganggap bahwa setiap negara berada dalam posisi *self help* atau tidak ada yang bisa menolong mereka kecuali mereka sendiri. Dalam posisi di komunitas internasional yang anarki, negara atau bangsa yang menjadi rival satu sama lain akan lebih terpusat pada hasil relatif yang dapat menguntungkan posisi mereka kedepannya daripada memilih hasil yang absolut dari kerjasama yang mereka lakukan⁵. Hal tersebut menunjukkan bagaimana hubungan yang terjadi antara Jepang dan China sendiri dalam komunitas internasional.

⁴ Untuk lebih lengkap tentang ODA yang dijadikan alat perbaikan citra Jepang di China, bisa lihat: *Juichi Inada, Japan's ODA: Its Impacts on China's Industrialization and Sino-Japanese Relations* dalam Gunther, Hans & Haak, Rene (ed), *Japan and China : cooperation, competition and conflict*, New York, Palgrave, 2002

Dalam tesis, Agnita Handayani, "*Kebijakan Luar Negeri Jepang terhadap China: studi kasus distribusi bantuan official development assistance periode 1992 – 2004*", 2011

Dalam Skripsi, Zulhijah, Firdiawati, *Kepentingan Jepang dalam Pemberian Official Development Assistance terhadap China pada tahun 2008*, UMY, 2009

⁵ Grieco, Joseph M. 1988. 'Anarchy and the limits of cooperation: A realist critique of the newest liberal institutionalism', *International Organization*

Ketika pemerintah China memformulakan rencana pembangunan selama 5 tahun mereka (2006 – 2010) pada Maret 2006, dalam formula pembangunan tersebut, pemerintah China memposisikan pertumbuhan ekonomi yang dapat berkesinambungan dengan lingkungan⁶. Yang perlu diperhatikan adalah masuknya isu lingkungan dalam rencana pembangunan yang diformulakan China demi menunjang pertumbuhan ekonomi yang terus tumbuh. Agar terus menunjang pertumbuhan ekonomi yang dapat berkelanjutan, maka kebutuhan untuk perbaikan lingkungan merupakan sesuatu yang dibutuhkan China karena kerusakan lingkungan yang telah terjadi kedepannya dalam menghambat pertumbuhan ekonomi mereka yang sangat signifikan. Hal tersebut diungkapkan oleh Pan Yue, wakil menteri lingkungan China (*State Enviromental Protection Agency*) yang memperingatkan pada tahun 2005 bahwa ‘‘ The [economic] miracle will end soon because the environment can no longer keep pace’’⁷. Kerusakan lingkungan yang terus terjadi di China akibat dari pertumbuhan ekonomi mengharuskan China memasukan agenda penyelamatan lingkungan dalam agenda pembangunan mereka. Guna menunjang hal tersebut pemerintah China menaikkan status administrasi SEPA (*State Enviromental Protection Agency*) mejadi kementerian lingkungan pada tahun 2008 sehingga dapat mengambil dan membuat kebijakan – kebijakan yang sama status nya dengan kementerian lain⁸.

Jepang telah menjadi negara yang memiliki perhatian besar terhadap isu – isu lingkungan dalam beberapa dekade terakhir, termasuk dalam penyaluran ODA

⁶ <http://www.china.org.cn/english/features/guideline/157519.htm> diakses pada 17 Maret 2017

⁷ <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2007-09-01/great-leap-backward>

⁸ http://english.sepa.gov.cn/About_SEPA/History/ diakses pada 17 Maret 2017

di beberapa negara asia, terutama di China. Pemerintah China dan Jepang bekerjasama dalam isu lingkungan dengan membuat program kerjasama antar kota antara Jepang dan China. Kota Dalian di China dan Kitakyushu di Jepang menjadi kota yang melakukan kerjasama dalam usaha perbaikan lingkungan di China. Dengan adanya kerjasama ini diharapkan kota Dalian dapat menjadi kota percontohan yang menjadikan proses perkembangan industri berdampingan dengan lingkungan sehingga kota Dalian banyak mendapatkan dana ODA dalam proses tersebut. Pada awalnya dengan menjadikan kota Dalian menjadi kota industri yang ramah terhadap lingkungan, pemerintah Jepang dapat mengambil keuntungan dengan kurangnya polusi yang masuk ke negara mereka akibat proses industrialisasi yang terjadi di China. Namun hal tersebut mengalami ambiguitas pada era 1990-an dimana bukannya lebih berfokus pada polusi udara, pemberian ODA pada era tersebut lebih terfokus pada polusi air dan irigasi yang terjadi⁹. Hal tersebut menjadi pelajaran tersendiri bagi pemerintah Jepang sehingga pada tahun 2000an, pemerintah Jepang dalam penyaluran ODA lebih selektif bagi mereka dalam melakukan program.

Pada tahun 2008, presiden China Hu Jintao melakukan kunjungan ke Jepang dan melakukan kerjasama penting antara keduanya, salah satunya dalam isu – isu penyelamatan lingkungan yang ada pada UN *Framework o Covention on Climate Change* (UNFCCC) dan protokol Kyoto¹⁰. Dalam kerjasama tersebut, pemerintah

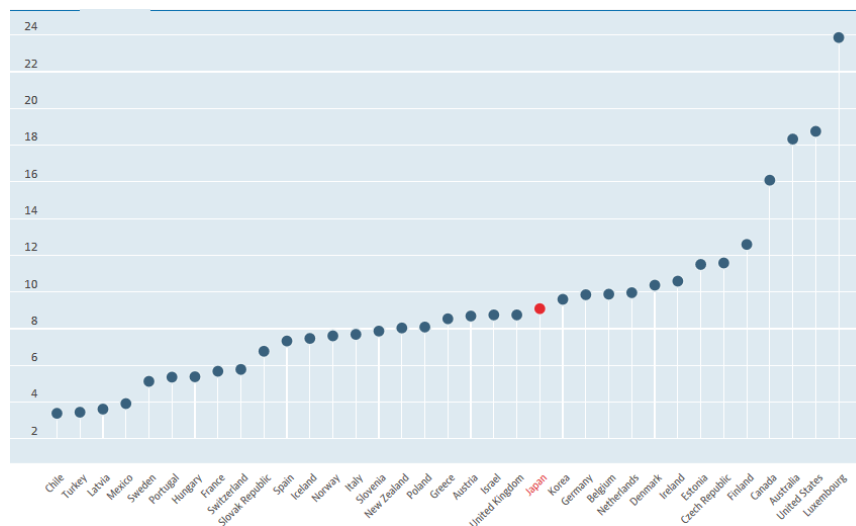
⁹ Akitoshi Mori, “Nihon no taichu kankyo kyoryoku” [Japan’s environmental cooperation with China] In Hideki Kitagawa ed., *Chugoku no Kankyo mondai to Ho Seisaku* [China’s environmental problems and Law/ Policy] (Kyoto: Horitsu Bunkasha)

¹⁰ Hidetaka Yoshimatsu, Mutual Interests and Policy Networks: Sino-Japanese Cooperation in the Environment and Energy, *RCAPS Working Paper No. 09-10, 2010*

Jepang dalam membantu pemerintah China dalam usaha mengurangi gas rumah kaca yang mereka hasilkan.

Tidak seperti kerjasama lingkungan yang pemerintah China dan Jepang lakukan pada tahun 1990an, pasca kesepakatan kerjasama yang terjadi keduanya, pemerintah Jepang memiliki kebebasan yang lebih mereka dapatkan dalam menjalankan program – program lingkungan di China. Sejak Jepang menyetujui ikut terlibat dalam perjanjian protokol Kyoto, maka pemerintah Jepang harus dapat menurunkan emisi gas rumah kaca mereka pada tahun 2008 – 2012, namun pada tahun 2006 Jepang menghasilkan gas rumah kaca yang lebih besar dari target penurunan yang mereka setuju pada protokol Kyoto, sehingga Jepang mencari kredit emisi atau *emission credit* akibat hal tersebut.

Bagan 1 Data Emisi Pemerintah Jepang tahun 2006



Data emisi gas pada tahun 2006 (Sumber : <https://data.oecd.org/air/air-and-ghg-emissions.htm>)

Kredit emisi atau *emission credit* menurut Cambridge *dictionary* adalah

‘‘a reduction in pollution that is equal to one emission unit. A company that reduces its pollution can sell its emission credits to companies that fail to reduce their pollution:

If a company fails to meet its emission-reduction target, it will need to buy additional emission credits to cover its excess emissions.’’¹¹

Sehingga berdasarkan protokol Kyoto, jika Jepang tidak berhasil memenuhi penurunan gas rumah kaca mereka, maka pemerintah Jepang harus mencari kompensasi di negara lain untuk menunjang kredit emisi mereka. Dalam hal ini, China menjadi negara utama yang menjadi kredit emisi yang dilakukan pemerintah Jepang.

Dengan melakukan kerjasama dengan pemerintah China, Jepang dapat menjadikan China sebagai negara kredit emisi mereka, hal tersebut dapat menunjang CDM (*clean development mechanism*) yang berarti dapat menambah kredit emisi Jepang sendiri. Dari 415 CDM (*clean development mechanism*) yang dijalankan oleh pemerintah Jepang pada tahun hingga awal 2009, 216 program (52%) dilakukan di China dan diikuti dengan India yang mendapat 34 program (8%)¹². Dari fakta tersebut menunjukkan bagaimana China memerankan peranan penting sebagai kredit emisi bagi pemerintah Jepang untuk tetap mencapai target yang telah disetujui pada protokol Kyoto. Hal tersebut juga ditunjang dengan

¹¹ <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/emission-credit> diakses pada 11 April 2017

¹² Hidetaka Yoshimatsu, Mutual Interests and Policy Networks: Sino-Japanese Cooperation in the Environment and Energy, *RCAPS Working Paper No. 09-10, 2010*

menguatnya isu – isu lingkungan pada era milenial atau tahun 2000an yang dimana kurang mendapat perhatian pada era 1990an. Dengan menguatnya tren isu lingkungan tersebut, pemerintah Jepang lebih memiliki nilai tambah dalam menjalankan program lingkungan mereka di China dibandingkan pada masa sebelumnya.

Dengan banyaknya program CDM (*clean development mechanism*) yang dijalankan di China dalam usaha Jepang pada isu – isu lingkungan membuat strategi yang dijalankan oleh pemerintah Jepang dan China menjadi *win – win solution* dimana ada beberapa point yang bisa dicapai oleh kedua belah pihak, antara lain :

1. Jepang memiliki kredit tambahan dalam usaha kompensasi mereka untuk menurunkan emisi gas rumah kaca sesuai dengan protokol Kyoto;
2. Jepang dapat mempertahankan industrialisasi di negara mereka karena memiliki *emission credit* di China;
3. Program CDM (*clean development mechanism*) yang dijalankan di China yang berasal dari ODA berupa pinjaman dapat menjadi tabungan bagi Jepang sendiri dalam jangka panjang;
4. Terjadi efek *spillover* di daerah sekitar pembangunan program – program CDM yang menguntungkan pembukaan lapangan pekerjaan dan peningkatan kualitas manusia di China;
5. Terjadi pertukaran teknologi antara Jepang dan China;
6. Perbaikan lingkungan dari proses industrialisasi di China sendiri;

Dari hal – hal yang telah dijabarkan di atas kita bisa melihat bagaimana dana ODA yang disalurkan ke China tidak serta merta hanya bantuan tanpa keuntungan belaka. Dengan penjabaran di atas kita dapat melihat kepentingan Jepang sendiri dalam pemberian bantuan ODA di bidang lingkungan yang dilakukan pemerintah Jepang di China.

3. Pembangunan infrastruktur transportasi dan ODA sebagai stimulus FDI

Selain berfokus pada pemberian bantuan ODA pada program – program lingkungan, pemberian bantuan luar negeri ODA yang dijalankan Jepang juga berfokus pada pembangunan infrastruktur di China, terutama di bidang infrastruktur transportasi. Hal tersebut berdasarkan filosofi Jepang sendiri dalam penyaluran ODA di negara berkembang yang dimana menganggap negara berkembang akan tetap menjadi negara berkembang apabila tidak mengalami perkembangan transportasi yang menunjang proses perekonomian mereka. Karena filosofi yang dipegang pemerintah Jepang tersebut membuat bantuan luar negeri ODA yang dilakukan Jepang di negara – negara berkembang banyak tersalurkan ke pembangunan infrastruktur – infrastruktur transportasi demi menunjang proses perkembangan ekonomi, termasuk di China sendiri. Pada bab sebelumnya telah disebutkan beberapa program ODA yang dilakukan Jepang di bidang transportasi dan pada bagian ini penulis akan berusaha menerangkan kepentingan yang ingin diraih oleh pemerintah Jepang dalam melakukan pembangunan infrastruktur transportasi di China.

Perkembangan industri dan investasi yang terjadi di China tidak saja menguntungkan China sebagai *host country* dari berbagai merek – merek industri, namun juga bagi pemasukan *home country* sendiri, termasuk Jepang yang banyak menjadi *home country* bagi perusahaan – perusahaan industri di China. Banyak produk – produk industri yang dihasilkan di China oleh perusahaan – perusahaan Jepang berkembang di China mengakibatkan kebutuhan peningkatan infrastruktur penunjang, terutama transportasi yang memiliki pengaruh langsung dalam perkembangan ekonomi dan industri yang terjadi di China. Dengan memproduksi barang – barangnya di China, perusahaan Jepang dapat melakukan re-import ke Jepang sendiri maupun melakukan ekspor ke negara lain seperti Amerika Serikat dan negara – negara di kawasan Eropa langsung dari China.

Hal tersebut juga semakin ditunjang dengan bergabung nya China menjadi negara anggota WTO pada tahun 2001 yang membuka lembaran baru dalam perkembangan investasi dan industri yang ada di China¹³. Pasca masuknya China sebagai negara anggota WTO, membuat Jepang merevisi dan memformulakan mekanisme baru ODA kepada China guna menunjang kemudahan dan proses masuknya investasi – investasi yang dilakukan pemerintah Jepang di China. Dalam revisi *Economic Cooperation Program for China* yang dikeluarkan pada tahun yang sama, pemerintah Jepang menjadikan program ekonomi pasar menjadi prioritas utama dalam hal tersebut¹⁴. Hal tersebut juga sesuai dengan prinsip dasar dalam pemberian bantuan ODA yang dilakukan Jepang yang telah dijelaskan pada

¹³ https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_chine_e.htm diakses pada 12 April 2017

¹⁴ http://www.mofa.go.jp/policy/oda/region/e_asia/china-2.html diakses pada 12 April 2017

bab kedua dimana bantuan luar negeri ODA Jepang memiliki prinsip untuk mendukung proses ekonomi yang berbasis pasar. Dengan masuknya China sebagai anggota WTO itu juga mengakibatkan pemerintah China harus dapat melindungi sektor – sektor pribadi, terutama milik negara lain yang dimana menjadi prinsip WTO. Dengan adanya perlindungan yang lebih besar terhadap sektor pribadi, perusahaan – perusahaan Jepang juga dapat secara bebas dan tanpa diskriminasi melakukan pemasaran produk - produk Jepang di China. Hal tersebut membuat investasi atau FDI (*foreign direct investment*) dari perusahaan – perusahaan Jepang mulai memasuki China secara lebih besar karena bergabungnya China sebagai anggota WTO.

Ada beberapa hal yang mendukung China menjadi tujuan utama penerima FDI pasca bergabungnya mereka menjadi anggota WTO. Bagi Jepang sendiri, ada beberapa keuntungan yang dimiliki Jepang dalam penyaluran FDI di China, yaitu : biaya pekerja yang lebih murah, biaya transportasi yang dapat dipangkas, keuntungan geografi yang dimiliki China, sumber daya yang melimpah, dan tingginya angka masyarakat yang bisa berbahasa Jepang. Hal tersebut membuat perusahaan – perusahaan Jepang secara lambat, namun pasti mulai memindahkan basis produksi mereka ke China. Berbeda dengan pada masa awal kerjasama mereka, perusahaan – perusahaan Jepang hanya dapat memproduksi secara terbatas produk mereka di China, pasca masuknya China ke WTO tadi hal tersebut menjadi tereliminasi¹⁵. Selain itu, dimana pada era sebelumnya produk – produk industri

¹⁵ Tesi di Laurea, *Japanese ODA to China: the enabler of FDI*, Venice University , 2013

Jepang kebanyakan diimpor kembali ke Jepang, pasca tahun 2001 tadi produk – produk industri Jepang yang telah di produksi di China juga dapat dipasarkan untuk pasar di dalam negeri China sendiri yang tentu saja sangat menguntungkan untuk kedua belah pihak yang dimana China memiliki potensi pasar yang besar dan lamban laun berevolusi menjadi tempat pemasaran terbesar produk – produk industri Jepang. Tetapi, investasi yang dilakukan perusahaan – perusahaan Jepang dengan stimulus yang dilakukan melalui ODA tidak saja guna mengeksploitasi biaya pekerja yang murah di China, namun juga telah emnumbuhan lingkungan ekonomi yang lebih baik di China , sekaligus meningkatkan sumber daya manusia yang dimiliki masyarakat China.

Dengan peningkatan ekonomi akibat mulai banyaknya investasi yang masuk ke China membuat kebutuhan akan fasilitas penunjang merupakan sesuatu yang mesti dipenuhi agar atmosfer ekonomi yang berusaha dibangun tetap berjalan dan dapat bertahan. Melalui pembangunan fasilitas penunjang perekonomian di China, seperti pelabuhan dan rel kereta api membuat keuntungan tidak hanya bagi pemerintah Jepang sendiri karena melalui fasilitas ini dapat memotong berbagai anggaran transportasi, tetapi juga dapat menguntungkan pemerintah China sebagai *host country* karena mendapat pinjaman dalam pembangunan infrastruktur transportasi mereka. Hal ini juga dapat menunjang pemasaran produk – produk inudstri Jepang di China sendiri yang dimana pada masa sebelum masuknya China ke WTO mendapatkan diskriminasi dan biaya pajak yang tinggi¹⁶.

¹⁶ *Ibid*

Hal tersebut juga didukung oleh hipotesis yang dikeluarkan oleh Professor Shibota yang membagi FDI yang masuk ke China mulai dinormalisasinya hubungan antara Jepang dan China menjadi tiga fase, yaitu 1980an, 1990an, dan 2000an. Dalam bagian ini penulis akan lebih menerangkan pada masa 2000an yang dimana menunjukkan bagaimana ODA telah menjadi stimulus bagi masuknya FDI dari Jepang¹⁷.

Pada masa 2000an, orientasi investasi yang dilakukan Jepang di China sangat terpengaruh dengan masuknya China menjadi negara anggota WTO seperti yang sudah pernah disebutkan sebelumnya. Pada masa ini, ODA menjadi stimulus lancarnya investasi di China dengan melakukan program – program penunjang seperti pembangunan pelabuhan di kota Dalian. Dengan berubah nya orientasi inivestasi yang dilakukan pemerintah Jepang di China dan terpusat di daerah – daerah delta sungai Yangtze, sungai Pearl dan teluk Bonghai menjadikan daerah ini sebagai kawasan yang mengkonsumsi produk - produk industri Jepang yang sangat berpotensi. Sehingga pada era ini, banyak FDI dan penyaluran ODA terpusat pada daerah – daerah ini, seperti di Kota Dalian dan Shanghai, Chongqing, Guangzhou, dan Tianjin. Daerah – daerah ini melalui program ODA telah berubah menjadi daerah penunjang perindustrian dan pemasaran industri China karena juga didukung posisi geografis yang strategis dan kualitas sumber daya yang tinggi. Hal tersebut menunjukkan bagaimana daerah – daerah yang menjadi tempat penyaluran ODA sejatinya merupakan daerah – daerah penunjang perindustrian bagi Jepang

¹⁷ Atsuo Shibota, "Japanese investments in China", in *Policy Discussion Paper series P-004*, RIETI, 2009

sendiri. Dengan masuknya ODA ke daerah – daerah yang menyumbang GDP yang besar bagi China tentu saja juga bisa menjadi tempat pemasukan bagi perekonomian Jepang sendiri melalui barang - barang industri yang mereka hasilkan di China.

B. Kerugian Jepang apabila menghentikan ODA di China

Pada bagian ini, penulis berusaha memaparkan kerugian yang mungkin dialami Jepang apabila tidak melanjutkan program ODA mereka, terutama di China. Sebagai *rational actor* Jepang tentu saja memiliki beberapa pertimbangan dalam melakukan politik luar negerinya, termasuk ODA yang menjadi alat instrumen politik luar negeri Jepang.

1. Menunjukkan komitmen Jepang yang lemah terhadap isu lingkungan

Sebagai negara industri, Jepang tentu saja menjadi negara yang menjadi salah satu penyumbang gas emisi rumah kaca yang cukup besar. Tidak bisa dipungkiri, sebagai negara yang menitik beratkan perekonomiannya pada bidang industri, Jepang membutuhkan negara lain untuk mendukung komitmen mereka terhadap isu lingkungan, terutama protokol Kyoto. Dalam protokol Kyoto, seperti yang sudah disebutkan sebelumnya, Jepang berkomitmen untuk turut serta dalam isu – isu lingkungan sebagai negara yang berkomitmen untuk menciptakan masa depan bumi yang lebih baik. Komitmen yang besar yang ditunjukkan terhadap isu perubahan lingkungan untuk menciptakan masa depan yang lebih baik tersebut tidak terlepas dari pengalaman Jepang sendiri. Wabah penyakit Minamata yang menimpa Jepang pada era 1965 adalah salah satu sejarah kelam yang dimiliki Jepang akibat dari polusi lingkungan karena polusi industri dan pembangunan yang

tidak seimbang dengan lingkungan¹⁸. Akibat pengalamannya tersebut, salah satu hal yang menyebabkan Jepang memiliki perhatian besar terhadap isu perubahan lingkungan pasca perang dingin.

Selain karena faktor sejarah tersebut, Jepang juga memiliki tanggung jawab moral terhadap isu perubahan lingkungan. Sebagai negara yang berada di posisi ANNEX – 1 pada protokol Kyoto, Jepang tentu saja harus secara nyata berkontribusi dalam usaha perubahan lingkungan. Namun, sebagai negara yang berfokus pada industrialisasi, Jepang tidak memiliki lahan yang cukup untuk dapat mengurangi emisi gas rumah kacanya. Melalui mekanisme protokol Kyoto, tentu saja Jepang diharuskan memiliki negara untuk mengakomodasi CDM (*clean development mechanism*) mereka. Bukti komitmen besar yang ditunjukkan Jepang dalam isu lingkungan juga terkandung dalam program ODA, termasuk ODA *charter* 2003 yang menempatkan isu lingkungan sebagai isu prioritas dalam pemberian bantuan ODA di negara berkembang.

Apabila Jepang tidak menunjukkan komitmen besar mereka terhadap isu – isu lingkungan dan mengakomodir CDM mereka, tentu saja hal tersebut dapat menjadi Jepang yang menginginkan menjadi *role model* sebagai negara yang menerapkan pembangunan yang berkesinambungan¹⁹. Menteri lingkungan Jepang, Ichiro Sumikara juga menganggap, Jepang memiliki posisi penting dalam isu lingkungan, beliau mengatakan :

¹⁸ <http://www.bu.edu/sustainability/minamata-disease/> diakses pada 16 April 2017

¹⁹ http://www.japanfs.org/en/news/archives/news_id035780.html diakses pada 16 April 2017

*"We want to take the initiative and build a leading low-carbon society while stepping out of recession before anyone else in the world."*²⁰

Sebagai negara yang mengincar sebagai *role model* dan *leading country* dalam isu lingkungan tentu saja tidak bijak apabila Jepang tidak melanjutkan program lingkungan ODA, terutama di China yang menjadi basis lebih dari 50% program CDM mereka.

2. Mengganggu Hubungan Ekonomi yang Telah Berjalan

Tidak dapat dipungkiri, walaupun terjadi persaingan yang ketat antara Jepang dan China, hubungan ekonomi antar keduanya berjalan sangat baik pada tahun 2006 – 2013. Hal tersebut dibuktikan dengan bagaimana China telah melewati Amerika Serikat sebagai mitra dagang terbesar produk industri Jepang. Melalui ODA, Jepang telah membuktikan bagaimana keefektifan dari bantuan luar negeri yang mereka salurkan terhadap peningkatan ekonomi dan industri Jepang di negara penerima bantuan, termasuk di China.

Melalui mekanisme ODA, Jepang telah menjadikan bantuan luar negeri ODA yang mereka salurkan ke China sebagai pintu masuk bagi industrialisasi Jepang. Pada awal 2006, angka ekspor produk Jepang ke China mencapai \$80.9 miliar, meningkat sebesar 8.9% dari tahun sebelumnya. Peningkatan juga terjadi pada produk import China ke Jepang yang mencapai angka \$109 miliar, meningkat sebesar 15% dari tahun sebelumnya yang menjadikan hubungan ekonomi kedua

²⁰ <http://www.reuters.com/article/idUST327766> diakses pada 21 April 2017

negara terus menciptakan pencapaian yang lebih baik²¹. Dari angka tersebut, kita dapat melihat bagaimana keterikatan ekonomi yang telah dijalin keduanya telah membawa perekonomian kedua negara menuju posisi yang lebih signifikan dan terus meningkat beberapa tahun setelahnya.

Melalui mekanisme ODA, Jepang telah menjadikan bantuan luar negeri menjadi sarana yang efektif dalam mendukung perekonomian mereka sehingga menjaga ODA tetap pada “jalur” yang telah ada di China tentu saja memberi sumbangsih yang besar terhadap perekonomian mereka.

C. Beban Jepang dalam Keberlanjutan ODA di China

Jepang dalam usaha untuk tetap melanjutkan ODA di China bukan hanya berdampak positif, namun juga ada beban yang mesti ditanggung pemerintah Jepang dalam usaha tersebut. ODA yang secara nyata telah ikut berkontribusi dalam peningkatan China sebagai salah satu negara maju pada era ini, terutama dalam bidang ekonomi juga telah menjadikan hubungan kedua negara mengalami keadaan yang fluktuatif. Melalui ODA, Jepang berusaha menekan tensi antara Jepang dan China agar menciptakan atmosfer kawasan yang lebih baik, namun dalam usaha mempertahankan ODA di China ini, ada beberapa hal yang menjadi beban tersendiri bagi pemerintah Jepang.

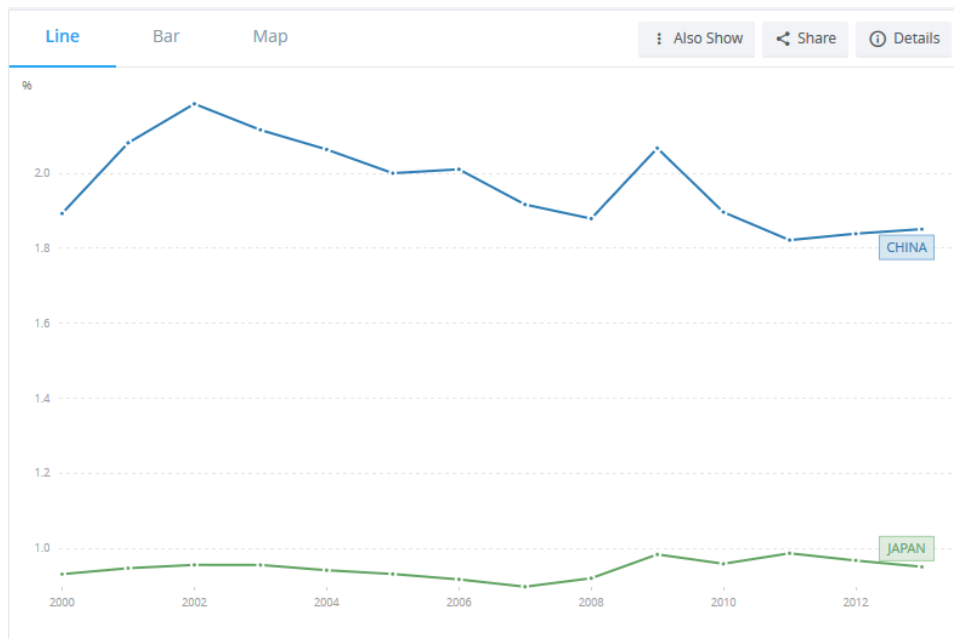
1. Menjadikan Rivalitas yang Lebih Kuat antar Keduanya

²¹ J. Przystup, James, Japan – China Relations: Looking Beyond Koizumi, Comparative Connections Journal, 2006

Sebagai kedua negara yang saling bertetangga, hubungan antara Jepang dan China sangat fluktuatif. Hubungan antara keduanya telah berevolusi menjadi hubungan yang turut mempengaruhi stabilitas kawasan asia timur maupun global sendiri. China yang telah berkembang menjadi salahs atu negara besar karena kemajuan ekonomi telah memberikan tekanan tersendiri bagi Jepang karena besarnya anggaran militer mereka yang tentu saja dapat mengancam Jepang sendiri. Seperti yang pernah disebutkan bagaimana Jepang yang sebagai negara yang turut serta dalam perkembangan Jepang telah berada pada posisi yang dilematis dalam pemberian dan keberlanjutan ODA di China.

Anggaran militer yang sangat tinggi yang masuk dalam anggaran negara China telah membuat Jepang sebagai negara yang secara ekonomi memiliki kepentingan yang besar di China, namun memiliki tekanan pada bidang politik dan militer merasa tindakan ini merupakan sebuah ancaman tersendiri bagi mereka. Ungkapan *self help* sebagai sebuah negara yang bertindak secara rasional tentu saja perlu diambil Jepang dalam menanggapi tingginya anggaran militer China tadi. Hal tersebut tentu saja bukan tanpa alasan, tidak adanya data pasti terhadap anggaran militer yang dikeluarkan secara transparat membuat pemerintah Jepang khawatir. Hal ini juga ditambah dengan perbedaan yang besar antara anggaran militer kedua negara. Jepang sebagai negara *pacifis* juga tidak bisa serta merta meningkatkan anggaran militer mereka karena dibatasi oleh konstitusi pasca perang dunia ke-2 sehingga perbedaan anggaran militer antara Jepang dan China terlampau besar.

Bagan 2 Perbandingan Anggaran Militer antara Jepang dan China



Perbandingan anggaran militer Jepang dan China (sumber : world bank)

Angka anggaran militer China yang bahkan lebih dari dua kali lipat yang bisa dianggarkan Jepang tentu saja membuat hubungan kedua negara ini sangat tidak bisa ditebak, apalagi faktor keterikatan ekonomi keduanya yang sangat besar.

Selain itu, ketidakpastian berapa jumlah anggaran militer China juga membuat Jepang berada dalam posisi dilematis. Hal tersebut tertuang dalam *Japan Defence white paper* yang dipublikasikan pada tahun 2011. Dalam laporan tersebut, dalam menanggapi China, Jepang beranggapan bahwa :

*“China military budget is lack of transparency, the size of defense budget, which has increased 70 percent in the past five years, and the pace of its ongoing military modernization program”*²²

²² Dapat diakses di http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2011.html

Menanggapi hal terus meningkatnya anggaran militer yang dikeluarkan China, membuat Jepang juga perlu menyiapkan diri dalam menghadapi berbagai ancaman. Berdasar *national defense program guidelines* yang dikeluarkan oleh pemerintah Jepang, dalam dokumen tersebut memosisikan China sebagai salah satu ancaman yang dimiliki Jepang. Bagi pihak pemerintah China sendiri, hal ini menurut juru bicara kementerian luar negeri mereka sebagai sesuatu yang tidak “bertanggung jawab”. Juru bicara kementerian luar negeri China menyampaikan modernisasi militer yang mereka lakukan semata – mata hanya untuk mempertahankan kedaulatan, keamanan dan wilayah teritori mereka. Dia juga menambahkan Jepang dapat berkaca pada kejadian sejarah yang pernah terjadi antara keduanya dan lebih menekankan hubungan yang lebih dalam untuk membangun rasa saling percaya antar kedua negara²³.

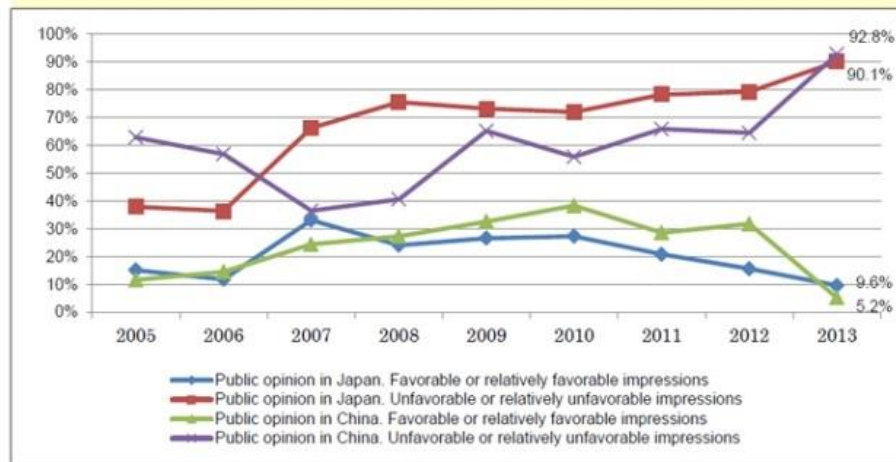
2. Tidak Terpenuhinya Tujuan Utama ODA

ODA yang pada hakikatnya memiliki tujuan utama untuk memperbaiki citra Jepang sendiri di masyarakat China pada dekade belakang ternyata menemui kebutuhan. Angka sentimen masyarakat di kedua negara setiap tahun terus meningkat. Hal ini membuat dana ODA yang telah disalurkan untuk perbaikan citra akibat sejarah perang seakan tidak membuahkan hasil yang cukup berarti, selain kepentingan ekonomi yang terjalin antar keduanya.

Bagan 3 Opini Publik di Jepang dan China tentang Hubungan Kedua Negara

²³ James J. Przystup, *Japan-China Relations: Muddling Through*, CSIS, *Journal on East Asian Bilateral Relation*, 2011

Opini Publik antar Kedua Negara



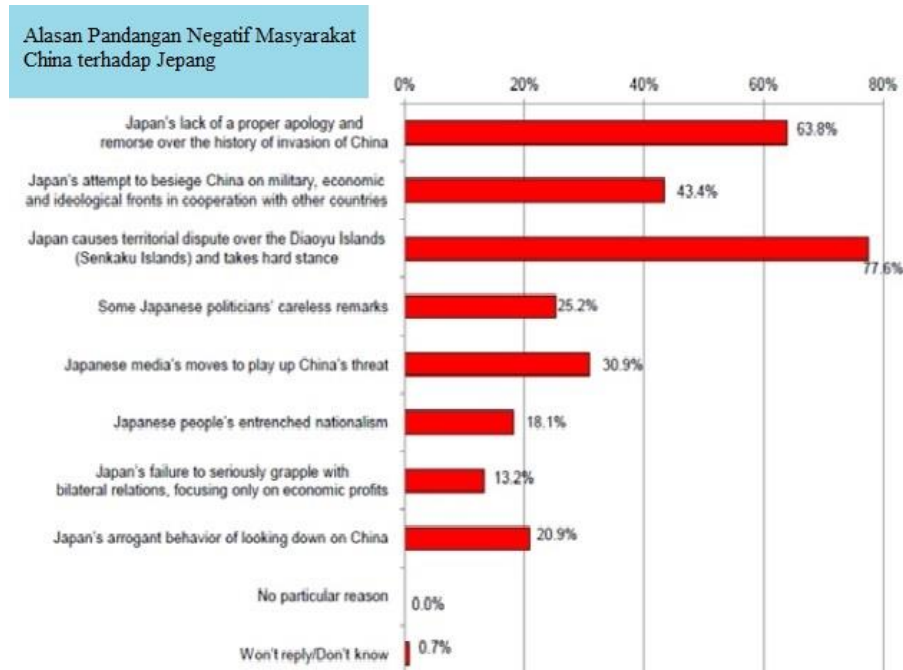
Sumber (http://www.genron-npo.net/en/opinion_polls/archives/5260.html)

Berdasarkan grafik di atas menunjukkan bagaimana pandangan masyarakat di kedua belah negara cenderung negatif. ODA sebagai usaha perbaikan citra di Jepang sendiri terbukti tidak serta merta menjadikan Jepang memiliki pandangan positif terhadap masyarakat China. Walaupun telah banyak dana yang dikucurkan pemerintah Jepang melalui ODA di China dalam beberapa dekade semenjak perbaikan hubungan antar keduanya, rasa saling pengertian antar kedua negara, baik di tingkat pemerintah maupun masyarakat terbukti tidak terjadi perubahan yang signifikan.

Pada masyarakat China sendiri, Jepang masih dianggap sebagai negara yang agresif akibat pengalaman mereka merasakan masa kolonialisme Jepang. Selain itu politisasi konflik yang sering terjadi antar keduanya juga sering menambah sentimen negatif di masyarakat. Hal tersebut dibuktikan dengan penyebab

pandangan negatif masyarakat antar kedua negara yang lebih kebanyakan karena konflik, bukan dari segi ekonomi.

Bagan 4 Alasan Pandangan Negatif Masyarakat China terhadap Jepang



Sumber (http://www.genron-npo.net/en/opinion_polls/archives/5260.html)

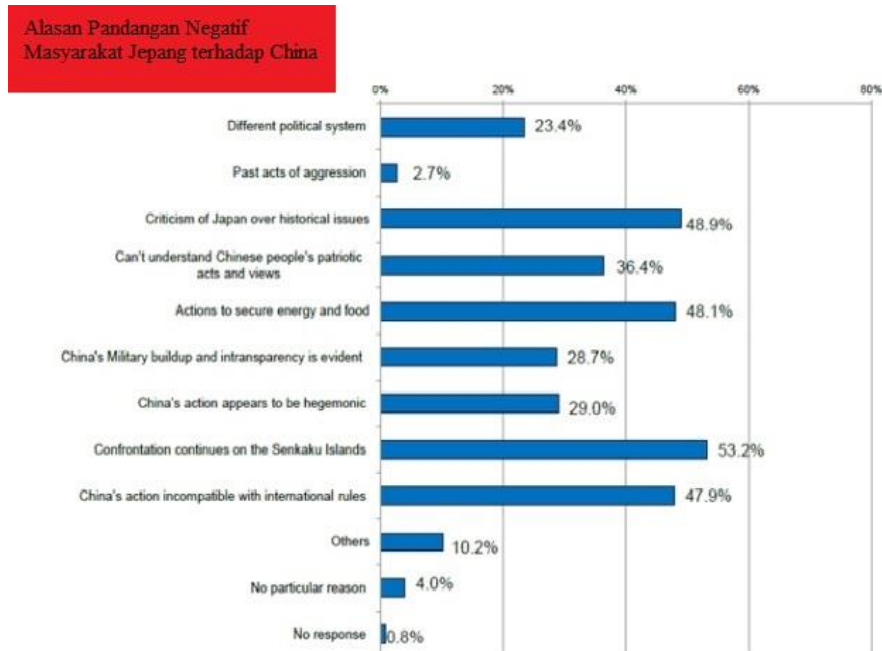
Dari grafik di atas kita melihat bagaimana ODA sebagai alat politik luar negeri Jepang untuk memperbaiki citra mereka di negara – negara yang pernah merasakan kolonialisme mereka tidak berjalan secara efektif, khususnya di China. Walaupun perkembangan dan ikatan ekonomi yang terjalin antar keduanya menemui titik positif, namun hal tersebut belum cukup untuk perbaikan citra Jepang sendiri di masyarakat China. Masyarakat China lebih menginginkan permintaan maaf secara langsung terhadap sejarah yang terjadi antar keduanya sebagai alasan tumbuhnya

ketidaksukaan masyarakat China terhadap Jepang. Selain itu, konflik teritori antar mereka, yaitu terhadap pulau Senkaku juga semakin memperenggang hubungan mereka pada tahun 2013.

Bagi masyarakat Jepang sendiri, pandangan negatif terhadap China tidak terlepas dari keagresifan pertumbuhan militer China yang sangat signifikan karena kenaikan ekonomi mereka, sekaligus konfrontasi mereka terhadap pulau Senkaku yang merupakan wilayah konflik antar keduanya selama beberapa dekade terakhir. Masyarakat Jepang juga menganggap, kritik pemerintah China terhadap sejarah kolonialisme Jepang sebagai sesuatu yang terus dipolitisasi untuk menyudutkan dan menekan posisi Jepang sendiri.

Selain itu aspek – aspek politis yang mempengaruhi hubungan kedua negara yang berusaha diperbaiki oleh Jepang melalui ODA kadang kala mencapai sesuatu yang tidak diinginkan. Hal ini tidak terlepas dari konflik teritori yang terus terjadi antar keduanya, walaupun hubungan ekonomi antar keduanya berjalan secara signifikan. ODA yang dijadikan Jepang sebagai alat diplomasi berusaha menurunkan tensi yang terjadi akibat dari konflik yang terjadi antara mereka di bidang politis.

Bagan 5 Alasan Pandangan Negatif Masyarakat Jepang terhadap China



Sumber (http://www.genron-npo.net/en/opinion_polls/archives/5260.html)

A. Analisis dari Kepentingan Jepang terhadap pemberian bantuan ODA di China

Dari paparan yang telah disampaikan penulis di atas, kita melihat hubungan antara Jepang dan China sangat fluktuatif. Walaupun hubungan ekonomi yang terjalin antar keduanya sangat signifikan dengan China menjadi mitra utama Jepang dalam perdagangan pada satu dekade terakhir, namun pertumbuhan pandangan negatif antar keduanya di masyarakat tidak terjadi perubahan yang signifikan. Dana ODA yang secara utama memiliki tujuan untuk menumbuhkan citra positif Jepang di mata masyarakat China terbukti tidak terlalu berpengaruh, selain dari segi ekonomi sendiri. Bagi pemerintahan Jepang di bawah Shinzo Abe, menganggap China sebagai mitra penting dalam perkembangan pemasaran produk industri Jepang. Hal tersebut dibuktikan dengan perkembangan China yang menjadi mitra

dagang terbesar bagi Jepang²⁴. Selain itu, melalui ODA perbaikan citra menjadi tujuan utama yang ditambah dengan keutungan ekonomi di dalamnya.

Dalam perkembangan program ODA di China, selain dalam usaha perbaikan citra yang dimiliki Jepang, mereka juga berfokus pada program – program perbaikan lingkungan di China. Seperti yang telah di singgung sebelumnya, beberapa kota di China menempati posisi sebagai kota dengan polusi terburuk. Jepang melalui ODA juga berfokus dalam usaha perbaikan lingkungan di China. Pada awalnya Jepang melakukan program lingkungan tersebut dengan tujuan untuk mengurangi masuknya polusi dari China ke Jepang sendiri, namun hal tersebut dirasa kurang efektif karena program ODA yang dimiliki Jepang secara karakteristik berdasarkan kepada permintaan negara penerima bantuan. Pasca tahun 2000an, Jepang melakukan perubahan metode dalam melakukan program lingkungan di China. Hal tersebut bertujuan agar Jepang terhindar dari sanksi akibat perjanjian protokol Kyoto yang mengharuskan Jepang menurunkan emisi hingga 6% pada tahun 2008 – 2012. Karena ketidakmampuan Jepang dalam menurunkan emisi tersebut, Jepang harus memiliki kredit emisi untuk membayar hal tersebut sehingga melalui program lingkungan di China, Jepang memiliki kredit emisi yang cukup untuk membayar denda dari protokol Kyoto. Dengan program lingkungan ODA Jepang tersebut, mereka membangun CDM (*clean development mechanism*) di kota – kota industri di Jepang dalam usaha perbaikan lingkungan dan menghindari sanksi dari protokol Kyoto.

²⁴ <https://www.merdeka.com/uang/tahun-2004-cina-jadi-mitra-dagang-no-1-jepang-n8j4vph.html>

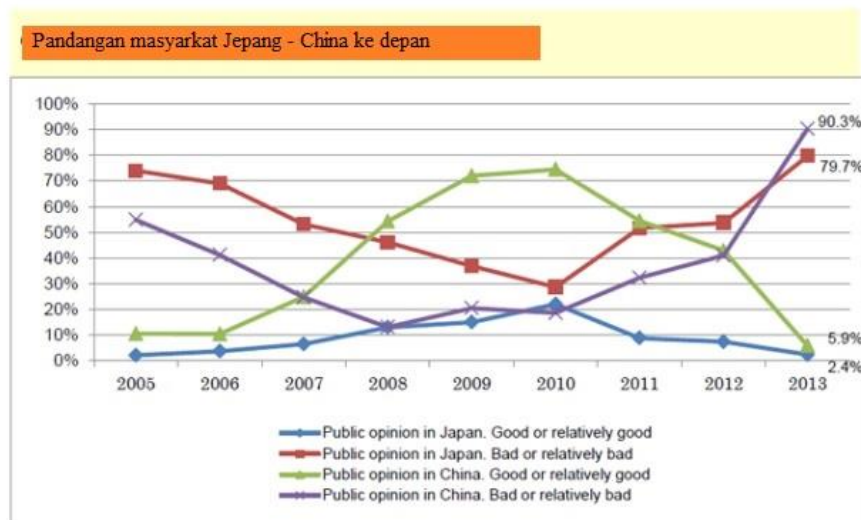
Selain itu, Jepang juga berfokus pada program – program pembangunan infrastruktur transportasi di China dengan tujuan untuk menstimulus perkembangan ekonomi, baik bagi China maupun Jepang sendiri. Seperti yang dipaparkan pada bab sebelumnya Jepang berfokus dalam pembangunan infrastruktur – infrastruktur transportasi di kota – kota besar di China. Hal itu dapat menjadi stimulus pemasukan FDI dan membantu perekonomian Jepang sendiri. Selain itu, dengan membangun infrastruktur transportasi di kota besar China, Jepang juga berharap perbaikan citra yang menjadi tujuan utama Jepang lebih dapat tercapai.

Namun, ODA yang secara nyata juga turut serta dalam perkembangan ekonomi di China bagi Jepang menjadi dilema tersendiri. Hal tersebut dikarenakan pada tahun 2006 – 2013, konflik antar keduanya yang melalui ODA diharapkan surut malah tidak terjadi perubahan secara signifikan. Selain itu, dengan peningkatan ekonomi yang signifikan yang dialami China, hal tersebut membuat peningkatan anggaran militer yang juga menjadi salah satu ketakutan Jepang sendiri yang seakan membiyai rivalnya tersebut. Jepang dan China yang pada era global telah berevolusi menjadi kekuatan besar bersama – sama mereka berusaha menjaga stabilitas kawasan dan global sendiri, namun sebagai negara yang bertetangga hubungan mereka sendiri penuh dengan konflik, terutama tentang sejarah dan teritori.

Selain itu, yang dapat menjadi pertimbangan Jepang sendiri dalam melanjutkan ODA di China adalah tidak tercapainya secara efektif tujuan utama ODA yaitu sebagai pemenuhan citra baik bagi Jepang. Walaupun telah puluhan tahun melakukan program bantuan luar negeri ODA mereka di China, pandangan

masyarakat Jepang tidak mengalami perubahan yang signifikan. Jepang perlu meninjau kembali hubungan kerjasama mereka, termasuk dalam metode penyaluran ODA sendiri. Terus tumbuhnya pandangan negatif antar masyarakat di kedua belah pihak dan pandangan masyarakat yang menganggap hubungan antar kedua nya tidak akan membaik juga menjadi perbandingan bagi pemerintah Jepang sendiri dalam melanjutkan ODA di China. Kedepannya pemerintah Jepang perlu memperhatikan pandangan masyarakat kedua negara sendiri yang menganggap hubungan kedua negara ini tidak akan lebih baik kedepannya. Walaupun ikatan ekonomi yang terjalin antar keduanya sangat besar, namun pandangan masyarakat terhadap hubungan kedua negara tidak menjadi lebih baik.

Bagan 6 Pandangan Masyarakat kedua Negara akan Hubungan di Masa Depan



Sumber (http://www.genron-npo.net/en/opinion_polls/archives/5260.html)

Data diatas menunjukkan bagaimana masyarakat di kedua negara merasa hubungan kedua negara tidak akan saling membaik kedepannya. Dengan rendahnya harapan masyarakat Jepang terhadap membaiknya hubungan Jepang dengan China, seharusnya pemerintah Jepang perlu mempertimbangkan kembali keberlanjutan ODA yang walaupun memberikan pemasukan yang cukup besar bagi perekonomian Jepang karena tingginya transaksi ekonomi keduanya dan cukup pentingnya kepentingan China bagi Jepang sendiri, namun masyarakat kedua negara saling menganggap hubungan keduanya tidak akan membaik sehingga penyaluran ODA perlu dipertimbangkan lagi kedepannya.

