

"I believe that Japan-ASEAN relations have reached a new level of maturity and understanding. In the 21st century, as sincere and open partnership, Japan and ASEAN should strengthen their co-operation under the basic concept of "acting together—advancing together."

— JUNICHIRO KOIZUMI, Perdana Menteri Jepang, 2001-2006

EKONOMI POLITIK JEPANG DI ASIA TENGGARA

Dominasi dan kontestasi aktor-aktor domestik



Faris Al-Fadhat, Ph.D.

EKONOMI POLITIK
JEPANG
DI ASIA TENGGARA

Dominasi dan kontestasi aktor-aktor domestik

Faris Al-Fadhat, Ph.D.

EKONOMI POLITIK
JEPANG
DI ASIA TENGGARA

Dominasi dan kontestasi aktor-aktor domestik



PUSTAKA PELAJAR

EKONOMI POLITIK JEPANG DI ASIA TENGGARA

Dominasi dan kontestasi aktor-aktor domestik

Penulis

Faris Al-Fadhat, Ph.D.

Desain Cover

Wisnu

Setting Isi

Dim@swids

Cetakan I, Januari 2019

Penerbit

Pustaka Pelajar (Anggota IKAPI)
Celeban Timur UH III/548 Yogyakarta
Telp. 0274 381542, Faks. 0274 383083
E-mail: pustakapelajar@yahoo.com

ISBN: 978-602-229-958-5

*Untuk Ali dan Ewi
serta Kedua Orangtuaku*

KATA PENGANTAR

Secara historis, kebijakan politik internasional Jepang menempatkan Amerika Serikat (AS) sebagai patron politik, di mana kebijakan-kebijakan strategis baik ekonomi maupun politik selalu ditempatkan dalam perspektif AS-Jepang. Termasuk dalam hal ini politik global Jepang di kawasan Asia Tenggara. Karena itu, hubungan baik dengan AS menjadi sangat penting bagi Jepang baik secara politik maupun ekonomi. Kondisi Jepang yang kalah pada Perang Dunia II membuat negara yang dijuluki matahari terbit ini kehilangan supremasi politik dan kedigdayaan ekonomi, karena itu aliansi dengan AS, selain dilatarbelakangi “keterpaksaan” sejarah kalah perang, juga menjadi strategi politik sekaligus ekonomi yang pragmatis. Dalam hal ini AS dipandang mampu menyediakan dua kebutuhan Jepang tersebut. Oleh sebab itu, kita menyaksikan politik luar negeri Jepang pada periode pasca-perang lebih banyak bersifat reaktif, di mana pengaruh dan tekanan internasional (dalam hal ini AS) lebih besar terasa dalam kebijakan-kebijakan internasional Jepang. Independensi kebijakan dipandang bukan sebagai sesuatu yang dominan.

Meski demikian, sejak berakhirnya Perang Dingin, Jepang

menunjukkan upaya yang lebih mandiri (*independent*) dalam orientasi kebijakan ekonomi-politik internasionalnya. Salah satu yang tampak jelas adalah politik luar negeri Jepang di kawasan Asia Tenggara. Perhatian Jepang terhadap negara-negara di kawasan Asia Tenggara sebenarnya sudah dibangun cukup lama sejak berakhirnya periode perang, serta upaya yang cukup serius setelah adanya integrasi kawasan dengan digagasnya organisasi Association of South East Asian Nation (ASEAN). Kepentingan ekonomi Jepang serta besarnya potensi negara-negara di kawasan menjadi dorongan yang begitu kuat untuk merangkul kawasan ini. Namun demikian pasca Perang Dingin, di saat berakhirnya persaingan dua kekuatan besar dalam politik internasional, perhatian Jepang mulai melampaui kepentingan ekonomi. Di bawah Perdana Menteri (PM) Junichiro Koizumi (2001-2006), Jepang membangun kembali mimpi-mimpi politik di dunia internasional. Apa yang dicapai Jepang secara politik dan ekonomi di kawasan Asia Tenggara pasca Perang Dingin sungguh sebuah prestasi dalam sejarah politik Jepang, di mana Jepang berhasil menempatkan dirinya sebagai aktor yang independen dan dominan namun sekaligus diterima oleh sebagian besar negara di kawasan ini.

Buku yang didasarkan dari penelitian ini mengupas ekonomi politik internasional Jepang, khususnya perubahan kebijakan ekonomi luar negeri Jepang terhadap negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Buku ini merupakan studi lanjut dari beberapa penulis yang sudah mengkaji tentang politik luar negeri Jepang. Namun demikian, buku yang ada di tangan pembaca ini berusaha menelusuri perubahan politik luar negeri Jepang melalui peran dan polarisasi aktor-aktor politik domestik dalam proses pembuatan kebijakan politik luar negeri terhadap ASEAN. Studi kasus yang lebih spesifik adalah lahirnya Doktrin Koizumi, yang mana salah

satu kebijakan politik cukup pentingnya adalah gagasan Jepang tentang kerja sama ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership (AJCEP). Kehadiran Doktrin Koizumi serta secara khusus AJCEP memiliki implikasi cukup penting bagi perubahan orientasi politik luar negeri Jepang di Asia Tenggara setelah itu. Perubahan tersebut misalnya, tampak ketika Shinzo Abe kembali menjadi Perdana Menteri di tahun 2012 hingga sekarang. Tidak saja dia memilih Asia Tenggara sebagai tujuan pertama kunjungannya tetapi dia menjadi pemimpin Jepang yang pertama kali mengunjungi seluruh negara anggota ASEAN pada periode pertamanya memimpin (2012-2013).

Penelitian terkait peran aktor-aktor politik penulis anggap sangat penting mengingat aktor-aktor tersebut memainkan peran yang sangat signifikan dalam pembentukan politik luar negeri Jepang, baik di kawasan Asia Tenggara maupun secara lebih luas di Asia-Pasifik. Penelitian dalam buku ini menggunakan kerangka berpikir teori ekonomi politik di dalam kebijakan luar negeri serta model proses pembuatan kebijakan dalam politik luar negeri, yakni model tripartial elit yang menekankan peran serta kompetisi antara tiga aktor politik dominan di Jepang: elit politik, sentral birokrasi dan kelompok bisnis. Selain itu analisis dalam buku ini juga dijelaskan melalui model pembuatan kebijakan, di mana persaingan dan pergeseran peran aktor-aktor ekonomi-politik akan turut memengaruhi perubahan tujuan serta sifat dari ambisi politik internasional Jepang.

Buku ini menghadirkan argumen Sebagai berikut: *Pertama*, Doktrin Koizumi, yang kemudian mendorong di-sepakatinya kerja sama AJCEP pada 8 Oktober 2003, menjadi momen penting bagi Jepang untuk membangun supremasi dan pengaruh yang lebih besar di kawasan Asia Tenggara. Jepang seolah mulai melepaskan diri dari bayang-

bayang politik reaktif dan bergantung pada pengaruh serta kepentingan AS. Apa yang berlaku pada Jepang tersebut tidak terlepas dari peran politik yang cukup kuat dari sentral birokrasi, terutama Ministry of Economy Trade and Industry (METI)—yang sebelumnya bernama Ministry of International Trade and Industry (MITI). Hal ini selain disebabkan besarnya kepentingan ekonomi nasional Jepang juga turut didorong oleh dua hal, yakni: (a) adanya restrukturisasi birokrasi di tahun 1990-an yang memungkinkan METI mengambil peran (ekonomi-politik) regional dan internasional lebih besar, sekaligus mereduksi peran Ministry of Foreign Affairs (MOFA) yang sebelumnya lebih dominan; (b) perubahan ideologi METI ke arah kebijakan liberalisasi ekonomi dan dinamisasi pasar dengan terus mendorong terciptanya pasar yang kondusif serta liberalisasi ekonomi secara regional.

Kedua, kebijakan ekonomi-politik internasional sebuah negara akan mengalami perubahan seiring polarisasi dan perubahan aktor. Peran politik cukup krusial yang dimainkan METI dalam kasus AJCEP turut mendorong perubahan politik luar negeri Jepang terhadap kawasan Asia Tenggara ke arah proaktif. Dalam hal ini AJCEP tidak hanya meningkatkan kerja sama ekonomi Jepang-ASEAN, tetapi sekaligus menandakan perubahan strategi dan peningkatan intensitas politik luar negeri Jepang terhadap kawasan, di mana inisiatif kebijakan kemudian diambil secara lebih independen sesuai dengan kepentingan ekonomi-politik nasional-nya dan terlepas dari bayang-bayang dan tekanan internasional (apa yang dalam istilah Jepang disebut sebagai *gaiatsu*). Selain itu kebijakan ini juga sekaligus memungkinkan Jepang untuk mengambil inisiatif kepemimpinan politik sekaligus peran yang lebih besar di kawasan Asia Tenggara dan juga Asia-Pasifik. Hal ini tampak jelas dari upaya Jepang untuk merangkul kawasan

Asia Tenggara tidak hanya dari sisi kerja sama ekonomi tetapi juga dalam isu-isu politik dan keamanan. Dalam hal ini kerja sama komprehensif Jepang-ASEAN bisa dilihat sebagai pintu masuk paling ideal bagi politik luar negeri proaktif Jepang.

Dalam penyelesaian buku ini, penulis berutang kebaikan kepada banyak pihak. Tanpa bantuan mereka rasanya tidak mungkin buku ini dapat terselesaikan. Karena itu, penulis ingin berterima kasih kepada Profesor Dr. Jahja A. Muhaimin dan Dr. (Cond) Siti Daulah Khoiriati yang banyak sekali memberikan saran dan pandangan untuk mempertajam analisis dalam buku ini. Atas bantuan dan rekomendasi Ibu Siti Daulah Khoiriati penelitian untuk buku ini dapat saya lakukan di Tokyo, Jepang, melalui beasiswa yang diberikan oleh The Japan Foundation.

Terima kasih juga kepada Bapak Usmar Salam dan Dr. Ririn Tri Nurhayati atas saran dan komentar kritisnya demi perbaikan dan penyempurnaan di beberapa pembahasan. Penulis juga mendapat perhatian yang tak terkira dari Profesor Dr. Budi Winarno yang terus memberikan semangat agar menerbitkan tesis penulis. Begitu juga Dr. Dafri Agussalim yang memberikan banyak bimbingan—yang kebaikan hatinya begitu luas. Serta Dr. Siti Muti'ah Setiawati dan Pak Muhadi Sugiono, atas inspirasi dan pencerahan yang beliau berikan.

Selanjutnya penulis berterima kasih kepada pihak The Japan Foundation: Mariko Mugitani, Mika Mukai, Dipo D. Siahaan, Makoto Moriya, dan Masamichi Furuya, atas beasiswa Jenesys Programme sehingga memungkinkan bagi penulis menjadi research fellow dan melakukan riset di Tokyo University of Foreign Studies (TUFS). Terima kasih kepada Profesor Naoki Soda dan Profesor Kenji Isezaki (TUFS), serta Profesor Nobuto Yamamoto (Keio University), Profesor Koichi Sato (J.F. Oberlin University), Profesor Miyagi Taizo (Sophia

University), dan Amiko Nobori (Graduate Institute for Policy Studies, Tokyo) atas saran yang sangat berarti selama diskusi di Tokyo bagi ide awal dari penyusunan buku ini. Terima kasih juga kepada kolega sekaligus sahabat yang banyak membantu selama di Tokyo, baik secara langsung maupun tidak: Ascana Luisa Gurusinga, Florentina Erika, Jabidin, Retno Widyastuti, Ayudia Prabandini, dan Mery Kharismawati.

Saya merasa sangat berhutang budi kepada seluruh kolega saya di Jurusan Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, atas dukungan mereka sehingga saya dapat menyelesaikan buku ini. Terima kasih khususnya kepada Profesor Dr. Bambang Cipto, Profesor Dr. Tulus Warsito, Dr. Gunawan Budiyanto, Prof. Dr. Acmad Nurmaadi, Dr. Nur Azizah, Dr. Ali Muhammad, Dr. Surwandono, Dr. Ahmad Sahide, Dr. Sugeng Riyanto, Dr. Ali Maksun, Dr. Hilman Latief, Bapak Sugito, Bapak Ade M. Wirasenjaya, Bapak Takdir Ali Mukti, Bapak Zahrul Anam Azhar, Ibu Dian Azmawati, Ibu Siti Muslikhati, dan Naufal Rijalul Alam. Begitu juga bantuan yang diberikan oleh Ibu Sri Suharti dan Asna Luthfi Widyawati.

Dan yang utama, terima kasih saya ucapkan kepada keluarga saya atas cinta, do'a dan harapan yang begitu besar. Tanpa dukungan mereka buku ini tidak akan bisa hadir ke tangan pembaca. Secara khusus kepada Ewi Rosami dan Alia Kaira Alfadhat atas cinta yang tulus serta kebesaran hati mereka memberikan keleluasaan waktu sehingga saya dapat menyelesaikan naskah buku ini. Begitu juga atas doa dan kasih sayang yang diberikan kedua orang tua saya, ayahanda Mahmud Yaqub, S.Ag, Ibunda Siti Asmah Yusuf, S.PdI, adik saya Khaerunnisa' Muthmainnah serta Mas Budi dan juga Clara Zaheera. Begitu juga kedua mertua saya Ayahanda Lalu Banggae Mohyiddin and Ibunda Nilawan Dewi, S.Pd.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar — vii

Daftar Isi — xiii

Daftar Singkatan — xvii

1 Politik Jepang di Asia Tenggara — 1

- Orientasi Hubungan Jepang-Asia Tenggara — 2
- Evolusi Hubungan Jepang-Asia Tenggara — 10
- Faktor Ekonomi Politik Kerja sama Jepang-Asia Tenggara — 16
- Doktrin Politik Luar Negeri Jepang — 23
- Kontestasi Aktor dalam Pembuatan Kebijakan Luar Negeri — 28

2 Politik Luar Negeri Jepang Terhadap ASEAN: Lahirnya Empat Doktrin — 35

- ASEAN Dalam Perspektif Politik Luar Negeri Jepang — 36
- Doktrin Fukuda Tahun 1977 — 41
- Doktrin Takeshita Tahun 1989 — 49
- Doktrin Hashimoto Tahun 1997 — 55

- Doktrin Koizumi Tahun 2002 — 59
- Institusionalisasi Hubungan Jepang-ASEAN — 64

3 Kontestasi Aktor Dalam Ekonomi Politik Jepang — 73

- Polarisasi Aktor dalam Kebijakan Ekonomi Politik Jepang — 74
 - Politisi — 78
 - Sentral Birokrasi 83
 - *Konglomerat (Kelompok Bisnis)* — 88
- Lahirnya Kesepakatan *ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership* (AJCEP) — 92
 - Peran Kuat Sentral Birokrasi dalam Kasus AJCEP 98
 - Peran Dominan MITI/METI — 100
 - Faktor-faktor Pendorong Peran Dominan MITI/METI — 104

4 Transformasi Ekonomi Politik Internasional Jepang — 109

- Evolusi Politik Luar Negeri Reaktif Jepang — 110
- Implikasi AJCEP Terhadap Politik Luar Negeri Jepang — 120
- Transformasi dalam Perumusan Kebijakan Ekonomi Politik — 124
- Proyeksi Hubungan Jepang-ASEAN Pasca AJCEP — 130

5. Kesimpulan — 135

Daftar Pustaka — 141

Lampiran — 152

- 1 Kronologis Hubungan Jepang-Asean — 152
- 2 The Fukuda Doctrine August 18, 1977 — 157
- 3 The Takeshita Doctrine May 5, 1989 — 162

4 The Hashimoto Doctrine January 14, 1997 — 170

5 The Koizumi Doctrine January 14, 2002 — 179

Indeks — 190

Tentang Penulis — 196

ILUSTRASI

Gambar

- Gambar 1.1 The Decision Process of Foreign Policy
Between Change Agents and Degree of Policy
Change — 32
- Gambar 4.1 The Decision Process of Foreign Policy
Between Change Agents and Degree of Policy
Change (a) — 124
- Gambar 4.2 The Decision Process of Foreign Policy
Between Change Agents and Degree of Policy
Change (b) — 127
- Gambar 4.3 The Decision Process of Foreign Policy
Between Change Agents and Degree of Policy
Change (c) — 127

Tabel

- Tabel 2.1 Official Development Assistance Jepang 1977-
1982 — 48

DAFTAR SINGKATAN

ACFTA	:	ASEAN-China Free Trade Agreement
AEM	:	ASEAN Economic Ministerial
AFTA	:	ASEAN Free Trade Area
AICO	:	ASEAN Industrial Cooperation
AJCCEP	:	ASEAN-Japan Committee on Comprehensive Economic Partnership
AJCEP	:	ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership
AJDF	:	ASEAN-Japan Development Fund
AJEC	:	ASEAN-Japan Economic Council
<i>Amakudari</i>	:	“Turun dari surga”. Term yang mengacu pada praktik di mana pensiunan birokrat ditempatkan pada posisi strategis di sebuah perusahaan besar, dengan tujuan menyediakan sumber kapital sekaligus mengawasi sektor bisnis.
AMEICC	:	AEM-MITI Economic and Industrial Cooperation Committee
APEC	:	Asia-Pacific Economic Cooperation
AS	:	Amerika Serikat

ASEAN	:	Association of South East Asian Nations
ASEAN + 3	:	ASEAN plus China, Korea, Japan
ASEM	:	Asia-Europe Meeting
<i>Chosokai</i>	:	Special Advisory Committee
Diet	:	Parlemen Jepang.
EAEC	:	East Asian Economic Caucus
EAEG	:	East Asian Economic Group
EMM	:	Economic Minister Meeting
EPA	:	Economic Planning Agency
FDI	:	Foreign Direct Investment
FMM	:	Foreign Minister Meeting
FTA	:	Free Trade Area
GATT	:	General Agreement on Tariffs and Trade
GTAP	:	Global Trade Analysis Project
JAF	:	Japan-ASEAN Forum
JAMA	:	Japanese Automobile Manufactures' Association
JBF	:	Japan Business Federation (<i>Nippon Keizai Dantai Rengokai</i>)
JDA	:	Japan Defense Agency
JSDF	:	Japan Self-Defense Forces
<i>Keidanren</i>	:	Singkatan dari <i>Keizai Dantai Rengokai</i> (Federation of Economic Association)
LDP	:	Liberal Democratic Party
MOFA	:	Ministry of Foreign Affairs
MOF	:	Ministry of Finance
METI	:	Ministry of Economy Trade and Industry
MITI	:	Ministry of International Trade and Industry
NAFTA	:	North American Free Trade Agreement
ODA	:	Official Development Assistance
OECD	:	Overseas Economic Cooperation Fund
PBB	:	Perserikatan Bangsa Bangsa
PDB	:	Penghasilan Domestik Bruto

PM	: Perdana Menteri
PMC	: Post-Ministerial Meeting
RRC	: Republik Rakyat Cina
<i>Shingikai</i>	: Special Advisory Committee
SMMT	: European Society of Motor Manufactures and Trades
UNTAC	: United Nations Transitional Authority in Cambodia
WTO	: World Trade Organization
<i>Zaikai</i>	: Kelompok Bisnis Besar

1

POLITIK JEPANG DI ASIA TENGGARA

Politik luar negeri Jepang periode pasca-perang tidak bisa dilepaskan dari aliansi pragmatis dengan AS. Selain faktor kalah perang, ambruknya ekonomi nasional pada fase ini membuat Jepang tidak punya pilihan lain selain strategi pemulihan ekonomi. Karena itu, aliansi Jepang-AS menjadi satu-satunya pilihan yang bisa memberi banyak keuntungan bagi ekonomi Jepang. Terlebih lagi, persoalan keamanan dijamin sepenuhnya oleh pemerintah AS.¹

Selain itu, Jepang juga menyadari bahwa akselerasi ekonomi tidak bisa sepenuhnya bersandar pada hubungan eksklusif dengan AS, mengingat faktor geografis serta potensi fluktuasi politik yang bisa terjadi kapan saja di kawasan Asia

¹ Kevin J. Cooney, 2007, *Japan's Foreign Policy since 1945*, New York: M.E. Sharpe, hal. 5. Lihat juga beberapa buku yang membahas politik luar negeri Jepang pasca perang, seperti Reinhard Drifte, 1996, *Japan's Foreign Policy in the 1990s*, London: Macmillan; dan Akiko Fukushima, 1999, *Japanese Foreign Policy: The Emerging Logic of Multilateralism*, London: Macmillan.

Timur, terutama dengan meningkatnya kekuatan komunis dan terbelahnya semenanjung Korea. Karena itu, Jepang merasa perlu membangun hubungan (ekonomi) harmonis dengan negara lain. Salah satu yang dianggap penting adalah Asia Tenggara. Selain faktor geografis, potensi pasar di kawasan ini juga cukup menjanjikan.

Orientasi Hubungan Jepang-Asia Tenggara

Dalam sejarah hubungan Jepang-Asia Tenggara, Sudo Sueo, Profesor Nanzan University Jepang, yang banyak meneliti hubungan Jepang dengan Asia Tenggara, mengidentifikasi tiga orientasi dasar kebijakan Jepang terhadap negara-negara di kawasan ini: *Pertama*, kebijakan Jepang hingga pertengahan 1960-an yang menitikberatkan pada diplomasi ekonomi; *Kedua*, perubahan dari diplomasi ekonomi ke pembangunan kawasan di Asia Tenggara; *Ketiga*, perubahan signifikan dari keterlibatan di kawasan Asia Tenggara ke hubungan dengan organisasi ASEAN yang dimulai sejak pertengahan 1970-an.²

Orientasi *pertama*, tidak terlepas dari kebijakan nasional Jepang saat itu yang sangat *economicoriented*, melalui apa yang dikenal dengan “Doktrin Yoshida.” Filosofi politik yang dirumuskan PM Yoshida Shigeru (1948-1954) tersebut menyinergikan semua aspek politik ke dalam orientasi ekonomi. Kesejahteraan ekonomi melalui perdagangan menjadi prioritas utama, sementara peningkatan senjata serta keterlibatan langsung dalam konflik dan perang harus dihindari. Hal ini pula yang mendasari kebijakan Jepang

² Sueo Sudo, 2002, *The International Relations of Japan and South East Asia: Forging a new regionalism*, New York and London: Routledge, hal. 2. Beberapa buku yang juga membahas hubungan Jepang-Asia Tenggara secara mendalam, antara lain karya Wolf Mendl, 2001, *Japan and South East Asia*, London: Routledge; Wolf Mendl, 1995, *Japan's Asia Policy: Regional Security and Global Interest*, London: Routledge; dan P. Korhonen, 1998, *Japan and Asia Pacific Integration*, London: Routledge.

terhadap Asia Tenggara, ketika Yoshida menyebut secara langsung pentingnya kerja sama dengan kawasan ini untuk pertama kalinya dalam pidato di bulan November 1952.

Orientasi *kedua*, ditandai dengan perubahan konstelasi politik di kawasan Asia Tenggara akibat perang Vietnam. Jepang, di bawah PM Sato Eisaku (1964-1971) saat itu, merasa berkepentingan terhadap situasi politik di kawasan, mengingat hal ini memiliki implikasi langsung terhadap kerja sama ekonomi Jepang. Karena itu, PM Sato mencoba mengubah kebijakan diplomasi ekonomi yang sebelumnya *low-profile* menjadi lebih aktif dalam mendorong upaya terciptanya perdamaian dan stabilitas politik, yakni dengan turut membantu akselerasi pembangunan ekonomi di negara-negara Asia Tenggara.

Salah satu kebijakan penting Jepang adalah dimulainya fase awal Official Development Assistance (ODA) bagi negara-negara di kawasan Asia Tenggara sejak tahun 1965. Hal ini penting mengingat kontribusi ODA sangat besar: di satu sisi turut mendorong proses pembangunan di kawasan Asia Tenggara, dan di sisi lain semakin memantapkan hubungan ekonomi Jepang dengan negara-negara penerima donor, serta demi menjaga suplai bahan mentah serta menciptakan pasar potensial bagi produk-produk Jepang. Yang paling penting, ODA turut membantu beberapa perusahaan Jepang melakukan penetrasi di pasar Asia.

Yang perlu dicatat adalah, pada fase krusial ini kebijakan AS terhadap Asia Tenggara juga memasuki tahap baru: melindungi Vietnam Selatan dari ekspansi ideologi komunis. Pemerintah Jepang pun memutuskan bergabung dalam aliansi Barat untuk membagi beban ekonomi, terutama dalam menyuntik dana serta turut mengupayakan rencana pembangunan kawasan.

Orientasi ketiga dimulai dengan berakhirnya perang

Vietnam, sekaligus sebagai konsekuensi dari upaya Jepang meninjau kembali politik luar negerinya. Pada fase ini Jepang mulai beralih dari keterlibatan di kawasan Asia Tenggara ke hubungan dengan organisasi ASEAN, menyusul terintegrasinya kawasan Asia Tenggara sepuluh tahun sebelumnya ke dalam organisasi regional The Association of South East Asian Nations (ASEAN). Langkah positif Jepang dimulai dengan diumumkannya Doktrin Fukuda tahun 1977 oleh PM Fukuda Takeo.³ Harus diakui bahwa diumumkannya Doktrin ini menjadi tonggak awal dimulainya konsolidasi hubungan yang lebih mesra antara Jepang dengan ASEAN. Karena sejak saat itu, ASEAN menikmati status yang cukup istimewa dalam politik luar negeri Jepang.

Tahun 1977 juga merupakan titik balik dalam kebijakan bantuan luar negeri Jepang. Untuk pertama kalinya ODA Jepang terhadap negara-negara Asia Tenggara melebihi AS. Hal ini menandakan betapa pentingnya kerja sama ekonomi antara kedua belah pihak di mata Jepang.⁴

Menurut Sudo, ada tiga alasan mengapa Jepang memberi perhatian sangat besar kepada ASEAN, terutama dengan dikeluarkannya Doktrin Fukuda serta pemberian ODA yang cukup signifikan: *Pertama*, krisis minyak tahun 1973 sangat memengaruhi jumlah produksi industri Jepang, sementara di sisi lain cost produksi terus meningkat. *Kedua*, Jepang menerima keluhan dari beberapa negara ASEAN mengenai ketidakseimbangan neraca perdagangan mereka dengan Jepang. *Ketiga*, Jepang ingin menghindari perseteruan langsung dengan Indonesia, mengingat negara terbesar di

³ Inti dari Doktrin Fukuda mencakup tiga hal: (a) Jepang tidak akan pernah menjadi negara adidaya militer; (b) Jepang akan menjalin hubungan dengan rasa saling pengertian dan rasa saling percaya terhadap negara-negara Asia Tenggara; (c) Jepang akan bekerja sama secara positif dengan seluruh negara ASEAN sebagai mitra seajar.

⁴ Sudo Sueo, *Ibid*, hlm. 59.

kawasan Asia Tenggara ini adalah pemasok minyak paling besar bagi Jepang. Dalam hal ini, secara simbolis, demonstrasi anti Jepang yang terjadi selama kunjungan PM Tanaka ke Jakarta pada bulan Januari 1974 menjadi ancaman paling serius bagi Jepang.⁵

Lebih jauh lagi, perubahan konfigurasi politik di kawasan Asia Tenggara, terutama dengan berakhirnya perang dan runtuhnya Vietnam Selatan, serta revitalisasi ASEAN melalui pertemuan puncak Bali Summit bulan Februari 1976, berpengaruh sangat besar bagi pemerintah Jepang. Dengan berakhirnya perang Vietnam, struktur politik di kawasan yang selama ini relatif stabil dengan pola bipolar otomatis mengalami pelemahan—jika tidak ingin dikatakan kolaps. Dengan absennya kekuatan dominan AS di Asia Tenggara, Jepang dipaksa untuk memikirkan formula baru bagi stabilitas di kawasan. Diplomasi baru dibutuhkan oleh negeri matahari terbit ini mengingat kebijakan yang dilakukan sebelumnya banyak didasarkan pada bantuan ekonomi secara individu kepada tiap-tiap negara. Sementara itu, kebijakan keamanan yang selama ini bersandar kuat pada AS tidak bisa lagi dipertahankan.

Karena itu mau tidak mau Jepang harus memberikan perhatian serius kepada ASEAN—mengingat besarnya kepentingan ekonomi Jepang terhadap negara-negara di kawasan ini. Kerja sama yang digagas PM Fukuda tahun 1977 bisa dipandang sebagai langkah serius Jepang membangun hubungan yang lebih baik dengan ASEAN.

Pada periode-periode selanjutnya pasca-Fukuda, kerja sama ekonomi Jepang dengan ASEAN terus meningkat. Walaupun secara intensitas terkadang mengalami fluktuasi pada beberapa periode, namun upaya memantapkan kerja sama yang ada terus dilakukan. Misalnya, dengan lahirnya

⁵ *Op.cit.*, hlm. 35.

beberapa doktrin yang turut menguatkan ruh Doktrin Fukuda, yaitu pada 1987 (Doktrin Takeshita), tahun 1997 (Doktrin Hashimoto) dan tahun 2002 (Doktrin Koizumi).

Kebijakan ekonomi Jepang secara umum terhadap ASEAN tidak terlalu banyak berubah sejak periode Fukuda, yakni masih dalam kerangka trilogi: *aid*, *trade*, dan *investment*. Kebijakan yang menggabungkan bantuan dengan perdagangan dan investasi ini pertama kali dimunculkan sejak tahun 1979 ketika MITI (Ministry of International Trade and Industry) mulai menjalankan kebijakan kerja sama ekonomi menyeluruh. Identya cukup sederhana: MITI bermaksud menggunakan *aid* sebagai langkah penting bagi perdagangan dan investasi Jepang di ASEAN. Penekanan pentingnya adalah: (a) meningkatkan industrialisasi di negara berkembang; (b) mengefektifkan penggunaan bahan baku yang belum digunakan; (c) berkontribusi dalam pembangunan kawasan; (d) memperoleh mata uang asing melalui ekspor barang; (e) memperluas tenaga kerja; dan (f) mempromosikan kerja sama teknologi sehingga Jepang bisa mengamankan sumber daya dan energi, mengembangkan kerja sama perdagangan, dan menyelesaikan persoalan keterbatasan lokasi industri.⁶

Sejak 1970-an hingga 1990-an, kebijakan trilogi Jepang tidak terlalu banyak berubah. Baru di awal abad dua satu kebijakan tersebut mengalami perubahan dan peningkatan signifikan, terutama sejak Koizumi Junichiro naik menjadi Perdana Menteri Jepang tahun 2001. Ada dua hal yang menunjukkan hal ini: *Pertama*, diumumkannya Doktrin Koizumi tahun 2002, yang menekankan kemitraan yang tulus dan terbuka—“*acting together advancing together*,” semakin meningkatkan hubungan baik kedua belah pihak; *Kedua*, disepakatinya traktat ASEAN-Japan Comprehensive

⁶Lihat K. Kato, “Why No Politicization in Japan’s Aid?,” *Tsukuba Review of Law and Political Science*, 1998, no. 24, hlm. 59-93.

Economic Partnership (AJCEP), 8 Oktober 2003, menjadi awal perubahan strategi ekonomi Jepang ke arah Free Trade Area.

Disepakatinya AJCEP dapat dimaknai sebagai perubahan strategi ekonomi Jepang di bawah pemerintahan Koizumi. Jika sebelumnya kerja sama Jepang-ASEAN masih bersifat satu persatu dengan negara anggota ASEAN demi mendorong pembangunan ekonomi dan menciptakan stabilitas politik, maka AJCEP menjadi tonggak awal dari persiapan menuju tahap FTA antara Jepang dan regional ASEAN. Upaya Jepang ini merupakan langkah proaktif pemerintahan Koizumi menyusul dicetuskannya AFTA (ASEAN Free Trade Area) yang disepakati sebelumnya pada 1992. Meskipun ASEAN sendiri masih belum mengambil wujud integrasi total, namun adanya kesepakatan AJCEP sekaligus diharapkan dapat berperan membantu proses integrasi ekonomi ASEAN sendiri.

Yang menarik adalah, kesepakatan AJCEP digagas di tengah kompleksitas ekonomi politik yang dihadapi Jepang: *Pertama*, pemerintahan Koizumi mewarisi situasi ekonomi yang sulit akibat mundurnya ekonomi nasional Jepang selama “*the lost decade*” tahun 1990-an, menyusul ambruknya *bubble* ekonomi di tahun 1991. Walaupun nilai mata uang Yen saat itu cukup tinggi, namun karena jumlah produksi industri dalam negeri terus menurun serta lemahnya sistem keamanan sosial, tak ayal membuat ekonomi Jepang sedikit limbung.”⁷

Situasi sulit yang dihadapi Jepang selama dekade 1990-an membuat banyak peneliti menilai masa depan Jepang sangat mengkhawatirkan jika tidak diantisipasi dengan baik. Mike M Mochizuki, yang meneliti perubahan konstelasi ekonomi-politik domestik serta luar negeri Jepang pada era

⁷ Lihat Elise K. Tipton, 2002, *Modern Japan: a Social and Political History*, Second Edition, London and New York: Routledge, hlm. 221.

1990-an, menulis:

“The Choice that the Japanese leaders make during the next five or so years will determine Japan’s international outlook well into the twenty-first century. This current period is in many ways analogous to the historical era of 1947-1955, when Japan security and economic policy directions were charted and the institutional foundations for these policies were laid.”⁸

Kedua, kebijakan dalam negeri Jepang pada periode Koizumi banyak dicurahkan pada upaya perbaikan sistem politik domestik, termasuk reformasi birokrasi dan perbaikan ekonomi yang tertumpu pada kebijakan deregulasi, privatisasi, dan pendisiplinan fiskal.⁹

Upaya reformasi yang dilakukan Koizumi, baik politik maupun ekonomi, merupakan tuntutan politik akibat situasi sulit yang dialami Jepang sebelumnya. Bukan rahasia lagi jika limbungnya ekonomi selama dekade 1990-an serta munculnya disorganisasi sosial lainnya turut disebabkan oleh rapuhnya sistem politik, terutama kegagalan partai politik dalam memenuhi kewajiban mereka terhadap konstituen. Banyaknya politisi dan birokrat yang terlibat skandal korupsi adalah yang paling memalukan, apalagi mengingat birokrasi merupakan lembaga yang selama ini—walaupun terkesan sedikit arogan—dicitrakan jujur dan kompeten.¹⁰

Ketiga, terjadi perubahan konstelasi serta isu dominan dalam politik internasional sejak tragedi 11 September 2001 yang menimpa AS. Situasi ini kemudian turut menarik Jepang terlibat dalam propaganda “war on terror” yang dihembuskan Washington di bawah George W. Bush. Selain

⁸ Mike M. Mochizuki, 1995, *Japan: Domestic Change and Foreign Policy*, Santa Monica: CA, RAND Corporation, hlm. 1.

⁹ *Ibid*, hal. 241.

¹⁰ *Op.cit.*, hlm. 224.

itu, peristiwa ini juga diikuti oleh indikasi perubahan politik luar negeri Jepang sendiri, terutama dalam isu keamanan dan pertahanan.

Keterlibatan langsung Jepang dalam zona aktif perang dengan dikirimnya pasukan Japan Self Defence Forces (JSDF) ke Irak bulan Oktober 2001, misalnya, memiliki implikasi cukup luas, terutama indikasi akan meningkatnya peran aktif Jepang di dunia internasional. Indikasi ini didukung oleh upaya Koizumi meningkatkan kemampuan pertahanan Jepang dengan mengeluarkan anggaran untuk meningkatkan status Japan Defence Agency menjadi Kementerian—yang walaupun kebijakan ini baru berhasil dilakukan pada 9 Januari 2007, di masa PM Abe Shinzo, dengan perubahan status Japan Defence Agency menjadi Japanese Ministry of Defence.¹¹

Selain momentum peristiwa 11/9, indikasi perubahan politik pertahanan Jepang cukup beralasan jika dilihat dari kekhawatiran akan meningkatnya tensi ketegangan di kawasan Asia Timur sendiri. Menguatnya ekonomi dan militer China, serta isu nuklir Korea Utara, tentu bukanlah persoalan sepele.

Ketiga situasi di atas menunjukkan betapa kompleksnya persoalan yang dihadapi Koizumi. Karena itu, upaya membangun kerjasama ekonomiyanglebihmesradankomprehensif dengan ASEAN melalui kesepakatan AJCEP menjadi strategi sangat penting bagi Jepang. ASEAN dipandang penting dalam mendukung dan mempertahankan kemajuan ekonomi Jepang. Yang perlu dicatat adalah, kesepakatan AJCEP lahir dari inisiatif aktif dari pemerintahan Koizumi yang diawali dengan kunjungan ke hampir semua negara anggota

¹¹ Lihat “Diet closes for summer, puts lid on Koizumi legacy”, *The Japan Times*, Edisi 17 Juni 2006. Diakses melalui <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20060617a7.html> [09/01/2010].

ASEAN. Karena itu, traktat ini tidak hanya dimaknai sebagai perubahan strategi ekonomi Jepang, tetapi sekaligus sebagai langkah serius Jepang dalam mengamankan kepentingan ekonominya di kawasan ASEAN.

Alasan lain juga turut didorong adanya kompetitor yang mulai dirasakan Jepang dengan munculnya China—yang dalam sepuluh tahun terakhir ekonominya mulai menggeliat. Perjanjian AJCEP, misalnya, dalam perspektif ini bisa dilihat sebagai respons serius Jepang atas kesepakatan FTA yang sama yang dilakukan China dan ASEAN pada tahun sebelumnya dalam bentuk ACFTA. Karena itu, kesepakatan ini tidak hanya lahir sebagai penanda dimulainya integrasi ekonomi komprehensif antara Jepang dan ASEAN di masa mendatang, tetapi sekaligus perubahan strategi ekonomi Jepang di kawasan ASEAN. Selain itu, upaya mengamankan kepentingan ekonomi Jepang dalam hal perdagangan dan suplai bahan baku juga bisa terus dilakukan di tengah kompleksitas ekonomi politik yang dihadapi Jepang di awal abad dua satu.

Namun demikian, dalam menganalisis kebijakan ekonomi-politik Jepang, sangat penting untuk melihat bagaimana peran aktor-aktor politik yang terlibat langsung dalam mendorong lahirnya sebuah kebijakan. Karena dengan demikian, kepentingan Jepang baik ekonomi maupun politik akan lebih mudah untuk diidentifikasi, begitu juga perubahan atau kontinuitas dalam politik luar negeri.

Evolusi Hubungan Jepang-Asia Tenggara

Terdapat dua fokus kajian dalam pembahasan buku ini: *Pertama*, politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN; *Kedua*, peran aktor-aktor atau kekuatan politik domestik dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri Jepang terhadap ASEAN.

Pertama, setidaknya terdapat cukup banyak literatur buku dan penelitian yang membahas politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN. Namun hanya beberapa buku yang terkait secara signifikan dengan penelitian tesis ini, terutama dalam hal politik luar negeri Jepang serta hubungan bilateralnya dengan negara tertentu ataupun organisasi kawasan. Buku tersebut masing-masing ditulis oleh K. Kesavan (1972), Masahi Nishihara (1975), dan Sudo Sueo (1992, 2002, 2005).¹²

Dari kesemuanya, penelitian yang dilakukan Sudo melalui dua bukunya, *The Fukuda Doctrine and ASEAN: New Dimension in Japanese Foreign Policy* (1992), dan *The International Relations of Japan and South East Asia: Forging a new regionalism* (2002), adalah yang paling komprehensif dalam melihat politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN.

Sudo (1992) menilai, gagasan PM Fukuda Takeo untuk memberikan perhatian serius terhadap ASEAN dengan diumumkannya Doktrin Fukuda tahun 1977 merupakan tonggak awal dimulainya hubungan saling pengertian antara Jepang dan ASEAN. Bisa dibilang, hubungan yang terjalin erat hingga saat ini tidak terlepas dari Doktrin tersebut. Terlebih, Sudo juga menekankan, signifikansi Doktrin tersebut tidak hanya terbangunnya hubungan yang lebih erat antara kedua belah pihak, tetapi sekaligus mulai dimasukkannya agenda ASEAN ke dalam politik luar negeri Jepang.

Selain itu, Sudo (2002) menilai dengan diprakarsainya Doktrin Fukuda, hubungan Jepang-ASEAN mengalami fase baru. Hubungan yang sebelumnya terjalin secara bilateral

¹² K. Kesavan, 1972, *Japan's Relations with Southeast Asia, 1952-1960*, Bombay: Somaiya Publication; Masashi Nishihara, 1975, *The Japanese and Sukarno's Indonesia*, Hawaii: University of Hawaii Press; dan tiga buku yang ditulis Sudo Sueo, 1992, *The Fukuda Doctrine and ASEAN: New Dimension in Japanese Foreign Policy*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. 2002, *The International Relations of Japan and South East Asia: Forging a new regionalism*, New York and London: Routledge. 2005, *Evolution of ASEAN-Japan Relations*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

dengan negara-negara di kawasan, semakin mengalami institusionalisasi regional, terutama dengan terbentuknya ASEAN sebagai organisasi resmi di kawasan Asia Tenggara sepuluh tahun sebelum diumumkannya Doktrin Fukuda. Institusionalisasi tersebut kemudian mengalami kemajuan dengan lahirnya beberapa forum resmi: Japan-ASEAN Forum (forum ini sebelumnya disebut Japan-ASEAN Rubber Forum), Japan-ASEAN Foreign Ministers' Meeting, dan Japan-ASEAN Economic Ministers' Meeting.¹³

Evolusi hubungan Jepang dengan ASEAN yang begitu mengesankan sejak Doktrin Fukuda, bisa dibilang menjadi salah satu capaian terpenting diplomasi Jepang pada periode pasca-perang, mengingat ASEAN turut memberikan kontribusi besar bagi kemajuan ekonomi Jepang. Karena itulah, menurut Sudo (2002), Jepang memandang pentingnya mempertahankan standar keharmonisan hubungan kedua belah pihak. Kebijakan peningkatan kuantitas pemberian ODA, serta peran aktif kepemimpinan Jepang dalam forum-forum regional seperti APEC, EAEC, dan ASEM, menjadi salah satu upaya Jepang dalam menjaga kualitas hubungan Jepang-ASEAN. Selain itu, digagasnya beberapa Doktrin pada periode selanjutnya, seperti Doktrin Takeshita tahun 1987 dan Doktrin Hashimoto tahun 1997, semakin menguatkan basis hubungan yang dibangun sebelumnya melalui Doktrin Fukuda. Memang signifikansi beberapa Doktrin pasca-Fukuda tidaklah sekuat Doktrin Fukuda, namun Sudo melihat hal tersebut justru sebagai upaya menjaga intensitas hubungan Jepang-ASEAN tetap terjaga di tengah situasi ekonomi-politik internasional yang fluktuatif, sekaligus memperkuat basis kebijakan sebelumnya melalui, yakni Doktrin Fukuda itu sendiri.

¹³ Lihat Suo Sudo, 2002, *Op.cit.*, hlm. 34.

Namun demikian, penekanan paling penting dari Sudo dalam bukunya *The International Relations of Japan and South East Asia: Forging a new regionalism* (2002) adalah, argumennya mengenai kemungkinan dibangunnya integrasi regional antara Jepang dan ASEAN, sehingga peran ekonomi-politik Jepang bisa lebih proaktif, mengingat Doktrin Fukuda sebagai landasan hubungan kedua belah pihak, sudah memberikan kemungkinan tersebut. Memang, dengan adanya Doktrin Fukuda, hubungan Jepang-ASEAN mulai mengalami institusionalisasi, namun belum sampai pada fase integrasi menyeluruh.

Berangkat dari gagasan Sudo inilah argumen dari buku ini mulai dibangun. Bahwa proses institusionalisasi hubungan kedua belah pihak sangat dimungkinkan bergerak ke arah integrasi menyeluruh. Buku ini berada pada posisi mengembangkan argumen yang telah dikemukakan Sudo sebelumnya.

Pembahasan dalam buku ini melihat proses institusionalisasi hubungan Jepang-ASEAN di awal abad dua puluh satu menunjukkan adanya peningkatan signifikan ke arah integrasi menyeluruh, terutama dalam hal kerja sama ekonomi. Hal ini ditunjukkan dengan disepakatinya traktat AJCEP dalam kerangka FTA tahun 2003. Namun yang sedikit menjadi perbedaan adalah, buku ini juga ingin mengelaborasi bahwa dengan adanya kesepakatan kerja sama menyeluruh ini, yang digagas melalui lahirnya Doktrin Koizumi tahun 2002, politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN mulai mengalami peningkatan sekaligus perubahan. Selain itu, buku ini juga melihat pergeseran peran aktor dalam politik luar negeri Jepang. Jika dalam *The Fukuda Doctrine and ASEAN* (1992), Sudo memandang peran Perdana Menteri sangat dominan dalam mendorong politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN, maka penelitian dalam buku ini mengidentifikasi peran

tersebut mulai mengalami pergeseran.

Kedua, terdapat beberapa penulis yang mengkaji peran aktor-aktor politik domestik dalam mendorong kebijakan ekonomi-politik Jepang, seperti Chalmers Johnson (1982), Karel van Wolferen (1989), serta J. Mark Ramseyer dan Frances M. Rosenbluth (1993).¹⁴ Memang, dalam buku ketiga penulis ini tidak dijelaskan secara langsung keterkaitan aktor-aktor politik domestik terhadap kebijakan politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN, namun ketiganya memberikan kerangka argumen yang cukup kuat bagi penelitian tesis ini, terutama dalam melihat peran-peran politik dari aktor-aktor seperti politisi (LDP dan Perdana Menteri), sentral birokrasi (MOFA, MITI, dan MOF), ataupun kelompok bisnis.

Dalam sistem politik modern Jepang, terutama periode pasca perang, terdapat tiga aktor yang cukup dominan dalam mendorong lahirnya kebijakan ekonomi-politik luar negeri: politisi, sentral birokrasi, dan kelompok bisnis.¹⁵ Politisi sering diasosiasikan kepada partai berkuasa (ketika itu) LDP, serta Perdana Menteri. Sementara sentral birokrasi diwakili oleh tiga Kementerian yang selama ini memang dikenal cukup *powerfull*: Ministry of Foreign Affairs (MOFA), Ministry of Finance (MOF), dan Ministry of International Trade and Industry (MITI)—yang sejak akhir tahun 2000 berubah menjadi Ministry of Economic, Trade and Industry (METI). Sedangkan kelompok bisnis merupakan korporasi-korporasi besar yang memiliki kepentingan langsung sekaligus hubungan yang sangat erat dengan kedua aktor yang disebut di atas melalui apa yang dikenal dengan *Amakudari*.

¹⁴ Chalmers Johnson, 1982, *MITI and the Japanese Miracle*, Tokyo: Charles E. Tuttle; Karel van Wolferen, 1989, *The Enigma of Japanese Power*, United State: Vintage Books; J. Mark Ramseyer & Frances M. Rosenbluth, 1993, *Japan's Political Marketplace*, Cambridge: Harvard University Press.

¹⁵ Reinhard Drifte, 1998, *Japan's Foreign Policy for the 21st Century: From Economic Superpower to What Power?*, Oxford: St. Antony's College, hlm. 16.

Dalam hal ini, menurut Johnson (1982), peran birokrasi bisa dibilang sangat signifikan. Mengingat kebijakan utama Jepang pasca-perang terpusat pada *recovery* ekonomi, maka untuk mendukung kemajuan ekonomi sekaligus menjaga kesinambungan kebijakan, Jepang mengonsentrasikan kekuatan organisasi negara kepada birokrasi. Karena itu, menurut Johnson, birokrasi menjadi aktor politik yang sangat dominan dalam berbagai kebijakan. Ia memfokuskan penelitian pada birokrasi MITI, di mana Johnson melihat kebangkitan ekonomi Jepang sejak 1970-an tidak terlepas dari peran kuat MITI dalam mengambil kebijakan secara langsung, terutama dalam memproteksi pasar domestik serta mendorong internasionalisasi industri-industri domestik.¹⁶

Namun Karel van Wolferen datang dengan argumen berbeda. Melalui bukunya *The Enigma of Japanese Power* (1989), ia berpendapat bahwa sistem ekonomi-politik Jepang lebih menyerupai “*headless chicken*” (ayam tanpa kepala), atau “*truncated pyramid*” (piramida terbalik), di mana tidak ada satu aktor pun yang bertanggung jawab sepenuhnya secara dominan. Analisis Wolferen jauh berbeda dengan argumen Johnson, yang melihat ekonomi-politik Jepang berada di bawah kontrol sentral birokrasi yang begitu kuat dengan tujuan yang jelas. Bagi Wolferen tidak ada satu aktor pun yang bekerja atas semuanya secara dominan, sistem berjalan sebagaimana *logic*-nya sendiri-sendiri dengan interaksi yang saling terkait antara satu aktor dan aktor lainnya.¹⁷

Sementara Ramseyer dan Rosenbluth melalui bukunya *Japan's Political Marketplace* (1993) juga berpendapat lain. Pemikiran kedua penulis ini dipengaruhi oleh teori *rational choice*, dan cabang dari teori tersebut yakni teori *principal-*

¹⁶ Chalmers Johnson, *Ibid*, hlm. 307.

¹⁷ Karel van Wolferen, *Ibid*.

agent, di mana keduanya memandang politisi LDP lah yang memegang kendali dominan atas birokrat (pemerintah), bahkan para birokrat dinilai sebagai kepanjangan tangan dari para politisi. Salah satu contoh yang dikemukakan Ramseyer dan Rosenbluth adalah banyaknya para birokrat yang kemudian menjadi anggota parlemen dari LDP. Alih-alih melihat adanya pengaruh terhadap LDP oleh para birokrat, kedua penulis ini justru melihatnya sebagai cara para politisi LDP mengontrol birokrasi.

Karena itu, argumen yang dikemukakan oleh beberapa penulis di atas sangat penting dalam membangun argumen buku ini, terutama terkait peran aktor-aktor politik domestik dalam proses politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN, terutama kasus kesepakatan AJCEP. Apakah argumen Johnson, misalnya, masih sangat kuat dalam kasus hubungan Jepang-ASEAN? Ataukan seperti argumen Sudo sebelumnya, bahwa dalam kasus Jepang-ASEAN, terutama dengan adanya Doktrin Fukuda 1977, peran politisi, terutama Perdana Menteri yang justru mengambil peran lebih dominan. Penelitian tesis ini akan membandingkan peran aktor-aktor tersebut, termasuk mengaitkan dengan fenomena yang dihadapi aktor-aktor tersebut di awal dua satu. Misalnya, restrukturisasi birokrasi yang terjadi tahun 1990-an, apakah memiliki dampak langsung terhadap proses pembuatan kebijakan ekonomi-politik Jepang terhadap ASEAN atau tidak.

Faktor Ekonomi Politik Kerja sama Jepang-Asia Tenggara

Kepentingan Jepang terhadap kawasan Asia Tenggara dijelaskan dalam White Paper yang dikeluarkan MITI tahun 1958, yang menerangkan dua tujuan kerja sama ekonomi Jepang: menciptakan pasar yang stabil bagi produk-produk Jepang dan memastikan ketersediaan bahan baku.

Di tahun yang sama MOFA, MITI, dan MOF, membentuk subdivisi yang bertanggung jawab dalam mempromosikan ekonomi luar negeri Jepang. The Asian Economic Institute kemudian didirikan oleh MITI. Di tahun 1958 PM Kishi juga menyediakan dana sebesar 5 miliar yen dan 13.9 juta dolar di Bank Export-Import khusus untuk kepentingan kerja sama ekonomi dengan Asia Tenggara, yang kemudian ditingkatkan ke dalam Overseas Economic Cooperation Fund (OECF) di tahun 1961.¹⁸

Dari tahun 1955 hingga 1977 hubungan ekonomi Jepang-Asia Tenggara mencapai total 1.5 miliar dolar AS, termasuk di dalamnya paket pembayaran ganti rugi Jepang. Jumlah ini terus meningkat menjadi 2.4 miliar dolar dalam kebijakan *aid* tahun 1998. Dan di bawah New Miyazawa Initiative yang diumumkan 3 Oktober 1998, Jepang setuju untuk menyediakan 12.5 miliar kepada negara-negara ASEAN. Hal ini semakin menandakan bahwa hubungan ekonomi dinamis dengan ASEAN sangat penting dalam perspektif ekonomi-politik Jepang.¹⁹

Menurut Atarashi (1985), ada beberapa dimensi penting dalam kerja sama tersebut, diantaranya: (a) struktur dari perdagangan dan investasi internasional Jepang pada umumnya tergantung pada negara-negara kurang berkembang sebagai sumber bahan baku seperti gas, minyak, kayu, karet, sekaligus sebagai tujuan pasar dari produk-produk Jepang; (b) bagi Jepang Asia Tenggara sangat penting dalam menyelesaikan persoalan Utara-Selatan (negara maju vs negara berkembang); dan (c) Jepang melihat bahwa keamanan dan stabilitas kawasan sangat penting bagi keamanan

¹⁸ Takashi Shiraisi, "Japan and Southeast Asia", dalam Peter J. Katzenstein & Takashi Shiraisi (ed.), 1997, *Network Power: Japan and Asia*, London: Cornell University Press, hlm. 177.

¹⁹ Lihat Michael Jonathan Green, 2001, *Japan's Reluctant Realism: Foreign Policy Challenges in an Era of Uncertain Power*, New York: Palgrave, hlm. 169.

(sekaligus ekonomi) Jepang sendiri.²⁰

Selain kemajuan ekonomi yang dicapai Jepang, kerja sama Jepang-ASEAN juga turut memberi sumbangsih positif bagi pembangunan ekonomi ASEAN, terutama sejak 1970-an. Walaupun ekonomi dunia saat itu dihantam oleh krisis minyak tahun 1973, namun negara-negara ASEAN justru mengalami kemajuan ekonomi yang cukup meyakinkan. Selama tahun 1970-1980, misalnya, ekonomi Malaysia mengalami pertumbuhan 8 persen, Thailand 6.8 persen, Indonesia 8 persen, Filipina 6.3 persen, dan Singapura 9 persen. Baru pada krisis minyak periode kedua tahun 1979 berimplikasi serius terhadap kawasan.²¹

Sejak diumumkannya Doktrin Fukuda, kerja sama ekonomi Jepang-ASEAN terus mengalami evolusi dinamis, begitu juga kepentingan ekonomi-politik Jepang. Dari capaian keuntungan ekonomi ke arah pengertian *hearth-to-hearth diplomacy*, bantuan ekonomi dan keuangan sebagai bagian dari kebijakan mendorong kemajuan dan stabilitas politik, dan sekarang kerja sama dengan organisasi kawasan sebagai partner strategis dan terbuka.

Dalam menganalisis kepentingan ekonomi-politik Jepang terhadap ASEAN, setidaknya dapat dilihat dari dua periodisasi yang cukup krusial:

Pertama, sejak diumumkannya Doktrin Fukuda tahun 1977 hingga akhir 1980-an sebelum berakhirnya perang dingin. Pada periode ini kerja sama Jepang-ASEAN terakomodir dalam kebijakan trilogi Jepang: *aid*, *trade* dan *investment*. Jepang menggunakan kebijakan ODA sebagai jalan untuk

²⁰ Lihat Atarashi Kinju, 1985, "Japan Economic Cooperation Policy Towards the ASEAN Countries", *International Affairs* 61 (1), hlm. 109-127.

²¹ Lihat Narongchai Akrasanee & Apichart Prasert, "The Evolution of ASEAN-Japan Economic Cooperation", dalam *ASEAN-Japan Cooperation: A Foundation for East Asian Community*, 2004, New York: Japan Center for International Exchange, hlm. 65.

melakukan penetrasi ekonomi melalui perdagangan dan investasi. Sementara keterlibatan politik Jepang dilakukan dalam dialog langsung dengan ASEAN serta negara-negara Indochina, khususnya pada isu Kamboja dan Vietnam. Kepentingan Jepang jelas: mendorong terciptanya stabilitas politik serta pemerataan pembangunan di kawasan agar kepentingan ekonomi Jepang tetap terjaga.

Dalam hal ini peran PM Fukuda terbilang sangat penting, terutama gagasannya mengenai Doktrin tahun 1977 yang kemudian menjadi landasan utama hubungan Jepang-ASEAN hingga kini. Selain komitmen untuk terlibat aktif dalam membantu pembangunan di Asia Tenggara melalui Doktrin, beberapa forum dialog juga turut dibentuk sebagai proses institusionalisasi hubungan, seperti Japan-ASEAN Forum (sejak 1977), Japan-ASEAN Foreign Ministers' Meetings (sejak 1978), dan Japan-ASEAN Economic Ministers' Meeting (sejak 1979).

Sejak 1980-an, kerja sama ekonomi Jepang-ASEAN terus mengalami peningkatan intensitas. Beberapa perusahaan Jepang mulai merencanakan investasi langsung ke negara-negara ASEAN. Meningkatnya hubungan investasi ini pula yang kemudian mendorong Tokyo untuk memikirkan lebih eksplisit mengenai perannya di kawasan—lebih tepatnya kepemimpinan yang bisa dimainkan Jepang di kawasan Asia Tenggara.

Maka di tahun 1987, MITI merilis garis besar kebijakannya dalam laporan *The New Asian Industry Development Plan*, yang menawarkan proses koordinasi di bidang investasi dan ODA Jepang di kawasan. Di tahun 1988 PM Takeshita juga mengumumkan kebijakan ASEAN-Japan Development Fund. Namun di awal 1990-an, terutama sejak berakhirnya perang dingin dan menguatnya aktivitas regionalisme ekonomi seperti yang ditunjukkan oleh blok Amerika Utara dan Eropa, Jepang

mulai memikirkan kembali strateginya. Karena itu di tahun 1992 PM Miyazawa berargumen bahwa Jepang seharusnya bisa memimpin blok ekonomi di Asia Timur, di mana ASEAN dan Korea Selatan termasuk di dalamnya, terutama untuk mengimbangi kedua blok barat tersebut. Karena itu pula mengapa Jepang, ketika terjadi krisis finansial Asia, turut menawarkan bantuan 80 miliar dolar untuk membantu proses recovery ekonomi Asia dari krisis yang berlangsung sejak tahun 1997.²²

Periode kedua, pasca Perang Dingin terutama dari awal 1990-an hingga awal abad dua satu. Fase berakhirnya Perang Dingin memunculkan konsensus baru di Tokyo yang melihat peran Jepang di kawasan Asia Tenggara seharusnya mulai bergerak melampaui perdagangan dan investasi. Karena itu, pada fase ini kepentingan ekonomi-politik Jepang tidak lagi semata-mata terejawantahkan dalam kebijakan *aid*, *trade* dan *investment*, tetapi mulai berkembang pada level integrasi ekonomi di kawasan, sekaligus sebagai strategi dalam menghadapi geliat ekonomi China dan antisipasi sikap proteksionisme pasar dalam negeri AS (maupun Eropa). Selain itu Jepang juga mulai serius memikirkan keterlibatan yang lebih “comprehensive”, yang tidak lagi melulu ekonomi tetapi juga politik, yang secara lebih luas bisa dimainkan Jepang terutama pada isu-isu seperti keamanan, perdamaian, terorisme, dll.

Poin yang disebut terakhir sebenarnya sudah mulai dimainkan Jepang dalam proses damai di Kamboja, yakni dengan turut mengirimkan JSDF Peacekeepers ke Kamboja awal 1990-an. Menurut Michael Jonathan Green (2001), sebagaimana mengutip pendapat pejabat veteran MOFA, fokus Jepang terhadap Asia Tenggara di akhir tahun 1990-an adalah memanfaatkan aliansi dengan ASEAN sebagai penyeimbang

²² Lihat Michael Jonathan Green, *Ibid.*

meningkatnya hubungan “US-Japan-China triangle”. Karena itu pula, di tahun 1997 MOFA mengeluarkan sebuah laporan sebagai penjelasan atas kunjungan PM Hashimoto ke beberapa negara ASEAN sebelumnya, bahwa sudah saatnya Jepang dan ASEAN meningkatkan level hubungan yang semakin erat, tidak hanya pada sektor ekonomi tetapi juga politik dan keamanan.²³

Kekhawatiran Jepang terhadap meningkatnya hubungan “US-Japan-China triangle” tentu saja bukan tanpa alasan. *Pertama*, sejak pertengahan 1990-an, tingkat FDI Jepang di ASEAN sebenarnya mulai mengalami penurunan. Hal ini turut dipengaruhi oleh stagnasi ekonomi Jepang sendiri akibat runtuhnya bubble ekonomi, serta faktor China dengan strategi fokus-ekspor-nya yang dimulai sejak tahun 1987. Sejak berakhirnya perang dingin tahun 1989, FDI Jepang terhadap China sebenarnya mengalami peningkatan signifikan dari 1.1 miliar dolar di tahun 1992 menjadi 4.2 miliar dolar tahun 1995, namun di tahun-tahun ini pula investor terbesar tidak lagi didominasi Jepang melainkan bergeser kepada para etnis China diaspora, terutama yang ada di beberapa wilayah seperti Taiwan, Hong Kong, dan beberapa negara ASEAN seperti Singapura dll.²⁴ *Kedua*, Jepang juga mulai khawatir dengan kebijakan China untuk melakukan penetrasi ekonomi di kawasan ASEAN. Karena itu, dengan mudah kita bisa melihat mengapa Jepang sejak itu begitu bersemangat membangun kerja sama ekonomi komprehensif dengan Asia Tenggara.

Bisa dibilang poin dasar dari kebijakan Jepang di awal abad dua satu ini adalah mendorong dan mempromosikan ekonomi Asia yang lebih dinamis dengan investasi langsung oleh Jepang, bantuan Jepang sebagai penyesuaian struk-

²³ *Op.cit.*, hlm. 171.

²⁴ Narongchai Akrasanee & Apichart Prasert, *Ibid*, hlm. 71.

tural, pembangunan infrastruktur dan sumber daya manusia, dan impor Jepang dari negara-negara industri baru dan negara-negara ASEAN. Keterlibatan dalam kerja sama kawasan seperti APEC ataupun ASEAN+3 sangat kondusif bagi Jepang. Namun yang paling penting sebenarnya adalah upaya Jepang merangkul ASEAN dalam kerja sama yang lebih komprehensif, luas, dan terbuka. Gagasan mengenai ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership dalam kerangka kesepakatan pasar bebas bisa dilihat dalam perspektif ini.

Menurut Takashi Shiraisi (1997) pola kerja sama ekonomi Jepang yang mendorong dinamisasi dan keterbukaan pasar Asia serta merangkul ASEAN ini sebenarnya bisa dilihat sebagai politik Jepang menghadapi AS dan China—argumen ini sekaligus menolak pendapat Calder (1991) bahwa Jepang pada dasarnya memang memerlukan kekuatan ekonomi yang pluralistik, lebih konsisten, dan keterhubungan yang stabil.²⁵ Kebijakan ekonomi baru Jepang sangat terkait dengan kondisi geopolitik yang dihadapi Jepang. Menurut Shiraisi, saat ini kerja sama Jepang-ASEAN berada di antara dua kekuatan hegemonik: AS dan China.

Terkait AS, Jepang sangat berkepentingan terhadap keterbukaan pasar AS demi keberlangsungan dinamisasi ekonomi Jepang secara global. Namun adanya kekhawatiran bahwa AS akan bersikap proteksionis dan tidak akan membuka pasarnya dengan bebas, membuat Jepang harus mengambil strategi agresif, yakni dengan terus meningkatkan bantuan dana kepada negara-negara ASEAN (dan juga China), bukan saja untuk kepentingan kerja sama ekonominya tetapi sekaligus untuk mendorong perusahaan AS dan Eropa meningkatkan aktivitas bisnis di kawasan dan menjaga regionalisme terbuka. Inilah kebijakan baru Jepang

²⁵ Lihat Kent Calder, 1991, *Japan's Changing Role in Asia: Emerging Co-Prosperty?*, New York: Japan Society, hlm. 11-13.

terhadap ASEAN: Asia, khususnya Asia Tenggara, menjadi arena bagi aktivitas kerja sama ekonomi secara internasional dan multilateral.²⁶

Terkait China, Jepang ingin menjadikan ASEAN sebagai penghadang China. Karena itu pula mengapa Jepang juga berharap AS tetap melakukan aktivitas ekonomi di kawasan, bukan untuk mendukung dominasi ekonomi AS, tetapi untuk mengimbangi penetrasi ekonomi China. Kekhawatiran Jepang akan agresivitas China terhadap pasar ASEAN seolah terbukti manakala langkah Jepang didahului China ketika negara tirai bambu tersebut menggagas kesepakatan FTA dengan ASEAN di tahun 2001, yang dengan segera memicu reaksi cepat Jepang untuk menggagas kesepakatan yang sama di tahun 2002 dalam bentuk AJCEP, setelah lawatan yang dilakukan PM Koizumi ke Singapura dan menghadiri pertemuan ASEAN-Japan summit di Phnom Penh.

Doktrin Politik Luar Negeri Jepang

Periode pasca perang, menjadi tolak ukur penting bagi politik luar negeri Jepang. Mengingat pada fase inilah Jepang menyusun kembali struktur politiknya, baik domestik maupun luar negeri. Faktor-faktor diakronis seperti: kalah perang, politik okupasi AS, serta ekonomi nasional yang ambruk, turut melatarbelakangi terbentuknya politik luar negeri Jepang modern, terutama pilihan kebijakan *recoveri* ekonomi dan aliansi pragmatis dengan AS. Terlebih, persoalan keamanan mendapat jaminan sepenuhnya dari pemerintah AS.

Landasan politik luar negeri Jepang pasca perang mengacu pada Doktrin Yoshida yang dirancang oleh PM Yoshida Shigeru menjelang berakhirnya politik okupasi AS tahun 1952, mengingat ambruknya, baik politik maupun ekonomi

²⁶ Takashi Shiraisi, *Ibid*, hlm. 187.

Jepang akibat kalah perang. Yoshida kemudian menitik beratkan bahwa Jepang hanya akan berkonsentrasi pada upaya rekonstruksi ekonomi dan reorganisasi politik saja, serta berusaha menghindari keterlibatan langsung dalam konflik internasional. Militer AS memang diizinkan untuk mengakses sebagian teritori Jepang (di Okinawa) sebagai pangkalan, menyusul perjanjian bilateral antara Jepang dan AS dalam hal keamanan, namun Jepang tetap menolak tekanan AS agar terlibat aktif dalam mengkaunter kekuatan komunis Soviet di Asia.²⁷

Menurut Kevin Cooney (2007), selain kepentingan nasional Jepang saat itu yang lebih menekankan rekonstruksi ekonomi dan politik melalui Doktrin Yoshida, politik luar negeri Jepang juga mengacu pada kemampuan Jepang sendiri sebagai negara. Kekuatan militer yang praktis lumpuh sejak periode politik okupasi, serta adanya ketentuan konstitusi baru pasca perang—terutama dalam Article Nine—yang membatasi Jepang mengembangkan kekuatan militer, mengharuskan Jepang bersikap lebih rasional-pragmatis dengan “bergantung” ke dalam aliansi AS.²⁸

Dalam melihat politik luar negeri Jepang, banyak yang menilai kebijakan Jepang lebih bersifat reaktif dalam merespons politik internasional serta perubahan struktur dari sistem internasional. Hal ini, misalnya, terlihat jelas dari reaksi Jepang terhadap Perang Teluk (politik internasional), begitu juga normalisasi hubungan dengan China (perubahan struktur). Karakteristik Jepang sebagai negara reaktif sebenarnya bukan saja sebagai respons terhadap politik serta perubahan struktur internasional, melainkan juga menunjukkan bagaimana upaya Jepang menempatkan diri dalam

²⁷ Kenneth B. Pyle, 1992, *The Japan Question: Power and Purpose*, Wahington DC: AEI Press, hlm. 20-41.

²⁸ Lihat Kevin Cooney, 2007, *Japan's Foreign Policy since 1945*, New York: M.E. Sharpe, hlm. 7.

dunia internasional, di tengah minimnya *national power* untuk berperan lebih dominan.²⁹

Dalam melihat karakter politik luar negeri Jepang yang bersifat reaktif ini, ada tiga perspektif yang bisa menjelaskan: (a) ketergantungan Jepang terhadap AS, (b) peran politik domestik, dan (c) struktur internasional.

Pertama, pendapat Akitoshi Miyashita (2003), yang melihat politik luar negeri Jepang sangat terkait dengan ketergantungan asimetrisnya dengan AS dalam hal kepentingan pasar dan keamanan. Sehingga tidak heran jika beberapa peneliti menilai Jepang sebenarnya tidak memiliki politik luar negeri sendiri, tetapi bersandar pada kebijakan AS.³⁰

Kedua, pandangan Kent Calder (1988) bahwa sifat reaktif Jepang justru berakar pada politik domestik: lemahnya otoritas eksekutif; faksi-faksi yang ada dalam tubuh LDP (sebagai partai berkuasa); tersekatnya kekuatan birokrasi; serta sistem politik Jepang yang unik, yang dengan mudah bisa mencegah politik luar negerinya bersikap proaktif, walaupun sebenarnya Jepang memiliki kemampuan untuk itu.³¹

Ketiga, menurut Taichi Sakaya (1993), seorang komentator prolifk dan perencana ekonomi kementerian pada pemerintahan PM Keizo Obuchi, perilaku Jepang yang *low-performance* dan cenderung tampil sederhana daripada realis tersebut berdasar pada pengalaman historis Jepang selama ini. Ia menulis:

“Japanese learn the importance of using the world structure and international order and the danger of trying to change it. To contemporary Japanese, the world order seems to

²⁹ Lihat Glenn D. Hook (*at.al*), 2001, *Japan's International Relations: Politics, Economics, and Security*, Second Edition, London and New York: Routledge, hlm. 76.

³⁰ Akitoshi Miyashita, 2003, *Limits to Power: Asymmetric Dependence and Japanese Foreign Aid Policy*, Lanham MD: Lexington Books.

³¹ Kent Calder, “Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State,” *World Politics* 40, no. 4 (July 1988), hlm. 517-541.

be a natural phenomenon, such as gravity, not something that can be controlled by mere human beings.”³²

Dalam kaitan politik luar negeri Jepang terhadap Asia Tenggara, posisi Jepang pada awal-awal periode pasca perang juga tidak terlepas dari skema aliansi dengan AS, serta mengedepankan kepentingan pembangunan ekonomi nasional. Namun demikian, kebijakan Jepang terhadap kawasan ini mulai mengalami perubahan sejak tahun 1970-an dengan mengambil jalan lebih independen, terutama sejak berakhirnya Perang Vietnam dan hengkangnya AS dari kawasan Asia Tenggara. Menurut Sudo (1992), independensi politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN ditandai dengan dikeluarkannya Doktrin Fukuda tahun 1977. Bisa dibilang Doktrin inilah yang menjadi landasan politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN hingga kini.

Menurut Sudo, lahirnya Doktrin Fukuda tidak terlepas dari upaya Jepang mempertahankan kemajuan ekonominya, mengingat ASEAN menjadi mitra paling penting Jepang setelah AS. Saat itu Jepang juga dihadapkan pada situasi serius ketika terjadi krisis minyak, sementara gelombang anti produk-produk Jepang terus terjadi di beberapa negara Asia Tenggara, terutama Indonesia. Karena itu Jepang berusaha menghindari konfrontasi dengan negara di kawasan ini, mengingat negara anggota ASEAN menjadi mitra penting ekonomi Jepang, baik dalam hal pasar maupun penyedia bahan baku—terutama minyak.

Di sisi lain, berakhirnya perang Vietnam dan hengkangnya AS dari kawasan Asia Tenggara membuat Jepang serius memikirkan upaya stabilitas politik, mengingat hal ini terkait langsung dengan kepentingan ekonomi Jepang. Karena

³² Taichi Sakaya, 1993, *What Is Japan? Contradictions and Transformations*, New York: Kodansha International, hlm. 26.

itulah, diplomasi ekonomi Jepang terhadap ASEAN menjadi intens dalam skema trilogi: *aid*, *trade* dan *investment*.

Di awal abad dua satu, politik luar negeri Jepang menunjukkan adanya perubahan ke arah proaktif dalam beberapa aspek hubungan internasionalnya, termasuk dengan ASEAN. Terutama sejak naiknya Koizumi sebagai PM tahun 2001. Struktur politik internasional, dikombinasikan dengan adanya perubahan kekuatan pembuatan kebijakan dengan meningkatnya otoritas eksekutif serta strukturisasi peran birokrasi, turut mendorong terjadinya perubahan. Salah satu contoh terlihat dalam kebijakan Jepang untuk mengirimkan SDF-nya ke Irak dalam mendukung kampanye “war on terror” yang dipropagandakan AS.³³

Terhadap ASEAN, perubahan politik luar negeri Jepang juga mulai terlihat, terutama dipengaruhi oleh persoalan ekonomi politik dalam negeri yang dihadapi Jepang menyusul situasi sulit pada era “*the lost decade*” tahun 1990-an. Salah satu kebijakan penting yang menunjukkan hal ini adalah lahirnya kesepakatan ekonomi AJCEP tahun 2003. Perubahan bisa dilihat dari strategi yang dilakukan Jepang. Jika sebelumnya kepentingan ekonomi Jepang diwujudkan dalam skema kerja sama perdagangan dan investasi dengan tiap-tiap negara anggota ASEAN, maka dengan adanya AJCEP kepentingan ekonomi Jepang bisa dilakukan dalam skema perdagangan bebas dengan menghilangkan berbagai hambatan.

Edward Lincoln (2007), menganalisis bagaimana situasi ekonomi sangat berpengaruh terhadap kebijakan luar negeri Jepang, serta kontribusinya di dunia internasional. Lincoln menunjukkan bahwa lemahnya performa ekonomi Jepang dapat memengaruhi (membatasi) kemampuan aktif Jepang

³³ Glenn D. Hook, *Ibid*, hlm. 78.

dalam aktivitas internasional.³⁴ Karena itulah mengapa diplomasi ekonomi Jepang kemudian bisa berubah dan mulai bersifat proaktif terhadap ASEAN. Hal ini semata-mata karena tantangan ekonomi yang dihadapi Jepang juga semakin kompleks, sementara kelanjutan dari kemajuan ekonomi juga harus tetap dijaga. Dalam hal ini, kesepakatan AJCEP bisa dilihat sebagai representasi dari kepentingan ekonomi Jepang yang lebih besar di abad dua satu.

Kontestasi Aktor dalam Pembuatan Kebijakan Luar Negeri

Dalam sistem politik modern Jepang, tidak ada satu teori atau model khusus yang bisa menjelaskan peran serta interaksi antar aktor atau kekuatan politik, terutama dalam proses pembuatan kebijakan. Sebagaimana penjelasan Karel van Wolferen (1989), bahwa kekuatan aktor politik Jepang selalu mengalami polarisasi—walaupun dalam beberapa kasus terdapat aktor yang lebih dominan. Namun demikian, aktor-aktor yang terlibat dalam proses tersebut, sedikit pun tidak, bisa diidentifikasi. Menurut Reinhard Drifte (1998), ada tiga aktor utama yang sangat dominan dalam pembuatan kebijakan ekonomi politik Jepang periode pasca perang: politisi, sentral birokrasi, dan kelompok bisnis besar.³⁵

Politisi sering diasumsikan kepada partai berkuasa yakni LDP. Sementara sentral birokrasi terdiri dari tiga Kementerian yang memang selama ini dikenal cukup *powerfull*: Ministry of Foreign Affairs (MOFA), Ministry of Finance (MOF), dan Ministry of International Trade and Industry (MITI)—sejak era Koizumi berubah menjadi Ministry of Economic, Trade and

³⁴ Lihat Edward Lincoln, "Adapting to Global Economic Change," dalam Thomas U. Berger (ed.), 2007, *Japan in International Politics: The Foreign Policies of an Adaptive State*, hlm. 115.

³⁵ Reinhard Drifte, 1998, *Japan's Foreign Policy for the 21st Century: From Economic Superpower to What Power?*, Oxford: St. Antony's College, hlm. 16.

Industry (METI).

Model pembuatan kebijakan politik Jepang kemudian banyak dikenal dalam skema tiga aktor di atas, di mana penekanan utamanya adalah pada peran elit yang saling terkait sekaligus terpolarisasi. Model ini dikenal juga sebagai “model elit tripartial,” yang mengacu pada studi klasik dari C. Wright Mills (1956) terhadap peran elit dalam politik Amerika Serikat.³⁶ Proses pembuatan kebijakan politik Jepang tidak menyangkal adanya kompetisi antara ketiga aktor: politisi (yang berkuasa), sentral birokrasi, dan kelompok bisnis. Namun demikian, interaksi ketiganya juga kerap terjadi dalam hal kerja sama sekaligus saling memberikan pengaruh.³⁷

Kekuatan ketiga aktor ini, telah berubah seiring periode pasca perang. Birokrasi, misalnya, sebagaimana yang juga terjadi di beberapa negara industrial lainnya, membangun kekuatan melalui penguasaan informasi serta tradisi yang panjang dalam sistem politik—dibanding politisi dan kelompok bisnis. Kekuatan birokrasi dalam sistem politik Jepang terbilang sangat kuat, karena memiliki tradisi yang panjang dalam mengontrol negara, serta kekuatan kontinuitas secara personal terhadap penerusnya, sejak periode perang hingga pasca perang. Karena itu, Karel van Wolferen (1990), berpandangan bahwa ketiga aktor dominan dalam politik Jepang, walaupun saling terpolarisasi, namun dalam banyak kasus juga menunjukkan adanya peran dominan satu aktor: birokrasi.³⁸

³⁶ C. Wright Mills, 1956, *The Power Elite*, Oxford: Oxford University Press.

³⁷ Haruhito Fukui, 1972, “Economic Planning in Postwar Japan: A Case Study in Policy Making,” *Asian Survey* 12,4, hal. 238-247. Lihat juga Glenn D. Hook, Julie Gilson, Christopher W. Hughes, & Hugo Dobson, 2001, *Japan's International Relations: Politics, Economics, and Security*, Second Edition, London and New York: Routledge, hlm. 41.

³⁸ Lihat Karel van Wolferen, 1990, *The Enigma of Japanese Power*, New York: Vintage Books, hlm. 139-158.

Yang menarik, dalam struktur tripartial ini, peran Perdana Menteri justru jauh lebih kecil dibanding pemimpin di beberapa negara barat, atau bahkan di sebagian besar negara Asia. Peran partai berkuasa, birokrasi, dan kelompok bisnis sangat dominan. Pada 1964, ketika Sato Eisaku menjabat PM, peran kantor perdana menteri sempat diperkuat dalam mengontrol politik demi mengimbangi peran birokrasi. Namun hal ini gagal dilakukan karena sikap oposisi yang kuat dari LDP dan birokrasi sendiri.

Dalam melihat peran ketiga aktor dalam model tripartial ini, perdebatan perspektif tetap terjadi. Studi yang dilakukan selama ini memang menunjukkan bagaimana kekuatan birokrasi sangat mendominasi pengambilan keputusan. Dengan kekuatan aksesnya terhadap sistem, eksperties politik, ekonomi, dan keamanan, membuat birokrasi menjadi sangat dominan.³⁹ Hal ini pula yang membuat pengaruh birokrasi begitu kuat terhadap LDP—partai berkuasa.⁴⁰ Begitu juga terhadap kelompok bisnis. Sentral birokrasi, khususnya MITI/METI, dalam beberapa hal, memiliki pengaruh signifikan terhadap kelompok bisnis melalui apa yang disebut *Amakudari*.⁴¹ Karena itu, sentral birokrasi terlihat memiliki peran besar dalam proses pembuatan kebijakan politik luar negeri Jepang. Namun di waktu yang

³⁹ Chalmers Johnson, 1982, *MITI and the Japanese Miracle*, Tokyo: Charles E. Tuttle.

⁴⁰ J.A.A. Stockwin, 2008, *Governing Japan: Divided Politics in a Resurgent Economy*, Fourth Edition, Malden, USA: Blackwell Publishing, hlm. 96.

⁴¹ *Amakudari* adalah term yang mengacu pada praktik di mana para pensiunan birokrat (sengaja) ditempatkan pada posisi strategis di sebuah perusahaan besar, dengan tujuan menyediakan sumber kapital bagi Kementeriannya, serta tetap menjaga hubungan dekat antara birokrasi dan sektor swasta. Para bekas birokrat ini memiliki peran cukup penting dalam menjaga pengaruh birokrasi dalam proses pembuatan kebijakan. Lihat dan Richard A. Colignon & Chikako Usui, 2003, *Amakudari: The Hidden Fabric of Japan's Economy*, New York: Cornell University Press; dan Ulrike Shaede, 1995, "The 'old boy' network and government-business relationship in Japan", *Journal of Japanese Studies* 21, 2: 293-317.

sama, tantangannya justru terletak pada konflik kepentingan antara birokrasi itu sendiri, karena birokrasi bukan hadir sebagai aktor monolitik. Beberapa kementerian bahkan memiliki kepentingan sendiri-sendiri, sehingga acapkali saling tarik-menarik.

Namun demikian, beberapa peneliti lain justru melihat sebaliknya. Chitose Yanaga (1968), misalnya, menilai kelompok bisnis justru lebih mampu menggunakan kekuatan kapitalnya dalam memengaruhi agenda kebijakan dari birokrat dan politisi.⁴² Sementara Junnosuke Masumi (1995), menilai peran LDP juga tidak kalah kuat, terutama kekuatannya dalam mengontrol sistem politik sehingga membuat politisi LDP mendominasi proses pembuatan kebijakan.⁴³

Kelemahan dari model tripartial ini adalah, adanya keterbatasan dalam menganalisis peran Perdana Menteri yang masih dipandang sebagai aktor yang belum se-dominan ketiga aktor politisi, birokrasi, dan kelompok bisnis. Begitu juga kelemahan dalam melihat bagaimana proses pembuatan kebijakan berpengaruh terhadap kontinuitas maupun perubahan proyeksi politik luar negeri Jepang.

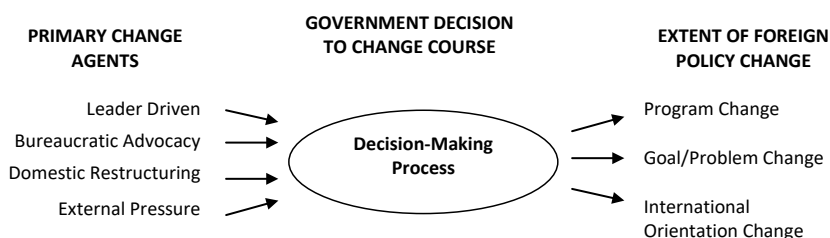
Model pembuatan kebijakan yang dikemukakan Charles Hermann dalam tulisannya “Changing Course: when Governments Choose to Redirect Foreign Policy”, yang dimuat dalam *International Studies Quarterly*, sekiranya bisa mendukung kelemahan model tripartial di atas (lihat Gambar 1.1).

⁴² Lihat Chitose Yanaga, 1968, *Big Business in Japanese Politics*, New Haven: Yale University Press; Richard J. Samuels, 1987, *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective*, Ithaca: Cornell University Press; dan Kent E. Calder, 1993, *Strategic Capitalism: Private Business and Public Purpose in Japanese industrial Finance*, Princeton: Princeton University Press.

⁴³ Junnosuke Masumi, 1995, *Contemporary Politics in Japan*, Berkeley: University of California Press, hlm. 253.

Model Hermann menjelaskan bahwa politik luar negeri akan selalu mengalami kontinuiti dan perubahan. Ia melihat terdapat empat proyeksi perubahan dalam politik luar negeri: (1) perubahan sebagai penyesuaian diri, (2) perubahan program, (3) perubahan problem/tujuan, dan (4) perubahan orientasi internasional.

Gambar 1.1
The Decision Process of Foreign Policy Between Change Agents and Degree of Policy Change



Sumber: Charles Hermann, “Changing Course: when Governments Choose to Redirect Foreign Policy”, yang dimuat dalam *International Studies Quarterly*. 34, (1990): 13.

Menurut Hermann, ada empat aktor yang turut mendorong proses dan arah kebijakan politik luar negeri sebuah negara: (a) inisiatif pemimpin, (b) dorongan birokrasi, (c) perubahan politik domestik, dan (d) pengaruh eksternal (tekanan internasional). Dalam hal politik domestik, Hermann memberikan contoh dalam hal: isu tertentu bisa menjadi salah satu pendorong kebijakan politik; perilaku dan ideologi dari konstituen domestik juga bisa mendorong perubahan; begitu juga dengan perubahan sosial, evolusi, ataupun reformasi, dapat memengaruhi lahirnya sebuah kebijakan. Polarisasi dari keempat faktor di atas lah yang menentukan proses pembuatan kebijakan politik luar negeri⁴⁴

⁴⁴ Charles F Hermann “Changing Course: when Governments Choose to

Respons Jepang terhadap sistem politik internasional sangat ditentukan oleh interaksi aktor pembuatan kebijakan domestik dan aktor politik lainnya. Aktor-aktor ini saling memiliki kepentingannya masing-masing, baik individual maupun nasional, yang bisa jadi saling bertabrakan. Ini artinya para aktor pembuat kebijakan serta aktor politik lainnya memiliki perhatian serius terhadap isu maupun struktur politik internasional demi mengamankan kepentingannya. Dengan kata lain, hubungan internasional Jepang harus dilihat sebagai produk dialektikal: hubungan antara struktur internasional dan aktor domestik, yang memengaruhi kebijakan dalam merespons pembentukan persepsi kepentingan⁴⁵

Model Herman ini juga digunakan oleh Kevin Cooney dalam dua bukunya tentang politik luar negeri Jepang: *Japan's Foreign Policy Maturation; a Quest for Normalcy* (2002), dan *Japan's Foreign Policy since 1945* (2007). Cooney melihat pergeseran peran aktor politik Jepang di awal 1990-an dari birokrasi ke Diet mendorong terjadinya perubahan politik luar negeri Jepang. Contoh yang dikemukakan Cooney adalah mulai diutusnya pasukan perdamaian Jepang ke Irak pada akhir perang teluk. Ada dua hal yang memungkinkan hal tersebut: adanya pressure external, dan pergeseran peran aktor. Hal ini pula, menurut Cooney, yang kemudian memungkinkan Jepang untuk mengirimkan SDF-nya untuk pertama kali ke zona aktif perang pada era Koizumi sejak Perang Dunia II, serta upaya melakukan re-interpretasi terhadap Pasal 9 Konstitusi Jepang.⁴⁶

Redirect Foreign Policy," *International Studies Quarterly*, 34, 1990, hlm. 13.

⁴⁵ Glenn D. Hook, *Op.cit.*, hlm. 44-45.

⁴⁶ Lihat Kevin J. Cooney, 2007, *Japan's Foreign Policy since 1945*, New York: M.E. Sharpe; 2002, *Japan's Foreign Policy Maturation; a Quest for Normalcy*, London and New York: Routledge.

Dalam kasus Jepang-ASEAN, perubahan politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN yang mulai tampak pro-aktif dengan adanya kesepakatan AJCEP yang mulai dirumuskan saat Doktrin Koizumi diumumkan di Singapura tahun 2002, sebenarnya merupakan hasil dari polarisasi peran aktor yang terlibat. Jika pada isu pertahanan, sebagaimana dikemukakan Cooney (2007), peran Diet lebih besar, maka dalam kasus AJCEP, inisiatif sentral birokrasi jauh lebih dominan. Hal ini disebabkan kepentingan birokrasi jauh lebih besar terhadap ASEAN, terutama METI—mengingat masa depan ekonomi Jepang banyak dibebankan kepada Kementerian ini. Karena itu tidak mengherankan jika aktor seperti METI memiliki peran sentral bagi terwujudnya kerja sama ekonomi yang komprehensif antara Jepang-ASEAN, dibandingkan peran birokrasi lainnya seperti MOFA ataupun MOF.

Proses pembuatan politik luar negeri Jepang selalu dikarakteriskan sebagai perebutan tarik-menarik pengaruh di antara aktor. Kebijakan ODA, misalnya, banyak yang berusaha mengambil manfaat berbeda sesuai kepentingannya: MOFA lebih melihat peran politik yang bisa dimainkan melalui ODA; METI lebih menekankan keuntungan ekonomi melalui perdagangan; MOF menggunakannya sebagai cara mengontrol penggunaan budget; LDP mengalokasikan ODA kepada negara-negara yang dianggap bisa diajak bersahabat dan menggunakannya untuk menjalin kedekatan dengan kelompok bisnis; sementara individu LDP dan anggota Diet, kadang menggunakannya sebagai senjata politik agar bisa dipilih kembali pada periode selanjutnya. Karena itu, polarisasi antar aktor sangat berpengaruh terhadap politik luar negeri Jepang, baik terhadap kontinuitasnya maupun perubahan.

2

POLITIK LUAR NEGERI JEPANG TERHADAP ASEAN: LAHIRNYA EMPAT DOKTRIN

Bab ini membicarakan sejarah awal hubungan Jepang-ASEAN. Tujuannya untuk menjelaskan bagaimana politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN terus mengalami peningkatan intensitas dari waktu ke waktu. Sejak diumumkannya Doktrin Fukuda tahun 1977 hingga awal abad dua satu. Pembicaraan dibagi ke dalam tujuh bagian: Bagian pertama membahas bagaimana Jepang memandang ASEAN dalam perspektif kepentingan ekonomi-politiknya. Bagian kedua hingga kelima membahas lahirnya empat Doktrin utama dalam politik luar negeri Jepang, yakni Doktrin Fukuda tahun 1977, Doktrin Takeshita tahun 1989, Doktrin Hashimoto tahun 1997, dan Doktrin Koizumi tahun 2002. Bagian keenam akan membahas proses institusionalisasi hubungan Jepang-ASEAN. Dan bagian terakhir akan menganalisa faktor ekonomi-politik kerja sama Jepang-ASEAN.

ASEAN Dalam Perspektif Politik Luar Negeri Jepang

Terbentuknya ASEAN secara resmi 8 Agustus 1967 mendapat respons cukup baik dari pemerintah Jepang, mengingat hal ini merupakan kemajuan yang cukup signifikan di kawasan Asia Tenggara. Hal ini pula yang memungkinkan Jepang mengembangkan strateginya di Asia Tenggara dengan marangkul organisasi kawasan dalam skema kerja sama Doktrin Fukuda tahun 1977. Walau demikian, perhatian serius Jepang terhadap kawasan Asia Tenggara sudah dilakukan jauh sebelum ASEAN terbentuk.

Pada awalnya, Jepang menghadapi kesulitan tersendiri ketika masuk ke kawasan Asia Tenggara pasca perang. Sejarah politik luar negeri ekspansionis yang diadopsi Jepang selama periode perang, melalui paham kolonialisme dan militerisme, meninggalkan jejak sentimen anti-Jepang di beberapa negara Asia Tenggara serta Indochina (yang di kemudian hari juga turut bergabung ke dalam ASEAN). Jepang baru kembali memasuki kawasan Asia Tenggara pada awal 1950-an melalui pendekatan yang disebut *seikei buri*—terkait dengan kewajiban ganti rugi perang yang dibeban Jepang terhadap negara-negara di kawasan Asia Tenggara di bawah kesepakatan damai San Francisco 1952. Negosiasi kemudian mulai dilakukan dengan beberapa negara seperti Burma (November 1954), Filipina (April 1954), Indonesia (Januari 1958), dan Vietnam Selatan (Mei 1959).¹

Untuk mendukung upaya ganti rugi tersebut, Jepang juga memulai kebijakan yang disebut dengan ODA (Official Development Assistance). Kedua kebijakan—ganti rugi dan ODA—ini dimaksudkan sebagai upaya membangun kembali hubungan yang normal antara Jepang dan Asia Tenggara.

¹ Wolf Mendl, 1995, *Japan's Asia Policy; Regional Security & Global Interests*, London and New York: Routledge, hlm. 98.

Adanya kebijakan ODA semakin menegaskan hubungan yang dibangun lebih bersifat ekonomi daripada politik: seperti kerja sama dalam hal pemberian bantuan dan transfer teknologi.² Dalam hal ini, keseriusan Jepang mulai ditunjukkan dengan adanya lawatan dari PM Kishi Nobusuke di bulan Mei 1957. Lawatan ini sekaligus sebagai kunjungan pertama PM Jepang ke kawasan Asia Tenggara pasca perang. Pilihan Kishi untuk mengunjungi Asia Tenggara (juga Asia Timur) daripada AS, sebagai lawatan luar negeri pertamanya, merupakan upaya memperlihatkan keseriusan komitmen Jepang terhadap kawasan.

Pada perkembangannya, memasuki akhir 1960-an dan awal 1970-an, Jepang mulai dihadapkan pada persoalan baru. *Pertama*, ketika ASEAN resmi dibentuk tahun 1967 yang beranggotakan (awal) Indonesia, Malaysia, Singapura, Thailand dan Filipina, respons pemerintah Jepang sebenarnya cukup positif namun sekaligus menyimpan sedikit kekhawatiran. Meskipun maksud didirikannya ASEAN berangkat dari kerangka *security community* (komunitas keamanan kawasan) yang bertujuan untuk mengurangi ketegangan antar sesama negara anggotanya, namun baik MOFA dan MITI cukup khawatir organisasi ini justru akan bertentangan dengan kepentingan Jepang di kawasan. MITI, misalnya, khawatir dengan adanya ASEAN, Jepang maupun AS akan ditinggalkan dari skema kerja sama ekonomi kawasan.

Kedua, mulai munculnya resistensi dari negara-negara ASEAN terhadap kerja sama ekonomi dua belah pihak akibat neraca perdagangan yang dianggap tidak seimbang, di mana keuntungan jauh lebih banyak dinikmati pihak Jepang. Kuatnya penetrasi ekonomi Jepang di kawasan, menimbulkan kekhawatiran tersendiri bagi ASEAN bahwa

² William Nester, 1992, *Japan and the Third World: Patterns, Power, Prospect*, New York: St Martin's Press, hal. 122.

Jepang akan semakin kuat dan kembali ingin menjajah. Terlebih, besarnya keuntungan yang diraih pemerintah Jepang melalui eksploitasi sumber daya alam oleh beberapa perusahaannya, semakin menguatkan kesan Jepang sebagai “economic animal.”

Kekhawatiran akan kuatnya dominasi ekonomi yang dilakukan Jepang di kawasan Asia Tenggara memunculkan keresahan di beberapa negara anggota ASEAN. Hal ini turut memicu gerakan boikot terhadap produk-produk asal Jepang yang dilakukan Thailand tahun 1972. Begitu juga kritik yang dilontarkan Malaysia atas produksi dan ekspor Jepang atas karet tiruan, yang berimbas pada kerugian industri karet yang ada di Malaysia. Karena itu, beberapa negara ASEAN kemudian mulai menuntut adanya hubungan yang sejajar dengan Jepang, baik secara ekonomi maupun politik. Dan yang lebih parah, kuatnya sentimen anti-Jepang ini sampai memicu kerusuhan selama kunjungan PM Tanaka ke Thailand dan Indonesia tahun 1974.³

Menghadapi resistensi dari beberapa negara ASEAN, Jepang sebenarnya mulai merespons dengan cukup serius. Di bawah PM Tanaka Kakuei (1972-1974) saat itu, Jepang berusaha untuk mencari solusi dari persoalan tersebut. Namun demikian, krisis minyak yang terjadi di tahun 1973 berimbas sangat kuat terhadap industri Jepang sehingga memaksa Jepang untuk tetap mendorong kebijakan ekonomi yang agresif di ASEAN, terutama dalam hal eksploitasi bahan-bahan mentah, yang ternyata semakin direspons negatif di kawasan. Karena itu, ketika PM Tanaka mengunjungi ASEAN di bulan Januari 1974, demonstrasi besar-besaran anti Jepang, yang tidak diprediksi sebelumnya, muncul di beberapa wilayah. Demonstrasi-demonstrasi ini bahkan

³ Lihat Glenn D. Hook (*et.all*), 2001, *Japan's International Relations: Politics, Economics, and Security*, Edisi kedua, London and New York: Routledge, hlm. 221.

berkembang menjadi kerusuhan, aksi kekerasan, serta penjarahan atas produk-produk Jepang, terutama terjadi di Bangkok dan Jakarta.

Sejak Indonesia menjadi perhentian kunjungan PM Tanaka, sekaligus sebagai partner perdagangan paling penting di kawasan, insiden ini berimplikasi sangat negatif. Kritik mulai bermunculan, baik dari dalam maupun luar Jepang. Setelah dua dekade di mana ekonomi Jepang memasuki kawasan Asia Tenggara, pemerintahan pusat di Tokyo menghadapi kenyataan konfrontatif dari hasil keuntungan yang mereka capai sendiri: munculnya pertimbangan independensi politik di negara-negara ASEAN. Karena itu, sebagai respons terhadap kondisi negatif ini, pertemuan pertama Japan-ASEAN Forum on Rubber kemudian diadakan pada Februari 1974. Pertemuan ini juga merupakan tindak lanjut dari langkah ASEAN di tahun 1973 ketika meminta para duta besar atau perwakilan Jepang yang ada di negara-negara anggota ASEAN untuk membahas persoalan ekspansi dan ekspor Jepang ini ke dalam sebuah pertemuan resmi. Jepang pun kemudian menyetujuinya. Dalam pertemuan tersebut juga diusulkan adanya hubungan langsung antar kedua belah pihak.⁴

Didirikannya ASEAN tahun 1967 serta mencuatnya fluktuasi ekonomi-politik yang tak terduga sebelumnya di kawasan ASEAN, sebagai respons terhadap disparitas kerja sama perdagangan Jepang-ASEAN, turut memengaruhi aktor pembuat kebijakan politik Jepang. Hal ini turut menyadarkan akan adanya keterbatasan kebijakan yang dilakukan selama ini, sehingga upaya meningkatkan intensitas hubungan perlu dilakukan. Karena itu, sebagai respons, selama kunjungannya ke ASEAN tahun 1977, PM Fukuda Taeko

⁴ Lihat Sueo Sudo, 2002, *The International Relations of Japan and South East Asia: Forging a new regionalism*, New York and London: Routledge, hlm. 34.

(1976-1978) akhirnya mengumumkan kebijakan Jepang yang baru terhadap ASEAN, yang kemudian dikenal dengan Doktrin Fukuda. Inisiatif ini dirancang sebagai upaya menciptakan suasana kondusif dan relasi sejajar antar Jepang dan ASEAN, serta peran politik yang bisa dimainkan Jepang secara positif.⁵

Forum-forum seperti ASEAN-Japan Forum, ASEAN-Japan Foreign Ministers Conference, dan ASEAN-Japan Economic Ministers Conference, turut dibentuk sebagai bagian dari upaya dialog Jepang-ASEAN di tahun 1977, 1978, dan 1979. Pemerintah Jepang juga turut membantu upaya mempromosikan stabilitas politik di kawasan dengan melibatkan Vietnam, serta mempertahankan upaya hubungan perdagangan hingga 1980-an.⁶

Harus diakui bahwa diumumkannya Doktrin Fukuda, menjadi langkah awal dari kemajuan hubungan Jepang dengan ASEAN. Karena sejak itu, intensitas hubungan kedua belah pihak memasuki tahap baru dan lebih erat. Selain itu, kebijakan ini juga menjadi penanda mulai dimasukkannya ASEAN ke dalam agenda resmi politik luar negeri Jepang.

Menurut Sudo (2002), ada tiga alasan mengapa ASEAN dianggap sangat penting bagi Jepang, sehingga upaya “normalisasi” melalui Doktrin Fukuda dilakukan dengan serius: *Pertama*, krisis minyak tahun 1973 sangat memengaruhi industri nasional Jepang. *Kedua*, Jepang menerima komplain serius dari beberapa negara ASEAN mengenai ketidakseimbangan hubungan perdagangan mereka dengan Jepang. *Ketiga*, Jepang ingin menghindari persetujuan langsung dengan Indonesia, mengingat negara ini merupakan pemasok minyak paling besar bagi Jepang. Dalam hal ini,

⁵ Lihat Suetoo Sudo, 1992, *The Fukuda Doctrine and ASEAN: New Dimension in Japanese Foreign Policy*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

⁶ Glenn D. Hook (*et.all*), *Ibid*, hlm. 222.

secara simbolik, demonstrasi anti Jepang yang terjadi selama kunjungan PM Tanaka ke Jakarta menjadi ancaman paling serius bagi kelangsungan ekonomi Jepang saat itu.

Selain itu, secara politik, perubahan konfigurasi kekuatan di kawasan Asia Tenggara, terutama berakhirnya perang Vietnam April 1975, turut menjadi perhatian serius Jepang. Struktur politik regional yang selama ini cukup stabil dengan pola bipolar otomatis mengalami pelemahan. Secara khusus, hengkangnya AS dari kawasan Asia Tenggara memaksa Jepang untuk memikirkan formula baru bagi stabilitas politik kawasan, mengingat jika terjadi instabilitas kawasan, kepentingan Jepang akan sangat terganggu.

Sejak periode pasca perang, hubungan Jepang dengan Asia Tenggara terus mengalami evolusi yang signifikan. Dari peningkatan hubungan melalui landasan Doktrin Fukuda tahun 1977, hingga proses institusionalisasi hubungan ke dalam beberapa forum resmi Jepang-ASEAN. Lahirnya beberapa Doktrin pasca Fukuda, seperti Doktrin Takeshita tahun 1989, Doktrin Hashimoto tahun 1997, dan Doktrin Koizumi tahun 2002, semakin memantapkan landasan yang telah dibangun melalui Doktrin Fukuda. Begitu juga proses institusionalisasi ke dalam forum-forum resmi antara Jepang-ASEAN, seperti Japan-ASEAN Forum (forum ini sebelumnya disebut Japan-ASEAN Rubber Forum), Jepang-ASEAN Foreign Ministers' Meeting, dan Japan-ASEAN Economic Ministers' Meeting, serta adanya kunjungan rutin dari para pemimpin paling Tinggi Jepang ke kawasan Asia Tenggara. Kesemuanya, semakin menunjukkan bahwa ASEAN mendapat perhatian penting tersendiri dalam politik luar negeri Jepang.

Doktrin Fukuda Tahun 1977

Awal tahun 1970-an menjadi tahun krusial bagi hubungan Jepang-Asia Tenggara, mengingat hubungan kedua

belah pihak sempat berada pada titik marginal, baik secara ekonomi maupun politik. Namun di tahun-tahun ini pula hubungan keduanya menemukan momentum paling penting.

Adanya resistensi dari sebagian negara anggota ASEAN atas ketidakseimbangan perdagangan yang lebih banyak menguntungkan Jepang, serta huru hara anti-Jepang yang menyambut kedatangan PM Tanaka Kakuei ke Asia Tenggara tahun 1974, tak pelak menjadi perhatian serius pemerintah Jepang. Mengingat hal ini menunjukkan adanya kelemahan dari diplomasi Jepang terhadap Asia Tenggara. Reaksi yang berujung pada kekerasan dan penjarahan atas produk-produk Jepang tersebut memunculkan pertanyaan bagi sebagian besar pihak: adakah yang salah dengan politik luar negeri Jepang selama ini terhadap Asia Tenggara?

Memang, kekacauan politik yang meletus di tahun 1974, baik di Indonesia maupun di Thailand, bisa jadi tidak hanya berlatar politis anti-Jepang semata, tetapi sekaligus refleksi dari situasi politik domestik di kedua negara tersebut. Namun demikian, hal tersebut tetap memaksa Jepang meninjau kembali pola hubungan yang dibangun selama ini dengan Asia Tenggara. Walaupun ekonomi Jepang pasca perang sudah mapan sejak akhir 1960-an, huru hara yang terjadi dengan jelas menunjukkan adanya resistensi atas praktik ekonomi Jepang yang terlalu agresif—bahkan banyak yang menyebut perilaku Jepang sebagai “economic animal.”

Selain terkait hubungan Jepang-ASEAN, gejolak politik internasional di tahun 1970-an juga penting untuk dicatat. Pada 1972, Jepang menormalisasi hubungan dengan RRC setelah adanya kunjungan bersejarah presiden AS, Richard M. Nixon ke Beijing. Perimbangan kekuatan di kawasan Asia Tenggara juga mengalami perubahan seiring berakhirnya perang Vietnam tahun 1975, serta hengkangnya pasukan AS dari Vietnam. Di tengah situasi politik krusial ini, Jepang

tampaknya mulai melihat peluang besar justru ada di Asia Tenggara. Karena itu, di tahun 1972 PM Sato Eisaku (1967-1972) mengatakan kepada presiden Indonesia, Soeharto, bahwa Jepang siap bekerja sama dengan ASEAN. Begitu juga ketika PM Tanaka, di setiap kunjungannya ke negara-negara ASEAN, menekankan pentingnya ASEAN di mata Jepang. Ketika diselenggarakannya pertemuan ASEAN Summit pertama tahun 1976, PM Miki Taeko (1974-1976) kemudian mengirimkan pesan khusus kepada pemimpin ASEAN.⁷

Baik situasi ekonomi-politik di kawasan maupun politik internasional, menjadi pertimbangan serius Jepang dalam memaknai kembali hubungannya dengan Asia Tenggara, terutama kesadaran akan pentingnya ASEAN. Hal ini ditunjukkan dengan kunjungan bersejarah PM Fukuda Taeko (1976-1978) ke Asia Tenggara tahun 1977. Fukuda menghadiri pertemuan dengan semua pemimpin ASEAN di Kuala Lumpur 7 Agustus 1977, yang langsung diikuti dengan pertemuan ASEAN Summit kedua, di mana ia memberikan respons cukup positif terhadap permintaan ASEAN atas bantuan 1 miliar dolar AS, dan berjanji bahwa Jepang akan melipatgandakan keseluruhan ODA dalam lima tahun.

Setelah pertemuan pertama ASEAN + 1 ini, Fukuda melakukan kunjungan resmi ke lima negara ASEAN dan juga Burma. Di Manila ia menyampaikan pidato kebijakan yang kemudian dikenal sebagai gagasan lahirnya Doktrin Fukuda. Ada tiga poin penting yang disampaikan, dan menjadi landasan bagi hubungan Jepang-ASEAN: (a) Jepang tidak akan menggunakan pendekatan militer dan akan fokus pada upaya menciptakan perdamaian dan kesejahteraan di kawasan Asia Tenggara; (b) Jepang akan berusaha mem-

⁷ Lihat Tanaka Akihiko, "ASEAN-Japan Ties: A Basic for Cooperation", dalam *ASEAN-Japan Cooperation: A Foundation for East Asian Community*, 2004, New York: Japan Center for International Exchange, hlm. 22.

perkuat hubungan saling pengertian dan saling percaya berdasarkan pada “*heart-to-heart*” *understanding*; (c) Jepang akan menjadi mitra sejajar bagi ASEAN dan negara-negara anggotanya, serta akan bekerja sama secara positif dalam usaha mengembangkan secara bersama-sama hubungan saling pengertian dengan negara-negara Indochina⁸, dan akan berperan dalam membangun perdamaian dan kemakmuran di kawasan Asia Tenggara.⁹

Lahirnya Doktrin yang digagas PM Fukuda ini bisa dibilang berjalan tanpa hambatan berarti. Hal ini disebabkan sosok Fukuda cukup dekat dengan Asia Tenggara, bahkan sebelum ia naik menjadi Perdana Menteri. Sejak 1972, Fukuda turut terlibat dalam membangun hubungan kebudayaan yang baru antara Jepang dengan Asia Tenggara, dengan menekankan peran non-militer dan membangun hubungan yang lebih baik berdasarkan saling percaya dan pengertian budaya satu sama lain. Karena itu pula, lahirnya Doktrin Fukuda tidak membutuhkan waktu lama dalam hal kesepakatan kedua belah pihak. Para pemimpin negara-negara anggota ASEAN cukup berharap atas peran positif Jepang di bawah kepemimpinan Fukuda.

Selain sebagai upaya mendekatkan kembali Jepang dengan ASEAN dalam hubungan yang lebih intens, Doktrin Fukuda juga menjadi pengejawantahan dari visi PM Fukuda dalam memimpin Jepang. Ada tiga hal yang ingin diwujudkan Fukuda melalui politik luar negerinya: *Pertama*, menjadikan Jepang sebagai negara dengan kekuatan ekonomi dunia tanpa kekuatan militer—sesuatu yang belum pernah dialami Jepang sebelumnya; *Kedua*, mendorong terciptanya komunitas dunia yang interdependen, dan Jepang turut

⁸ Negara-negara Indochina seperti Kamboja, Laos, Vietnam, dan Burma, pada tahun-tahun awal 1970-an belum bergabung dengan organisasi ASEAN, mengingat pada fase ini masih kuatnya pengaruh komunisme di keempat negara tersebut.

⁹ Dikutip dari Sueo Sudo, 1992, *Op.cit.*, hlm. 4.

bertanggung jawab untuk itu; *Ketiga*, terkait krisis ekonomi dunia, serta kemampuan Jepang dalam memberikan kontribusi pada upaya recovery ekonomi dan penyelesaian persoalan di Asia Tenggara (Utara dan Selatan).¹⁰

Doktrin Fukuda tahun 1977 menjadi penanda fase baru hubungan Jepang-Asia tenggara. Pada dua dekade sebelumnya, politik luar negeri Jepang terhadap kawasan ini masih berada di bawah landasan Doktrin Yoshida—periode orientasi ekonomi. Lahirnya Doktrin Fukuda sekaligus menandai perubahan politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN—sebagai upaya Jepang terlibat secara politik di kawasan, yang selama ini terlewatkan dalam setiap kebijakan Jepang terhadap Asia Tenggara. Peran politik ini sekaligus sebagai upaya Jepang dalam mendukung kepentingan ekonomi. Begitu juga sebaliknya, kebijakan-kebijakan ekonomi yang digagas kemudian, turut menguatkan posisi Jepang secara politis di kawasan.

Ketiga pilar dari politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN yang tertuang dalam Doktrin Fukuda bisa dikarakteristikan ke dalam tiga orientasi: non-military, kebudayaan (*cultural*), dan orientasi politik. Yang perlu digarisbawahi adalah, Doktrin ini sekaligus memberikan kesempatan bagi orientasi politik Jepang serta mengganti orientasi ekonomi dari strategi kebijakan trilogi yang berlangsung selama dua dekade sebelumnya.

Upaya keterlibatan aktif Jepang secara politik bisa dilihat dari perspektif geopolitik di kawasan. Setelah berakhirnya perang Vietnam tahun 1975, terjadi polarisasi politik di kawasan dengan adanya konflik lokal di tahun 1980. Begitu juga perubahan *balance of power* dengan hengkangnya kekuatan militer AS, yang segera menjadi perhatian semua aktor politik internasional, termasuk Jepang.

¹⁰ Lihat Sueo Sudo, 2002, *Op.cit.*, hlm. 36.

Besarnya perhatian aktor-aktor internasional terhadap kawasan ini ditunjukkan dengan intensifnya kunjungan oleh kepala negara non-ASEAN di kawasan. Tahun 1978, misalnya, terjadi empat belas kunjungan pada top-level negara, yang dimulai oleh Menteri Luar Negeri Vietnam dan diakhiri Wakil Presiden China Deng Xiaoping. Sementara pada waktu yang sama, Jepang tidak ingin ketinggalan. Bahkan, kunjungan pemimpin Jepang lebih sering daripada yang pernah dilakukan pemimpin negara lain.¹¹

Upaya keterlibatan politik Jepang sebenarnya bertujuan menciptakan stabilitas politik di kawasan melalui: (1) mendukung upaya ASEAN dalam menciptakan resolusi konflik di Kamboja, di mana Jepang berusaha menjadi aktor penengah. (2) mendorong independensi negara-negara Indochina, baik secara ekonomi maupun ideologi dari pengaruh komunis, sehingga mampu mengurangi ketegangan di kawasan. Bagi Jepang, upaya mendorong terciptanya stabilitas politik di kawasan, selain menunjukkan posisi aktif Jepang dalam sistem internasional, sekaligus sebagai upaya menjaga keberlangsungan kerja sama ekonominya dengan ASEAN.

Selain menjadi landasan politis bagi keterlibatan Jepang di kawasan Asia Tenggara, Doktrin Fukuda juga sekaligus memantapkan kerja sama ekonomi yang saling menguntungkan antara kedua belah pihak. Tidak diragukan lagi, hubungan Jepang dengan ASEAN selama ini memang lebih besar pada orientasi ekonomi. Tiga aspek telah ditekankan dalam hubungan keduanya: perdagangan, investasi, dan bantuan luar negeri (*aid*).

Segera setelah diumumkannya Doktrin Fukuda tahun 1977, respons dari negara-negara ASEAN sangat positif. Mengingat pada pertemuan ASEAN Summit setahun sebelum-

¹¹ Lihat Sueo Sudo, "The Road to Becoming a region Leader: Japanese Attempts in Southeast Asia, 1975-1980", *Pacific Affairs* 61, no. 1 (Spring 1988): 39-46.

nya, ASEAN sudah menegaskan akan pentingnya peran Jepang dalam membantu proses pembangunan di kawasan. Pada dasarnya, secara ekonomi, ASEAN mengharapkan Jepang—sebagai negara dengan kekuatan ekonomi terbesar di Asia—menjadi sumber investasi dan pengembangan teknologi, selain sebagai penyandang dana bagi proyek-proyek di kawasan. Sementara demi menciptakan stabilitas politik, Jepang juga diharapkan mampu menjaga keseimbangan dalam hal bantuan dana (*aid*) antara negara-negara ASEAN dan Indochina, sehingga kesenjangan tidak terjadi. Karena itu pula, PM Fukuda, pada pertemuan di Kuala Lumpur bulan Agustus 1977, menunjukkan komitmennya dengan mengumumkan bahwa Jepang akan menyediakan dana sebesar 1 miliar dolar AS untuk mendukung program industri di kawasan, serta menegaskan bahwa kerja sama ekonomi Jepang dengan negara-negara Indochina akan mampu membantu mengurangi kemungkinan terjadinya konfrontasi di kawasan.

Salah satu tindak lanjut dari pemerintah Jepang pasca Doktrin adalah diadakannya pertemuan seluruh duta besar Jepang yang ada di negara-negara Asia Tenggara dan Pasifik oleh MOFA. Pertemuan yang dilangsungkan di Tokyo antara 12-14 Desember 1977 tersebut membahas isu spesifik dalam implementasi Doktrin. Para duta besar kemudian menawarkan tiga kebijakan utama: (a) terus menjaga dan memperkuat hubungan pada tingkat top-level dengan kawasan; (b) merumuskan kebijakan yang kuat dan radikal dalam hal ekonomi dan perdagangan; (c) merumuskan perencanaan spesifik dalam mempromosikan kerja sama ekonomi.¹²

Segera setelah dilaksanakannya pertemuan duta besar, perubahan dalam kebijakan ekonomi Jepang mulai terlihat, yang secara resmi diumumkan melalui “White Paper

¹² Sueo Sudo, 1992, *Op.cit.*, hlm. 189.

on Economic Co-operation” yang dikeluarkan MOFA. Paper ini diumumkan 17 Desember, dua hari sebelum MITI mengeluarkan “White Paper on Economic Co-operation” tahunan. Tidak seperti kebijakn MITI sebelumnya yang banyak bertujuan mempromosikan perdagangan luar negeri Jepang, dalam rancangan MOFA terdapat kebijakan baru yang terkait “keamanan ekonomi” Jepang, yang sangat tergantung kepada kontribusi positifnya dalam menyelesaikan persoalan Utara-Selatan. Tujuan dan *grand design* dari kebijakan MOFA adalah melipatgandakan ODA dalam lima tahun (lihat tabel 2.1).

Tabel 2.1
Official Development Assistance Jepang 1977-1982

Content	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Grant	2,285	2,684	3,355	4,478	5,396	6,454
Loans	3,349	3,949	4,782	5,704	6,383	8,017
Total*	5,485	6,475	7,914	9,882	11,770	13,849
As % of GNP	0.284	0.297	0.321	0.355	0.377	0.396

*after retrieval of credit principle

Sumber: *Mainichi Sumbun*, 18 Desember 1977, hlm. 6. (Sudo, 1992: 190).

Kebijakan ini sebenarnya mendapat keluhan dari MITI karena menganggap adanya intervensi MOFA dalam hal kebijakan bantuan luar negeri (*aid*), yang selama ini menjadi tanggung jawab dan perhatian serius MITI. Namun demikian, White Paper dari MOFA justru menarik perhatian banyak pihak yang memandang bahwa kebijakan bantuan sebelumnya (yang dirancang MITI) telah usang.

Dengan menggagas peningkatan bantuan ekonomi (*economic assistance*), baik kepada negara-negara ASEAN maupun Indochina, Jepang berharap terciptanya kondisi politik kawasan yang lebih independen, non-ideologis, serta menjadi kawasan yang stabil secara politik. Hal tersebut merupakan konsep dasar dari tujuan Doktrin Fukuda yang

diimpikan oleh Kementerian Luar Negeri. Implikasi positif dari inisiatif MOFA langsung terlihat di akhir 1977. Vietnam semakin menunjukkan independensinya dalam kebijakan luar negeri. Ketika dilangsungkannya ASEAN Summit, misalnya, Hanoi mengurangi secara temporer serangannya terhadap ASEAN. Di sisi lain, ASEAN mulai memenuhi janji sebelumnya di bulan Juli 1976 dengan menjanjikan bantuan rekonstruksi di Vietnam. Sebagai respons, Hanoi mulai menormalisasi hubungannya dengan Thailand di bulan Desember. Pada akhir 1977, upaya ASEAN dalam mengurangi tensi politik dengan Hanoi terbilang sukses, terutama dengan adanya bantuan pihak luar yakni Jepang.¹³

Kebijakan bantuan luar negeri Jepang sejak 1977 terhadap ASEAN memungkinkan Jepang untuk memainkan peran dalam komunitas internasional sesuai dengan status ekonominya. Sebagai simbol dari peran baru Jepang, pemerintah Jepang kemudian menaikkan apa yang disebut “*aid doubling*” plan: plan pertama antara 1978 dan 1980, yang kedua antara 1981 dan 1985, dan ketiga antara 1986 dan 1992. Inisiatif Fukuda dalam melipatgandakan bantuan Jepang bisa dibilang berperan sangat signifikan dalam meningkatkan kedekatan hubungan Jepang dengan ASEAN.

Secara keseluruhan, tahun 1977 merupakan tahun dibangunnya landasan bagi diplomasi aktif Jepang terhadap ASEAN. Upaya Tokyo dalam memainkan peran secara aktif dan politik berjalan baik sejak Doktrin Fukuda diumumkan.

Doktrin Takeshita Tahun 1989

Politik luar negeri Jepang di tahun-tahun awal 1980-an banyak didominasi oleh peningkatan intensitas hubungan bilateral antara Jepang-AS, baik dilatar belakangi faktor

¹³ Lihat *Op.cit.*, hlm. 188.

politik maupun ekonomi. Situasi perang dingin yang semakin memanas ketika Uni Soviet meningkatkan kekuatan militernya di Pasifik menyusul invansi ke Afganistan tahun 1979, membuat Jepang—di bawah PM Nakasone Yasuhiro—berupaya menguatkan aliansinya dengan AS. Sementara di sektor ekonomi, tren perdagangan Jepang-AS justru mengalami penurunan. Terlebih, ekonomi AS serta beberapa negara Eropa mengalami persoalan serius. Banyak kritik ditujukan kepada Jepang atas apa yang terjadi. Karena itu Jepang juga mulai memperbaiki kebijakan ekonominya terhadap AS. Salah satu implikasi langsung dari politik luar negeri Jepang pada periode ini berimbas pada Asia Tenggara. Kebijakan Jepang terhadap ASEAN perlahan mulai berjarak.¹⁴

Situasi ini tentu saja jauh berbeda dengan apa yang terjadi sejak Doktrin Fukuda 1977 hingga akhir 1970-an. ASEAN, pada periode ini, bisa dibilang menjadi fokus dari diplomasi internasional. Beberapa pemimpin negara besar seperti Wakil Presiden AS, Walter Mondale, Wakil Menteri Luar Negeri Uni Soviet, Nikolai Firyupin, serta Presiden China, Deng Xiaoping, berupaya mendekati Asia Tenggara dengan mengunjungi kawasan. Walaupun inisiatif politik Jepang dalam mendekati ASEAN mendapatkan saingan dari beberapa negara besar tersebut, upaya Jepang terbilang cukup berhasil.¹⁵

Di awal 1980-an upaya Jepang untuk tetap melanjutkan apa yang telah digagas Fukuda terhadap ASEAN sebenarnya masih menjadi prioritas. Bulan Januari 1981, misalnya, PM Suzuki Zenko (1980-1982) mengunjungi lima negara ASEAN sebagai lawatan luar negeri pertamanya. Ia menyampaikan pidato di Bangkok sebagai upaya memantapkan substansi dari Doktrin Fukuda.

¹⁴ Lihat Tanaka Akihiko, *Ibid*, hlm. 23

¹⁵ P. Korhonen, 1981, *Japan and Asia Pacific Integration*, London: Routledge, hlm. 121.

Hanya dalam dua tahun kemudian, PM Nakasone Yasuhiro (1982-1987), yang menggantikan PM Suzuki, melakukan kunjungan ke negara ASEAN dan Brunei di bulan April-Mei 1983. Namun sejak periode inilah, hubungan dengan ASEAN mulai sedikit merenggang. Segera setelah kunjungannya ke ASEAN, PM Nakasone dihadapkan pada persoalan ekonomi yang dihadapi AS dan nagara-nagara Eropa. Sebagai anggota aliansi Barat, Nakasone memperlihatkan keseriusan dukungannya dengan turut membantu persoalan yang dihadapi Barat. Namun hal ini justru berujung pada mulai dipinggirkannya kebijakan terhadap ASEAN, yang sekaligus ditandai dengan mulai menurunnya tren perdagangan dan investasi antara Jepang-ASEAN.

Pergantian kepemimpinan di bulan Desember 1987 diharapkan oleh banyak pihak akan mengembalikan kedekatan hubungan Jepang-ASEAN. Kehadiran Jepang dalam ASEAN Summit ketiga di Manila, sebagai satu-satunya negara non-ASEAN, merupakan sesuatu yang cukup istimewa. Dalam pertemuan Summit tersebut, PM Takeshita Noboru (1987-1989) memberikan pidato dengan judul “Japan ASEAN: A New Partnership toward Peace and Prosperity”, ia mengatakan:

“Ten years ago, when Prime Minister Takeo Fukuda tored the ASEAN countries on the occasion of the second Meeting of the ASEAN Heads of Government, he expressed, here in Manila, Japan’s fundamental thinking concerning promotion of ties based on ‘heart-o’heart’ understanding with the ASEAN countries. Those ideas are still at the basis of Japanese policies *vis-à-vis* ASEAN.”¹⁶

Dalam pidatonya tersebut, yang kemudian juga disebut sebagai Doktrin Takeshita, PM Takeshita menekankan tiga poin penting: (a) memperkuat ekonomi ASEAN; (b) meng-gagas koordinasi politik antara Jepang dan ASEAN; dan (c)

¹⁶Sueo Sudo, 2002, *Op.cit.*, hlm. 38.

mempromosikan pertukaran kebudayaan. Doktrin Takeshita sekaligus menekankan langkah baru ASEAN dalam usia tiga dekadennya, karena target utama dalam The Manila Declaration adalah memperkuat kerja sama ekonomi, sebagaimana dirumuskan oleh Group Fourteen, kelompok penasihat khusus yang ditugaskan langsung oleh ASEAN.¹⁷

Poin yang cukup penting dari kunjungan PM Takeshita adalah formulasi dari Japan-ASEAN Development Fund yang mencapai 2 miliar dolar AS sebagai fase pertama dalam program ekonomi. Dalam hal ini Jepang yakin bantuan tersebut akan membantu menstimulasi ekonomi ASEAN. Selain itu, kemajuan penting dari hubungan Jepang-ASEAN di bawah Takeshita adalah kerja sama yang disebut “Japan-ASEAN comprehensive exchange plan”, yang menekankan pada pertukaran dalam hal kebudayaan dan pendidikan.¹⁸

Kunjungan Takeshita ke ASEAN berdampak sangat positif bagi kedua belah pihak—Jepang dan ASEAN. Bagi Jepang, hubungan diplomatik yang mesra dengan ASEAN semakin memperkuat posisi Jepang dalam berdialog dengan negara-negara Barat. Sementara bagi ASEAN, proses pembangunan ekonomi semakin menemukan prospek dengan adanya dukungan dari Jepang.

Pada periode ini, terutama di akhir 1980-an, terjadi aktivitas menarik dalam politik global: meningkatnya aktivitas kerja sama regionalisme di hampir semua kawasan dunia. Kawasan Eropa mulai mengarah ke upaya pasar tunggal, sementara negara-negara Amerika Utara sedang mempersiapkan diri dalam konsep perdagangan bebas (FTA). Salah satu perhatian Jepang tertuju pada kemungkinan terciptanya zona ekonomi khusus. MITI kemudian membentuk dua

¹⁷ Lebih lanjut lihat Group of Fourteen, 1987, *ASEAN: The Way Forward*, Kuala Lumpur: Institute of Strategic and International Studies.

¹⁸ Sueo Sudo, 1992, *Op.cit.*, hlm. 208.

kelompok ahli yang bertugas mengkaji baik keuntungan ataupun kerugian dari masing-masing dua kemungkinan: perdagangan bebas antara Jepang-AS, dan terwujudnya forum ekonomi di Asia Pasifik.¹⁹

Akhirnya yang lebih memungkinkan bagi Jepang adalah gagasan mengenai kerangka ekonomi Asia Pasifik. Tahun 1989 forum Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) akhirnya dibentuk, dan langsung mengadakan pertemuan pertama di Camberra, Australia, bulan November. Kepentingan Jepang dalam forum ini adalah mempertahankan ekonomi Jepang agar tetap survive dan semakin kompetitif. Mengingat kepentingan Jepang juga tetap besar dalam mengakses pasar AS, maka Jepang juga menginginkan agar cakupan forum ekonomi kawasan ini diperluas, yakni dengan memasukkan AS ke dalam kerangka APEC. Kerangka APEC yang kemudian terkesan sebagai “open regionalism”, dengan memasukkan negara-negara Amerika Utara, justru sangat menguntungkan bagi Jepang.

Karena itu, di awal tahun 1990-an, kebijakan regional Jepang hampir selalu terkait kerangka Asia Pasifik, dibanding, misalnya, gagasan mengenai aliansi ekonomi Asia ataupun Asia Timur. Hal ini pula yang menyebabkan Jepang tidak terlalu antusias dalam menanggapi ide mengenai East Asian Economic Coucus (EAEC)—yang sebelumnya ditawarkan PM Malaysia, Mahatir Mohamad, bulan Desember 1990, dengan konsep awal East Asian Economic Group (EAEG). Jepang menganggap gagasan ini terkesan sangat eksklusif hanya bagi Asia Timur saja. Terlebih dalam kasus ini, pemerintah AS di bawah George Bush menunjukkan penolakannya terhadap ide EAEC. Jepang tentu saja menghindari kesan tidak sejalan dengan Washington setelah apa yang terjadi di awal 1980-an, karena itu pemerintah Jepang berusaha sebisanya agar tidak

¹⁹ Lihat Tanaka Akihiko, *Ibid*, hlm. 24

dalam posisi berseberangan dengan AS.²⁰

Pemerintah Jepang, terutama divisi yang mengurus Asia Timur di dalam MITI sebenarnya merespons positif gagasan EAEC ini, karena akan meningkatkan peran Jepang dalam mendorong terwujudnya integrasi ekonomi di kawasan dan untuk mengimbangi ketergantungan Jepang terhadap AS selama ini. Namun, yang menjadi kekhawatiran serius MITI adalah, bahwa partisipasi Jepang dalam EAEC akan memperburuk hubungan Jepang dengan AS, begitu juga kepentingan ekonomi Jepang terhadap pasar AS—dan juga secara global. Sikap yang sama juga ditunjukkan MOFA, yang melihat gagasan EAEC akan menimbulkan kesan kontra produktif dari sudut pandang AS: sebagai manuver politik Jepang untuk mengurangi pengaruh AS di kawasan, yang tentu saja akan semakin memperburuk hubungan keamanan kedua belah pihak.

Namun demikian, kurang interesnya Jepang dengan ide EAEC, dan lebih fokus pada APEC, tidak mencegah Jepang terlibat langsung secara politik di kawasan Asia Tenggara. Menghadapi kasus Kamboja, misalnya, Jepang mengambil inisiatif dengan mengadakan pertemuan di Tokyo bulan Juni 1990, untuk membicarakan proses serta upaya diplomasi dalam membuka jalan menuju resolusi bagi perdamaian di Kamboja. Jepang juga berjanji akan segera menyediakan bantuan dana untuk Kamboja serta mendukung dibentuknya *United Nations Transitional Authority in Cambodia* (UNTAC). Pada periode ini, peran Jepang di kawasan Asia Tenggara mulai meningkat dengan keterlibatan pasukan *Self Defence Forces* (SDF) Jepang untuk tugas pertama kalinya ketika dikirim ke Kamboja dalam misi penyediaan logistik UNTAC.

²⁰ Glenn D. Hook (*et.all*), *Op.cit.*, hlm. 227.

Doktrin Hashimoto Tahun 1997

Memasuki tahun 1990-an, situasi politik di kawasan Asia Tenggara seolah memasuki fase baru menyusul berakhirnya perang dingin di bulan Desember 1989. Tidak ada lagi polarisasi dua kekuatan politik dominan yang berlangsung cukup lama hingga mencapai kulminasi konflik. Walaupun runtuhnya Uni Soviet justru menyisakan AS sebagai pemain tunggal, namun mengingat pasukan AS juga sudah angkat kaki sejak berakhirnya perang Vietnam 1975, situasi politik di kawasan Asia Tenggara menjadi relatif mencair. Pada situasi seperti inilah Jepang berusaha untuk terus melanjutkan konsolidasi diplomatik dengan ASEAN.

Upaya pertama pasca perang dingin, sekaligus sejak dicituskannya Doktrin Takeshita 1989, adalah kunjungan PM Kaifu Toshiki (1989-1991) ke negara-negara ASEAN di tahun 1991. Dalam pidato politiknya di Singapura, PM Kaifu, selain kembali memperkuat komitmen bahwa Jepang tidak akan menjadi kekuatan militer, ia juga menekankan pentingnya peran politik yang bisa dimainkan Jepang dalam membantu terciptanya stabilitas politik di kawasan. Pada kesempatan tersebut, PM Kaifu juga mengatakan bahwa Jepang siap untuk menyelenggarakan konferensi internasional mengenai rekonstruksi Kamboja akibat kerusakan perang. Statemen politik PM Kaifu juga terbilang berani dan lebih maju dari para pendahulunya terkait sejarah kelam kolonialisme Jepang. Dengan eksplisit ia meminta maaf atas apa yang telah dilakukan Jepang selama Perang Dunia II, dengan mengatakan: "I express sincere contrition for past Japanese actions which inflicted unbearable suffering and sorrow upon a great many people of the Asia-Pacific region."²¹

²¹ *The Straits Times*, Edisi 4 Mei 1991, yang dikutip Sueo Sudo, 2002, *Op.cit.*, hlm. 40.

Selain kunjungan PM Kaifu, pemimpin tertinggi Jepang, Kaisar Akihito, juga melakukan kunjungan resmi istana ke Asia Tenggara di bulan September 1991, yakni dengan mengunjungi Thailand, Malaysia, dan Indonesia. Pada kesempatan ini Kaisar Akihito mengatakan: “*Japan is (a) peace-loving country and would never repeat the horrors of that most unfortunate war.*”²² Kunjungan dua pemimpin tertinggi Jepang di tahun 1991 ini tak pelak meninggalkan kesan sangat positif bagi era baru hubungan Jepang-ASEAN pasca perang dingin.

Di tahun 1993, kunjungan pemimpin Jepang ke Asia Tenggara berlanjut dengan kunjungan PM Miyazawa Kiici (1991-1993). Dalam kunjungan ini, PM Miyazawa menyampaikan komitmen Jepang untuk tetap terlibat dalam menciptakan perdamaian dan kemakmuran di kawasan. Hanya satu tahun berselang, PM Murayama Tomiici (1994-1996) juga mengunjungi Asia Tenggara. Kunjungan PM Murayama sekaligus sebagai kunjungan pertama sebagai pemimpin Jepang yang sebelumnya berasal dari partai oposisi.

Tahun 1997 merupakan tahun yang cukup penting untuk dicatat, baik oleh Jepang maupun ASEAN. Mengingat di tahun ini ada dua momen yang turut memengaruhi hubungan kedua belah pihak. *Pertama*, kunjungan PM Hashimoto Ryutaro ke ASEAN di bulan Januari. Walaupun Jepang saat itu menghadapi persoalan ekonomi akibat imbas dari krisis yang terjadi di Peru, PM Hashimoto tetap mengunjungi ASEAN dan menyampaikan pidato politik dengan tema: “Reforms for the New Era of Japan and ASEAN for a Brother and Deeper Partnership.” Ia menggarisbawahi konsistensi politik Jepang terhadap ASEAN sejak dicetusnya Doktrin Fukuda 1977, dengan mengatakan:

²² *Bangkok Post*, Edisi 6 Oktober 1991.

“As you probably remember, in 1977 then Prime Minister Fukuda lunched the so-called ‘Fukuda Doctrine,’ and in 1987 then Prime Minister Takeshita proposed that Japan and ASEAN established a new partnership. Today, I would like to deliberate with you on how Japan and ASEAN should reform their cooperative relationship in a manner suitable for a new era” (lihat lampiran).

Yang paling penting dari pidato PM Hashimoto adalah diumumkannya tiga pilar dari kebijakan baru Jepang terhadap ASEAN, yang dikenal dengan Doktrin Hashimoto: (a) mengintensifkan dialog dan pertemuan tingkat tinggi antara Jepang-ASEAN, (b) memperdalam saling pengertian dan memperluas kerja sama kebudayaan, (c) saling bekerja sama dalam menghadapi berbagai tantangan global.²³

Dalam hal dialog dan pertemuan tingkat tinggi yang lebih intensif, Hashimoto, dalam kunjungan tersebut, sekaligus mengusulkan dibentuknya pertemuan ASEAN-Japan summit di akhir 1997. Namun, mempertimbangkan kemungkinan reaksi yang kurang positif dari China jika pertemuan eksklusif tersebut diadakan, maka ASEAN akhirnya memutuskan untuk mengundang sekaligus pemimpin China, Jepang, dan Korea Selatan ke pertemuan informal ASEAN di bulan Desember. Dari sinilah kemudian gagasan mengenai ASEAN + 3 lahir—forum yang nota bene identik dengan usulan PM Malaysia, Mahatir Mohamad, sebelumnya dalam konsep EAEC.

Kedua, krisis finansial Asia bulan Juli 1997 yang berimplikasi sangat negatif bagi banyak negara di kawasan. Krisis ini juga turut berimbas pada pertemuan pertama ASEAN + 3 yang diadakan bulan Desember, sebagaimana direncanakan sebelumnya. Akibat krisis, pertemuan tersebut akhirnya tidak memiliki signifikansi yang terlalu berarti,

²³ Lihat Sueo Sudo, 2002, *Op.cit.*, hlm. 41.

selain ajang foto-foto para pemimpin negara. Apalagi saat itu, presiden Korea Selatan, Kim Young Sam, juga tidak dapat hadir akibat krisis yang cukup terasa di Korea Selatan. Begitu juga dengan presiden Indonesia, Soeharto, karena alasan sakit.²⁴

Selama berlangsungnya krisis finansial Asia, derita sebenarnya juga dialami ekonomi Jepang, namun karena alasan yang berbeda: adanya kesalahan manajemen pada kebijakan ekonomi nasional. Naiknya PM Obuchi Keizo (1998-2000) menggantikan PM Hashimoto ternyata belum mampu mengembalikan stabilitas ekonomi Jepang serta bangkit hingga kembali memainkan peran penting secara global. Karena itu pula, pada periode ini, Jepang sempat merasa “diabaikan” oleh AS, ketika presiden Bill Clinton justru memilih menghabiskan kunjungannya ke China selama satu minggu. Bill Clinton juga sempat melontarkan kritiknya atas mismanajemen pemerintah Jepang. Banyak kalangan di Jepang menilai sikap Clinton tersebut merupakan respons paling negatif terhadap Jepang dari seorang pemimpin negara aliansi terpenting Jepang.

Walaupun upaya PM Obuchi kurang berhasil membangkitkan kondisi ekonomi nasional Jepang, namun terkait isu kawasan, ia turut mengusulkan beberapa gagasan penting bagi dialog regional. Dalam konteks ASEAN, misalnya, ia menekankan pentingnya pembicaraan mengenai *human security*. Dalam hal yang tidak terkait langsung dengan ASEAN, ia mengusulkan pembicaraan Kelompok Enam (six-party talks) antara Jepang, AS, Korea Selatan, Korea Utara, RRC, dan Rusia, terkait krisis di semenanjung Korea. Dan terkait ASEAN + 3, ia mengusulkan diadakannya pertemuan informal antara Jepang-China-Korea Selatan di sela-sela pertemuan ASEAN + 3. Namun, ketika PM Obuchi meninggal

²⁴ Lihat Tanaka Akihiko, *Op.cit.*, hlm. 26.

pada 5 April 2000 dan digantikan PM Mori Yoshiro (2000-2001), diplomasi Jepang serta beberapa kebijakan terhadap Asia Tenggara, praktis kehilangan momentum dan tujuannya.²⁵

Doktrin Koizumi Tahun 2002

Setelah dekade 1990-an yang bisa dikatakan tidak begitu prospektif bagi Jepang, mengingat ekonomi nasional menghadapi berbagai persoalan serius sehingga mengalami penurunan tren, perubahan signifikan tampaknya mulai terlihat seiring memasuki awal abad dua satu. Terutama dengan naiknya PM Koizumi Junichiro (2001-2006), tokoh yang dianggap lebih “*fresh*” dan sangat populer, menggantikan PM Mori yang mundur di bulan April 2001.²⁶ Namun terkait persoalan politik Jepang terhadap ASEAN, banyak pihak masih meragukan inisiatif progresif di bawah pemerintahan yang baru tersebut. Hal ini didasari dua hal:

Pertama, kondisi ekonomi Jepang yang belum pulih sepenuhnya akibat limbung ekonomi selama “*the lost decade*” tahun 1990-an, mencuatnya beberapa persoalan sosial, serta kondisi rapuhnya sistem politik, terutama kegagalan partai politik serta beberapa skandal suap dan korupsi yang melibatkan petinggi birokrasi, membuat perhatian Koizumi banyak tertuju pada upaya reformasi domestik, terutama di sektor birokrasi dan ekonomi yang tertumpu pada kebijakan deregulasi, privatisasi, dan pendisiplinan fiskal.

Upaya reformasi yang dilakukan Koizumi, baik politik maupun ekonomi, merupakan tuntutan politis akibat situasi yang cukup sulit dihadapi Jepang. Apalagi banyak pertanyaan

²⁵ *Op.cit.*

²⁶ Terkait naiknya Koizumi dan beberapa perubahan fundamental yang ia gagas, lihat Norihiko Narita, 2003, *Changing Japanese Politics*, Foreign Press Center: Japan, hal. 90-101; serta Alisa Gaunder, 2007, *Political Reform in Japan; Leadership Looming Large*, London and New York: Routledge, hlm. 121-133.

spekulatif mengenai, apakah Jepang akan mengulangi cerita mundur di tahun 1990-an? Karena itu, beban pemulihan ekonomi serta mengembalikan citra positif pemerintah, berada di pundak pemerintahan yang baru ini. Kasus paling mengejutkan adalah skandal suap yang berujung ditahannya Wakil Menteri Kesehatan dan Kesejahteraan, Nobuharu Okamitsu, di tahun 1996.²⁷

Kedua, kebijakan pertama dari politik luar negeri Koizumi adalah membangun kembali hubungan yang solid dengan AS. Hal ini dilatari oleh hubungan kedua pihak sebelumnya yang sempat merenggang akibat stagnasi ekonomi yang dialami Jepang, serta munculnya China yang mampu mencuri perhatian AS. Selain itu, kebijakan Koizumi juga banyak difokuskan kepada AS menyusul implikasi dari serangan terorisme 11 September 2001, yang akhirnya banyak melibatkan negara sekutu AS dalam propaganda “war on terror” di bawah George W. Bush. Jepang, misalnya, turut mendukung politik utilitarian AS dengan mengirimkan Japan Self Defense Forces (JSDF) untuk pertama kalinya ke zona aktif perang, Irak, pada Oktober 2001.

Karena itu, dengan fokus kebijakan Koizumi yang banyak diberikan kepada dua hal di atas, banyak pihak tidak terlalu berharap banyak kepada Koizumi dalam menggagas kebijakan berarti terhadap ASEAN. Namun asumsi tersebut akhirnya terjawab dengan mengejutkan ketika Koizumi mengunjungi lima negara ASEAN di bulan Januari 2002, dan menawarkan inisiatif yang sangat progresif ketika ia menyampaikan pidato kebijakan pertamanya di Singapura, yang kemudian dikenal sebagai Doktrin Koizumi.²⁸

²⁷ Lihat Lihat Elise K. Tipton, 2002, *Modern Japan: a Social and Political History*, Second Edition, London and New York: Routledge, hlm. 221, 224, 241.

²⁸ Lihat “Doktrin Koizumi dan Komitmen Jepang”, *Kompas*, Edisi 12 Januari 2002.

Dalam pidato tersebut, yang dilakukan setelah kesepakatan Singapore-Japan Economic Partnership ditandatangani oleh Jepang dan Singapura, Koizumi ingin menegaskan bahwa kebijakan Jepang terhadap ASEAN yang baru tetap akan berlandaskan pada Doktrin yang dilegalisasi oleh PM Fukuda 25 tahun sebelumnya. Namun, mengingat begitu banyak tantangan di abad ke-21, Koizumi menekankan pentingnya menghadapi segala tantangan secara bersama. Karena itu, dalam pidato tersebut ia sekaligus menawarkan inisiatif baru, yakni kerja sama ASEAN-Jepang yang lebih tulus dan terbuka dalam kerangka “*acting together—advancing together.*” Koizumi mengatakan:

In the 21st century, the change confronting Japan and ASEAN will be even more swift and momentous. We must face such changes with unflinching resolve and courage. And we must face them together... We view the situation not just as your challenge but as our own. I believe that Japan-ASEAN relations have reached a new level of maturity and understanding. In the 21st century, as sincere and open partnership, Japan and ASEAN should strengthen their co-operation under the basic concept of “acting together—advancing together.”²⁹

Ada tiga poin penting yang disampaikan Koizumi sebagai cakupan dari kerja sama “*acting together—advancing together*”: *Pertama*, melakukan reformasi dan perbaikan ekonomi, baik secara individu dan bersama, dan Jepang siap mendukung ASEAN dalam meningkatkan kesejahteraan ekonomi, terutama dalam meningkatkan legislasi, kemampuan administrasi, serta menciptakan sistem finansial yang sehat. *Kedua*, Jepang akan terus memperkuat kerja sama dengan ASEAN, dan berusaha memberikan kontribusi aktif dalam menciptakan stabilitas di Asia Tenggara dengan turut

²⁹ Koizumi Junichiro, 2002, *Japan and ASEAN in East Asia: A Sincere and Open Partnership*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. Lihat juga Lampiran.

membantu mengurangi kemiskinan dan mencegah konflik, menyikapi beberapa isu transnasional baru seperti terorisme, pembajakan, keamanan energi, penyakit menular, ancaman lingkungan, narkoba dan perdagangan manusia. Serta mengajak ASEAN secara bersama-sama untuk mengambil peran aktif secara global dalam isu-isu seperti perdamaian dan bantuan rekonstruksi ke Afganistan, pelucutan senjata dan non-proliferasi. Ketiga, menggagas kerja sama jangka panjang yang lebih erat antara Jepang-ASEAN, dengan menawarkan beberapa inisiatif: (a) kerja sama pendidikan, budaya, dan peningkatan sumber daya manusia melalui aktivitas antar universitas, dan institusi penelitian. (b) membangun aliansi ekonomi menyeluruh melalui ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership (AJCEP).³⁰

Kunjungan Koizumi ke Asia Tenggara sekaligus penyampaian pidato politiknya di Singapura, membawa dampak yang sangat positif bagi penguatan kerja sama Jepang-ASEAN. Bagi ASEAN, hal ini menjadi penting secara ekonomi mengingat kebijakan baru Jepang akan berdampak produktif bagi pemulihan ekonomi sebagian negara ASEAN pasca krisis finansial tahun 1997/1998. Sementara bagi Jepang, dengan pidato Koizumi tersebut, kebijakan Jepang terhadap Asia Tenggara praktis mendapatkan kembali tujuannya.

Kepentingan politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN di bawah Doktrin Koizumi ini, sebenarnya bisa dilihat dalam dua kerangka penting: *Pertama*, dengan merangkul kembali ASEAN dalam hubungan yang tulus dan terbuka, Jepang sebenarnya bukan saja berupaya memainkan peran politik yang lebih luas di kawasan Asia Tenggara, terutama dalam cakupan isu-isu yang sebelumnya tidak terangkum dalam kerja sama kedua belah pihak seperti terorisme, lingkungan, narkoba dan perdagangan manusia, ataupun keamanan

³⁰ *Ibid.*

energi, tetapi sekaligus sebagai upaya memainkan peran Jepang yang cukup luas dan “ambisius” dalam kancah politik global. Jepang berharap dengan adanya kerja sama Jepang-ASEAN, “the countries of ASEAN, Japan, China, the Republic of Korea, Australia, and New Zealand will be core members of such community.”³¹ Singkatnya, walaupun Koizumi menegaskan akan kaitannya dengan Asia Tenggara, namun ini sebenarnya menunjukkan perencanaan yang menyeluruh dari kebijakan Jepang terhadap kawasan, terutama di Asia Pasifik.

Kedua, Jepang memandang gagasan mengenai kerja sama ekonomi secara menyeluruh antara ASEAN-Jepang dalam kerangka AJCEP sangat penting untuk direalisasikan. Selain demi menjaga kepentingan ekonomi yang lebih sustainable terhadap pasar Asia Tenggara, juga sekaligus menjaga peluang Jepang tidak dilewati China, yang ekonominya, di awal abad dua satu, mulai menggeliat dan melakukan penetrasi ekonomi cukup massif di kawasan. Apalagi setahun sebelum digagasnya kesepakatan AJCEP, China terlebih dahulu sudah menyepakati kerja sama serupa dengan ASEAN dalam kerangka ASEAN-China *Free Trade Area* (ACFTA). Dalam kerangka ini, gagasan AJCEP bisa dibilang merupakan respons langsung Jepang secara politis terhadap langkah cepat China.

AJCEP digagas sebagai langkah penyusunan kerja sama ekonomi ASEAN-Jepang dalam kerangka perdagangan bebas. Dalam hal ini, Jepang memang terbilang lambat dibanding negara tetangganya. China mengajukan konsep FTA kepada ASEAN sudah sejak November 2000, ketika dilangsungkannya pertemuan ASEAN + 3. Setahun kemudian China dan ASEAN menyepakati konsep dasar mengenai FTA yang akan berlangsung dalam sepuluh tahun ke depan. Dan

³¹ *Op.cit.*

bulan November 2002, kerja sama komprehensif tersebut langsung ditandatangani. Kesepakatan China-ASEAN inilah yang menjadi salah satu faktor pendorong pemerintahan Koizumi untuk melakukan hal yang sama, menguatkan strateginya di kawasan dengan melakukan negosiasi FTA yang sama dengan China.³²

China dan Jepang memiliki strategi yang berbeda dalam membangun hubungan ekonomi dengan ASEAN. Jika selama ini Jepang membangun hubungan melalui trilogi: bantuan luar negeri, perdagangan, dan investasi, maka China tidak hanya mendekati ASEAN dengan cara membangun kesamaan kepentingan dengan ASEAN, tetapi juga memperlakukan ASEAN sebagai kawasan yang satu dan menyeluruh. Strategi inilah yang tampaknya diikuti Jepang, dengan merangkul ASEAN dalam kerangka kerja sama ekonomi yang lebih luas dan menyeluruh, serta melibatkannya secara bersama dan sejajar secara politik dalam menghadapi berbagai persoalan di kawasan maupun global.³³

Institusionalisasi Hubungan Jepang-ASEAN

Tidak bisa dipungkiri bahwa Doktrin Fukuda tahun 1977 menjadi kebijakan paling penting dalam sejarah hubungan Jepang-ASEAN modern. Walaupun dalam beberapa periode pasca Fukuda, hubungan kedua belah pihak mengalami fluktuasi intensitas dan tarik ulur kepentingan, namun landasan Doktrin tidak pernah ditinggalkan. Hal ini terbukti dengan lahirnya beberapa kebijakan yang terus menguatkan ruh dari Doktrin yang digagas PM Fukuda tersebut. Kebijakan

³² Lihat Soeya Yoshihide, "Japan as a Regional Actor", dalam *ASEAN*, 2004, New York: Japan Center for International Exchange, hlm. 56.

³³ Lihat Zhang Yunling, "The ASEAN Partnership with China and Japan", dalam *Ibid.*, hlm. 230.

paling penting adalah diumumkannya beberapa Doktrin oleh pemerintah Jepang setelah periode Fukuda, yakni Doktrin Takeshita tahun 1989, Doktrin Hashimoto tahun 1997, dan Doktrin Koizumi tahun 2002. Namun demikian, terkait kerja sama langsung antara Jepang-ASEAN, selain adanya Doktrin sebagai landasan dasar, kebijakan yang tak kalah penting adalah proses institusionalisasi yang terbentuk antara kedua belah pihak. Hal ini penting mengingat melalui proses institusionalisasi ke dalam forum-forum resmi inilah kebijakan kerja sama antara Jepang-ASEAN dirumuskan lebih lanjut—bahkan hingga hal-hal teknis.

Sejak dilembagakan pada 23 Maret 1977, kerja sama harmonis Jepang-ASEAN terus berkembang dan terinstitusionalisasi ke dalam beberapa forum, antara lain Japan-ASEAN Forum (sejak 1977), Japan-ASEAN Foreign Ministers' Meetings (sejak 1978), dan Japan-ASEAN Economic Ministers' Meeting (sejak 1979).

Japan-ASEAN Forum

Japan-ASEAN Forum (JAF) pertama kali diinstitusionalisasi bulan Maret 1977 sebagai inisiatif langsung atas kunjungan PM Fukuda ke kawasan Asia Tenggara. Sebelum JAF dibentuk, forum dialog antara Jepang dan ASEAN sebenarnya sudah pernah dilakukan, yakni pada Februari 1974, terkait sengketa perdagangan karet. Namun, forum resmi yang disepakati bersama antara kedua pihak baru betul-betul dibentuk setelah adanya kunjungan PM Fukuda tahun 1977 yang dinamai Japan-ASEAN Forum.

Ada tiga poin yang menjadi tujuan dasar dibentuknya JAF: (a) merumuskan kebijakan sesuai area dari kerja sama Jepang ASEAN, (b) meninjau dan memonitor perkembangan kerja sama kedua belah pihak, dan (c) merumuskan rekomendasi untuk mencapai tujuan kerja sama sekaligus menggagas

peluang kerja sama lebih lanjut.³⁴

Namun, pada pertemuan kedua JAF yang diadakan di Tokyo bulan Oktober, kedua belah pihak turut menyepakati untuk membicarakan kerja sama dalam tiga area pasifik: perdagangan, ekonomi, dan kebudayaan. Pada kesempatan ini juga dibahas beberapa poin, di antaranya: upaya Jepang menyediakan dana sebesar 1 Miliar dolar bagi proyek industri di ASEAN; Tuntutan terhadap komitmen Jepang dalam mengurangi hambatan perdagangan baik tarif dan non-tarif.³⁵ Namun demikian pertemuan kedua JAF ini tidak menghasilkan kesepakatan berarti, sehingga dalam beberapa pertemuan selanjutnya, isu ekonomi dan perdagangan masih menjadi tema alot yang terus dibicarakan.

Pada pertemuan ketiga hingga kesembilan, misalnya, isu mengenai tuntutan ASEAN agar Jepang membuka sedikit lebar pasarnya serta lebih royal dalam memberikan bantuan dana dan transfer teknologi, menjadi pembicaraan serius. Karena itu, banyak pihak menilai JAF mulai bergeser dari tujuan utamanya, di mana hanya fokus pada isu bantuan Jepang terhadap pembangunan ekonomi negara-negara ASEAN. Namun demikian, yang selalu menjadi hambatan dalam setiap pertemuan adalah sikap Jepang yang masih dipandang "too little, too late", mengingat kuatnya tekanan dari negara-negara Barat. Karena itu, dibentuknya Japan-ASEAN Economic Ministers' Meeting untuk pertama kali di bulan November 1979, dalam hal ini, merupakan langkah praktis dalam memfasilitasi pembicaraan mengenai isu tersebut. Forum yang disebut terakhir ini memfokuskan pada tiga isu penting: perdagangan, komoditi, dan investasi. Selain itu ASEAN juga meminta Jepang untuk mengoreksi kebijakan

³⁴ Lihat "Joint Press Release of the First ASEAN-Japan Forum" Jakarta, 23 March 1977, melalui <<http://www.aseansec.org/5768.htm>> [26/04/2010].

³⁵ Sue Sudo, 1992, *Op.cit.*, hlm. 211.

perdagangannya, yang dinilai ASEAN tidak seimbang antara perhatian Jepang kepada negara maju dan berkembang.³⁶

Pembicaraan dalam sektor perdagangan masih menjadi topik utama dalam forum-forum JAF selanjutnya: dari pertemuan ketujuh bulan Oktober 1984, hingga pertemuan kesebelas tahun 1989. Para pemimpin ASEAN mengeluhkan bahwa mereka menikmati jauh lebih sedikit keuntungan dari aktivitas impor yang dilakukan Jepang, dibanding keuntungan yang diperoleh negara-negara maju.³⁷ Karena itu, para pemimpin ASEAN juga meminta agar Jepang lebih membuka pasar mereka bagi aktivitas ekspor ASEAN, serta menurunkan beberapa hambatan perdagangan, baik tariff maupun non-tarif.³⁸

Pada pertemuan kedua belas JAF yang diadakan di Tokyo September 1990, kondisi pertemuan bisa dibilang sedikit berbeda. Untuk pertama kalinya perwakilan dari ASEAN-Japan Economic Council (AJEC) turut hadir sebagai upaya agar kepentingan dari pelaku ekonomi swasta bisa menjadi pertimbangan dalam pertemuan.³⁹ Dan pada pertemuan JAF yang ketigabelas di Tokyo bulan Februari 1993, agenda pertemuan mulai mengalami perluasan cakupan, di mana agenda mengenai isu politik dan keamanan mulai dibicarakan.⁴⁰

Menurut Sudo (2002), pertemuan-pertemuan JAF selama ini memang tidak selalu berjalan sebagaimana tujuan awal dibentuknya forum ini. Begitu dominannya pembicaraan

³⁶ Sue Sudo, 2002, *Op.cit.*, hlm. 43.

³⁷ "Joint Communique of the Seventh ASEAN-Japan Forum Joint Communique of the Seventh ASEAN-Japan Forum", Bali, 4-6 October 1984, melalui <<http://www.aseansec.org/5771.htm>> [26/04/2010].

³⁸ "Joint Press Release of the Eighth ASEAN-Japan Forum" Tokyo, 23-24 July 1986, melalui <<http://www.aseansec.org/5772.htm>> [26/04/2010].

³⁹ "Joint Press Statement The Twelfth ASEAN-Japan Forum" Tokyo, 19-20 September 1990, melalui <<http://www.aseansec.org/5777.htm>> [26/04/2010].

⁴⁰ "Joint Press Release Thirteenth Meeting Of The Japan-Asean Forum" Tokyo, Japan, 16 - 17 February 1993, melalui <<http://www.aseansec.org/5778.htm>> [26/04/2010].

mengenai persoalan ekonomi, ternyata juga tidak mampu menyelesaikan problem antara kedua belah pihak. Menurut Sudo, hal ini semata-mata karena struktur JAF sendiri. Sesering apa pun JAF berupaya untuk membicarakan penyelesaian persoalan ekonomi, forum ini tidak akan berjalan efektif, mengingat representasi yang hadir dalam forum tersebut tidak cukup kompeten di bidangnya, terutama dalam hal ekonomi. Karena itu, menurut Sudo, jika ingin melihat kontribusi signifikan dari forum ini, maka selayaknya ia dikembalikan seperti tujuan awalnya. Khusus untuk persoalan ekonomi, diperlukan forum khusus untuk mempromosikan hubungan ekonomi antara Jepang-ASEAN.⁴¹

Japan-ASEAN Foreign Ministers' Meetings

Forum Japan-ASEAN Foreign Ministers' Meeting (FMM) pertama kali lahir atas inisiatif Menteri Luar Negeri Jepang, Sunao Sunoda, pada Juni 1978, yang di kemudian diperbesar dengan turut melibatkan AS, Kanada, Australia, New Zeland, dan Komunitas Eropa.⁴² Adanya pertemuan rutin FMM inilah yang kemudian turut mendorong lahirnya pertemuan Post-Ministerial Meeting (PMC). Sejak saat itu ASEAN selalu mengadakan pertemuan rutin dengan mitranya dalam setiap pertemuan menteri luar negeri.

Forum FMM antara Jepang-ASEAN dibentuk sebagai forum yang banyak membahas bantuan ekonomi Jepang kepada Hanoi, yang dianggap sebagai faktor penting dalam mendorong terciptanya stabilitas politik di kawasan Asia Tenggara. Namun demikian, terhadap kebijakan tersebut, Jepang dan ASEAN ternyata memiliki perbedaan perspektif. ASEAN menilai bantuan ekonomi Jepang dikhawatirkan justru akan semakin memperkuat negara tetangga komunis

⁴¹ Sueo Sudo, *Op.cit.*, hlm. 44.

⁴² Sueo Sudo, 1992, *Op.cit.*, hlm. 209.

mereka. Sebaliknya, Jepang menilai kebijakan tersebut akan berdampak sangat positif secara politik bagi kawasan. Terlebih, bagi Jepang, situasi politik tidak akan lebih baik jika upaya isolasi terhadap Vietnam terus dilakukan.⁴³

Selain itu, melalui forum FMM, Jepang juga turut mendukung langkah ASEAN dalam menyelesaikan persoalan Kamboja. Pada pertemuan ketiga FMM di bulan Juni 1981, Sonoda menawarkan peran Jepang dalam menyelesaikan persoalan Kamboja, melalui pertemuan bersama dengan tema "comprehensive political settlement". Namun mengingat setelah berjalan dua tahun, upaya penyelesaian konflik tampaknya belum menunjukkan sinyal positif, maka Jepang akhirnya hanya memfokuskan diri pada kontribusi yang bisa diberikan secara ekonomi dan finansial bagi rekonstruksi ekonominegara-negaraIndochinapaskaperang. Ditahun 1984, Menteri Luar Negeri Jepang, Shintaro Abe, mengumumkan tiga poin kebijakan Jepang terkait bantuan ekonomi terhadap Indochina: (a) Jepang akan menyediakan biaya bagi aktivitas peace-keeping; (b) Jepang akan menyediakan personel dan fasilitas bagi terselenggaranya pemilu di bawah supervisi internasional; (c) Jepang akan memberikan bantuan ekonomi kepada tiga negara Indochina.⁴⁴

Dalam upaya pemulihan dan resolusi di Kamboja, sebenarnya sikap negara-negara ASEAN sendiri sedikit berbeda. Thailand dan Singapura, misalnya, cenderung bersikap keras dan mengedepankan langkah konfrontatif. Sementara Indonesia dan Malaysia memilih sikap yang relatif lunak dan kompromistis. Pada posisi ini Jepang lebih dekat pada sikap yang kedua. Jepang tampaknya menyadari, selama sikap di antara negara-negara ASEAN sendiri masih berbeda, maka peran Jepang dalam upaya perdamaian di kawasan akan

⁴³ Sueo Sudo, 2002, *Op.cit.*, hlm. 45.

⁴⁴ *Op.cit.*, hlm. 46.

semakin sulit. Namun demikian, walaupun terjadi beberapa perbedaan di antara beberapa negara anggota ASEAN, pertemuan FMM dalam membicarakan isu-isu politik di kawasan bisa dibilang relatif kontributif baik bagi Jepang ataupun ASEAN, karena pertemuan tersebut mampu menjadi forum koordinasi yang erat antar Jepang dan ASEAN.

Japan-ASEAN Economic Ministers' Meeting

Japan-ASEAN *Economic Ministers' Meeting* (EMM) pertama kali diinstitutionalisasi pada bulan November 1979, sebagai tindak lanjut atas usulan langsung dari pertemuan Japan-ASEAN Forum tahun 1977. Dibentuknya EMM dimaksudkan sebagai forum pembahasan beberapa isu terkait kerja sama ekonomi antara Jepang-ASEAN. Pada pertemuan pertama yang diadakan di Tokyo, EMM membahas beberapa isu penting seperti perdagangan, komoditas barang, investasi, transfer teknologi, serta bantuan ekonomi dalam proses pembangunan kawasan. Saat itu, kehadiran ASEAN diwakili oleh Menteri Ekonomi masing-masing negara serta hadirnya Sekjend ASEAN. Sementara dari pihak Jepang dihadiri oleh lima kementerian: MITI, MOFA, MOF, Menteri Pertanian, dan Economic Planning Agency.

Pertemuan kedua EMM baru dilaksanakan kembali tahun 1985, namun gagal mencapai kesepakatan berarti. Dalam hal ini ASEAN mengkritik pertemuan yang atmosfernya dianggap terlalu formal, mengingat banyaknya perwakilan Kementerian yang bukan berasal dari MITI.⁴⁵

Sejak dibentuk tahun 1979, pertemuan EMM bisa dibilang cenderung didominasi oleh MOFA. Namun, pada 1992, akhirnya Jepang dan ASEAN sepakat mengadakan pertemuan tahunan yang hanya menghadirkan Menteri

⁴⁵ *Op.cit.*, hlm. 47-48.

Ekonomi ASEAN dan MITI Jepang. Pertemuan pertama (ASEAN Economic Ministerial) AEM-MITI diadakan di Manila pada Oktober 1992, di mana isu sentral masih pada persoalan kerja sama ekonomi, perdagangan dan investasi. Kedua belah pihak juga memberikan pandangan masing-masing terkait isu ekonomi baik regional maupun global, serta hal-hal lain yang sekiranya sangat potensial bagi kerja sama Jepang-ASEAN di masa yang akan datang—termasuk menggagas aktivitas perdagangan dan investasi yang bebas hambatan.

Pada pertemuan kedua AEM-MITI yang diadakan di Singapura, Oktober 1993, pembicaraan mengenai kerja sama ekonomi masih berlanjut, tetapi turut juga membicarakan isu pembangunan dan kerja sama ekonomi di tingkat internasional seperti Uruguay Round, North American Free Trade Area, ASEAN Free Trade Area; peningkatan mutu industri di ASEAN; serta kemungkinan kerja sama Jepang-ASEAN dengan negara-negara lain. Pada pertemuan ini, MITI memaparkan dua kebijakan terkait kerja sama Jepang-ASEAN. *Pertama*, peningkatan mutu terhadap industri di kawasan ASEAN. *Kedua*, koordinasi kebijakan terkait rekonstruksi ekonomi di negara-negara Indochina.⁴⁶

Pada pertemuan kelima yang diadakan di Jakarta bulan September 1996, baik Jepang maupun ASEAN kembali menekankan komitmen masing-masing pihak untuk membangun kerja sama ekonomi yang lebih dekat dengan mengevaluasi kemajuan yang telah dicapai selama ini di bidang kerja sama ekonomi. Di antara kerja sama yang dibicarakan saat itu adalah: (a) program kerja sama yang melibatkan dukungan terhadap industri di negara-negara ASEAN; (b) Cambodia-Laos-Myanmar working group; (c) ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation Ministerial Meeting, dan (d) skema CEPT bagi AFTA dan ASEAN Industrial Cooperation (AICO).

⁴⁶ *Op.cit.*

Pertemuan tersebut juga mereview kembali kemajuan dari isu ekonomi internasional, seperti APEC, ASEM, dan WTO.⁴⁷

Ketika krisis finansial Asia tahun 1997/1998 melanda beberapa negara ASEAN, Jepang dan ASEAN memutuskan untuk semakin meningkatkan kerja sama ekonomi antara dua belah pihak. Bulan November 1998 kemudian diadakan pertemuan pertama AEM-MITI *Economic and Industrial Cooperation Committee* (AMEICC) yang diadakan di Bangkok dan sepakat untuk mendiskusikan terkait persoalan pembangunan infrastruktur dan menciptakan lingkungan investasi yang baik.⁴⁸ Secara spesifik, saat itu Jepang dan ASEAN menekankan pentingnya untuk mengembangkan empat fokus industri di kawasan, yakni outomobil, pemakaian elektronik, agro-industri, dan bahan-bahan kimia.

⁴⁷ *Op.cit.*, hal. 49. Lihat juga *ASEAN Update*, Edisi Juli/Oktober 1996, hal. 5.

⁴⁸ Lihat *Japan Times*, Edisi 25 November 1998.

3

KONTESTASI AKTOR DALAM EKONOMI POLITIK JEPANG

Dalam Bab ini fokus pada pembahasan mengenai persaingan antar aktor-aktor politik dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri Jepang, serta bagaimana proses pembuatan kebijakan pada kasus lahirnya kesepakatan ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership (AJCEP). Pembicaraan dibagi ke dalam dua bagian besar: Pertama menjelaskan bagaimana persaingan aktor-aktor politik seperti politisi, sentral birokrasi (MOFA, MITI, MOF), dan kelompok bisnis, dalam mendorong lahirnya kebijakan ekonomi-politik Jepang. Bagian keempat mengelaborasi lahirnya kesepakatan AJCEP. Bagian kedua menyoroti peran dominan dari sentral birokrasi, khususnya MITI/METI, dalam kasus AJCEP.

Polarisasi Aktor dalam Kebijakan Ekonomi Politik Jepang

Jauh sebelum dibentuknya ASEAN tahun 1967, terutama periode awal pasca perang, Jepang sudah mengidentifikasi negara-negara di kawasan Asia Tenggara sebagai mitra yang sangat penting bagi ekonomi maupun politik Jepang. Memang, pada periode awal, kerja sama kedua belah pihak sangat didominasi faktor ekonomi. Terlebih dengan dibentuknya ASEAN sebagai organisasi resmi di kawasan, serta inisiatif dari pemerintah Jepang melalui komitmen konstruktif dengan adanya Doktrin Fukuda 1977, membuat kerja sama keduanya berjalan pada level yang sangat kondusif.

Evolusi kerja sama Jepang-ASEAN hingga kini, yang sudah berlangsung lebih dari tiga dekade sejak Doktrin Fukuda, sesungguhnya bisa dilihat dalam kerangka capaian kepentingan ekonomi-politik Jepang. Bisa dibilang Asia Tenggara menjadi target utama bagi promosi perdagangan Jepang sekaligus sumber daya alamnya—walaupun kerja sama tersebut juga turut memberikan sumbangsih positif bagi kedua pihak sekaligus: kemajuan ekonomi yang dicapai Jepang, dan akselerasi pembangunan di negara-negara Asia Tenggara sejak 1970-an.

Namun dalam menganalisis kebijakan ekonomi-politik Jepang, sangat penting untuk melihat bagaimana peran aktor-aktor politik yang terlibat langsung dalam mendorong lahirnya sebuah kebijakan. Karena dengan demikian, kepentingan Jepang baik ekonomi maupun politik akan lebih mudah untuk diidentifikasi.

Dalam sistem politik modern Jepang, terutama periode pasca perang, terdapat tiga aktor yang cukup dominan dalam mendorong lahirnya kebijakan ekonomi-politik: politisi, sentral birokrasi, dan kelompok bisnis.¹ Politisi sering diasosiasikan

¹ Reinhard Drifte, 1998, *Japan's Foreign Policy for the 21st Century: From*

kepada partai berkuasa (ketika itu) LDP. Sementara sentral birokrasi diwakili oleh tiga Kementerian yang selama ini memang dikenal cukup *powerfull*: *Ministry of Foreign Affairs* (MOFA), *Ministry of Finance* (MOF), dan *Ministry of International Trade and Industry* (MITI)—yang sejak akhir tahun 2000 berubah menjadi *Ministry of Economic, Trade and Industry* (METI). Sedangkan kelompok bisnis terdiri dari korporasi-korporasi besar maupun kecil yang memiliki kepentingan langsung sekaligus hubungan yang sangat erat dengan kedua aktor yang disebut di atas. Kelompok bisnis seringkali diwakili oleh beberapa asosiasi/federasi seperti *Federation on Economic Organization* (*Keidanren*), *Japan Council for Economic Development* (*Keizai Doyukai*), *Japan Chamber of Commerce* (*Nihon Shoko Kaigi Sho*), *Japan Federation of Employers' Association* (*Nikkeiren*), dan *Japan Business Federation* (JBF) (*Nippon Keizai Dantai Rengokai*) yang baru dibentuk tahun 2002.

Namun demikian, perbincangan mengenai peran dominan aktor-aktor yang terlibat langsung dalam memengaruhi proses pembuatan kebijakan ekonomi-politik Jepang, terutama sejak kejayaan akselerasi ekonomi Jepang tahun 1970-an, masih terus mengalami perdebatan hingga kini.

Diterbitkannya buku Chalmers Johnson *MITI and the Japanese Miracle* tahun 1982 menjadi penanda dimulainya perdebatan tersebut. Dalam buku yang paling banyak dikutip mengenai ekonomi-politik Jepang dalam tiga puluh tahun terakhir tersebut, Johnson berargumen bahwa prioritas Jepang terhadap kemajuan ekonomi dalam periode yang cukup panjang (bahkan sejak periode sebelum perang) berasal dari situasi sangat mendesak yang dihadapi Jepang, terutama minimnya sumber daya alam, besarnya jumlah populasi, kebutuhan akan perdagangan, serta desakan akan

Economic Superpower to What Power?, Oxford: St. Antony's College, hlm. 16.

*international balance of payments.*²

Hal ini kemudian memunculkan konsekuensi tersendiri bagi kebijakan ekonomi-politik Jepang, yakni membentuk mainset yang berbeda dalam mendukung kemajuan ekonomi secepat mungkin: mengonsentrasikan kekuatan organisasi negara kepada birokrasi, serta memungkinkan pemerintah dan kelompok bisnis bekerja secara bersama. Karena itu menurut Johnson, akselerasi ekonomi yang sungguh fantastis dialami Jepang sejak 1970-an sangat dipengaruhi oleh kekuatan birokrasi. MITI kemudian menjadi fokus dari argumen Johnson, bahwa Kementerian ini menggunakan kekuatannya untuk memengaruhi langsung ekonomi Jepang dengan memaksimalkan kontrol formal dan tekanan informal. Salah satu peran MITI yang juga cukup krusial adalah mendorong majunya pasar sekaligus memberi banyak kemudahan kepada industri-industri dalam negeri melalui kebijakan yang langsung diambil MITI.³

Pada perkembangannya, argumen Johnson tentu saja mendapat banyak kritik, yang menilai tidak hanya birokrasi yang turut memengaruhi secara dominan pembuatan kebijakan ekonomi-politik Jepang, melainkan juga politisi, kelompok kepentingan, bahkan media massa. Salah satu argumen yang cukup menonjol datang dari Karel van Wolferen melalui bukunya *The Enigma of Japanese Power* (1989), yang menurut banyak kalangan merupakan karya paling berpengaruh dalam kategori ini, karena mampu memberikan analisis baru dan berbeda dari Johnson.

Bagi Wolferen, sistem ekonomi-politik Jepang lebih menyerupai “*headless chicken*” (ayam tanpa kepala), atau “*truncated pyramid*” (piramida terbalik), di mana tidak ada

²Lihat Chalmers Johnson, 1982, *MITI and the Japanese Miracle*, Tokyo: Charles E. Tuttle, hlm. 307.

³*Ibid.*

satu aktor pun yang bertanggungjawab sepenuhnya secara dominan. Tentu saja hal ini bukan berarti kebijakan ekonomi-politik Jepang berjalan serabutan tanpa perencanaan. Namun justru di sinilah kuncinya. Analisa Wolferen jauh berbeda dengan argumen Johnson, yang melihat ekonomi-politik Jepang berada di bawah kontrol sentral birokrasi yang begitu kuat dengan tujuan yang jelas. Bagi Wolferen tidak ada satu aktor pun yang bekerja atas semuanya secara dominan, sistem berjalan sebagaimana logis-nya sendiri-sendiri dengan interaksi yang saling terkait antara satu aktor dan aktor lainnya.⁴

Memang, argumen Wolferen juga tidak luput dari kritik. Namun paling tidak Wolferen turut memberikan kontribusi besar bagi analisis mendalam terhadap struktur dan polarisasi kekuatan yang ada di dalam sistem ekonomi-politik Jepang.

Namun argumen lain segera muncul dari Ramseyer dan Rosenbluth melalui bukunya *Japan's Political Marketplace* (1993).⁵ Pemikiran kedua penulis ini dipengaruhi oleh teori *rational choice*, dan cabang dari teori tersebut yakni teori *principal-agent*. Buku tersebut menjelaskan beberapa aspek mengenai ekonomi politik Jepang, namun yang sangat penting adalah analisis mereka mengenai hubungan antara politisi dan birokrat.

Asumsi kedua penulis ini adalah, politisi LDP lah yang memegang kendali dominan atas birokrat (pemerintah), bahkan para birokrat dinilai sebagai kepanjangan tangan dari para politisi. Salah satu contoh yang dikemukakan Ramseyer dan Rosenbluth adalah banyaknya birokrat yang kemudian menjadi anggota parlemen dari LDP. Alih-alih melihat adanya

⁴ Karel van Wolferen, 1989, *The Enigma of Japanese Power*, United State: Vintage Books. Lihat juga J.A.A. Stockwin, 2003, *Dictionary of the Modern Politics of Japan*, London and New York: Rotledge Curzon, hlm. xxxii.

⁵ J. Mark Ramseyer & Frances M. Rosenbluth, 1993, *Japan's Political Marketplace*, Cambridge: Harvard University Press.

pengaruh terhadap LDP oleh para birokrat, kedua penulis ini justru melihatnya sebagai cara para politisi LDP mengontrol birokrasi. Hampir serupa dengan fenomena *Amakudari*, di mana para bekas birokrat ini menikmati gaji yang cukup besar di beberapa perusahaan besar Jepang, dan dengan ini kelompok bisnis menikmati pengaruh atas birokrasi. Posisi dua penulis ini tentu saja berseberangan dengan Johnson, yang melihat birokrasi selalu dominan. Johnson dinilai mengabaikan teori *rational choice* karena terlalu dipengaruhi oleh asumsi dari teori ekonomi politik yang berkembang di AS.

Terlepas dari perdebatan mengenai persaingan dominan dan tidak dominan yang dimainkan aktor-aktor seperti politisi dan birokrasi dalam mendorong proses pembuatan kebijakan ekonomi-politik Jepang, ada baiknya melihat bagaimana peran dan juga kepentingan yang dimainkan masing-masing aktor, seperti politisi dan sentral birokrasi, yang akan dijelaskan pada bagian berikut:

Politisi

Sejak awal, peran politik para politisi tidak bisa dilepaskan keterkaitannya dengan birokrat dan kelompok bisnis, mengingat dalam capaian posisi politik, seorang politisi juga memerlukan dukungan dari para birokrat dan pebisnis—baik terkait relasi patron-klien maupun sumber dana. Namun demikian, politisi juga berupaya untuk terus menjauhkan keterlibatan birokrat dan pebisnis dari campur tangan dalam wilayah politik.

Sejak 1993, muncul argumen terkait peran politisi dan birokrasi, mengingat ekonomi-politik Jepang mengalami evolusi yang cukup baik: apakah kekuatan politisi semakin menguat, atau birokrasi yang justru menguat? Menurut Drifte (1998), kedua interpretasi tersebut sebenarnya bisa

diterima, tergantung situasi serta isu-isu tertentu. Namun Drifte tampaknya tidak bisa memungkiri bahwa birokrasi kini menikmati peran ekonomi-politik yang lebih besar, terutama dalam kebijakan luar negeri.⁶

Kebijakan luar negeri menjadi lingkup yang sangat lemah bagi peran politisi Jepang. Hal ini tidak terlepas dari beberapa isu yang dimainkan dalam politik luar negeri seperti keamanan, misalnya, yang dianggap cukup sensitif untuk dimainkan secara *high profile*, terutama sejak kebijakan keamanan PM Yoshida serta revisi kebijakan oleh PM Nishi terhadap perjanjian Jepang-AS pada 1960. Di era pertumbuhan sekaligus interdependensi ekonomi global serta stabilitas kawasan yang didominasi oleh AS, kenyataannya peran dan keterlibatan aktif para politisi juga sangat terbatas dalam politik luar negeri Jepang.⁷

Beberapa politisi sebenarnya sudah mencoba terlibat langsung dalam politik luar negeri Jepang. Politisi seperti Ozawa Ichiro, misalnya, mengeluarkan statemen yang cukup berani dan baru mengenai politik luar negeri Jepang pasca-perang dingin yang mana mendorong peran yang lebih besar yang bisa dimainkan Jepang dalam politik internasional.⁸ Begitu juga politisi yang lain seperti Shin Kanemaru, politisi senior LDP, yang melakukan negosiasi tertutup dengan Korea Utara pada September 1993, dengan menyampaikan komitmen Jepang untuk membayar ganti rugi bahkan untuk periode pasca perang karena absennya hubungan diplomatik selama ini, yang kemudian menimbulkan kemarahan

⁶ Reinhard Drifte, 1998, *Japan's Foreign Policy for the 21st Century: From Economic Superpower to What Power?*, Oxford: St. Antony's College, hlm 17. Pembahasan mengenai Politisi, khususnya partai politik berkuasa, LDP, juga bisa dilihat dalam tulisan Louis D. Hayes, 2009, *Introduction to Japanese Politics*, Edisi kelima, New York: M.E. Sharp, hlm. 67-85.

⁷ Reinhard Drifte, *Ibid*, hlm. 18.

⁸ Lihat Ichiro Ozawa, 1993, *Blueprint for Building a New Japan*, Tokyo: Kadansha.

besar dari MOFA karena menganggap manuver Shin telah melangkahi wewenang yang selama ini dimainkan oleh birokrasi—terutama MOFA.

Peran politisi dalam hal kebijakan luar negeri Jepang bisa dibilang masih terbatas. Hal ini tidak hanya terkait batasan yang diatur oleh Undang-Undang tetapi juga rotasi jabatan politis yang dihadapi para politisi di parlemen (tidak seperti para birokrat yang jabatannya belangsung cukup lama), sementara itu mereka juga disibukkan untuk aktivitas kampanye dalam mempertahankan suara konstituen. Peran politisi dalam politik luar negeri Jepang juga menjadi sedikit dibatasi oleh faktor seperti kemampuan bahasa asing. Seperti banyak diketahui, Jepang termasuk negara yang sedikit sekali mengajarkan bahasa asing, walaupun kini sudah mulai ditingkatkan.⁹

Kantor Perdana Menteri

Di atas kertas, Perdana Menteri seharusnya memiliki kekuatan politik cukup dominan layaknya pemimpin di beberapa negara lain. Namun dalam struktur politik luar negeri Jepang, PM atau sering diwakili oleh Kantor Perdana Menteri (tahun 2001 diubah namanya menjadi Kantor Kabinet) justru posisinya relatif sangat lemah.

Dalam periode tertentu, memang terdapat beberapa kasus di mana PM mengambil peran yang cukup signifikan dalam politik luar negeri Jepang. Pada periode PM Yoshida (1946-1947; 1948-1954), misalnya, peran Yoshida cukup signifikan dalam merumuskan karakter politik luar negeri Jepang yang reaktif, terutama melalui kebijakan yang kemudian dikenal dengan Doktrin Yoshida, di mana semua aspek dalam politik luar negeri pasca perang disinergikan dengan kepentingan akselerasi ekonomi, sekaligus membangun

⁹Karel van Wolferen, *Ibid*, hlm. 11.

aliansi (*dependent*) dengan AS. Begitu juga politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN pada periode PM Fukuda (1976-1978). Peran PM tampak sangat krusial dalam membangun hubungan harmonis dengan negara-negara di Asia Tenggara melalui Doktrin Fukuda tahun 1977.

Walaupun demikian, baik pada periode Yoshida ataupun Fukuda, peran politik tidak bisa dikatakan didominasi sepenuhnya oleh PM. Pada periode Yoshida, misalnya, kebijakan langsung terkait ekonomi-politik luar negeri Jepang justru mulai digagas oleh birokrasi, sebagai konsekuensi dari proses konsolidasi regulasi yang dipusatkan kepada pemerintah (birokrasi). Begitu juga pada periode Fukuda. Memang peran PM tampak sangat signifikan, namun dalam kebijakan langsung terkait ekonomi-politik seperti ODA, perdagangan, investasi, ataupun peran politik dalam menjembatani negara-negara ASEAN dan Indochina, banyak dilakukan oleh tiga kementerian sentral: MOFA, MITI, dan MOF.

Di awal abad dua satu, banyak yang menilai peran PM juga tampak dominan, terutama dengan naiknya Koizumi Junichiro, seorang politisi senior yang karismatis dan sangat populer. Hubungan Jepang-AS yang sangat mesra pada periode ini banyak yang melihatnya sebagai manifestasi dari kedekatan Koizumi dan George W Bush semata. Begitu pula hubungan Jepang-ASEAN yang kembali mesra dengan digagasnya beberapa kesepakatan pasca hubungan ekonomi kedua pihak yang agak merenggang selama dekade 1990-an, menyusul ekonomi nasional Jepang sendiri yang kurang kondusif, serta kondisi ekonomi beberapa negara ASEAN yang kolaps akibat dihantam krisis finansial Asia. Namun demikian, tidak banyak yang melihat justru pada periode Koizumi peran PM tidak sedominan yang tampak di permukaan. Kebijakan pengiriman JSDF ke zona aktif perang untuk pertama kali pasca kekalahan perang, misalnya, tidak

ada hubungannya dengan kedekatan Koizumi dengan Bush. Menurut Cooney (2007), hal tersebut justru semata-mata karena terjadi pergeseran proses pengambilan kebijakan dalam politik luar negeri Jepang terkait keamanan, dari sebelumnya yang didominasi MOFA ke Diet, di mana polarisasi dalam Diet sendiri yang menginginkan pengiriman JSDF serta mulai munculnya gagasan mengenai Jepang sebagai negara normal.¹⁰ Begitu pula kebijakan ekonomi-politik Jepang terhadap ASEAN dengan disepakatinya beberapa kerja sama ekonomi yang justru banyak merepresentasikan kepentingan birokrasi seperti MITI/METI. Karena itu, dalam sistem politik luar negeri Jepang, posisi PM bisa dibilang tidak begitu dominan sebagaimana PM pada umumnya di beberapa negara lain.

Menurut Tomohito Shinoda (2000), yang ia kemukakan dalam studinya mengenai Kantor Perdana Menteri Jepang, sebagai pemimpin eksekutif dan mewakili kelompok mayoritas di Diet, PM Jepang seharusnya mampu memengaruhi keseluruhan pemerintahan. Namun kenyataannya kebijakan PM selalu dibenturkan dengan kepentingan sekaligus friksi faksi yang terdapat dalam tubuh partai, begitu juga kepentingan partai partner koalisi.¹¹

Terlebih lagi, Kantor PM tidak didukung oleh staf-staf birokrat yang sangat handal seperti Kantor PM Inggris, misalnya, ataupun Gedung Putih. Kebanyakan staf justru berasal dari para bekas birokrat MOFA, MITI, MOF, atau Kementerian lainnya yang posisinya selain mendukung PM tetapi sekaligus sebagai pengontrol PM. Kelemahan Kantor PM juga dikarenakan minimnya penguasaan informasi.¹²

¹⁰ Lihat Kevin J. Cooney, 2007, *Japan's Foreign Policy since 1945*, New York: M.E. Sharpe.

¹¹ Lihat Tomohito Shinoda, 2000, *Leading Japan: The Role of the Prime Minister*, Westport, Connecticut AS: Praeger Publishers.

¹² Michael Jonathan Green, *Op.cit.*, hlm. 70.

Sentral Birokrasi

Dalam tradisi ekonomi-politik Jepang yang cukup panjang, peran birokrasi bisa dibilang cukup sentral dan krusial. Hal ini tidak terlepas dari pengaruh serta kekuatan yang dimiliki oleh sentral birokrasi seperti MOFA, MITI/METI dan MOF. Kekuatan dan pengaruh birokrasi terhadap ekonomi-politik Jepang (terutama kebijakan luarnegeri), bukan semata-mata didasarkan pada besarnya anggaran dana atau jumlah staf mereka, ataupun kekuatan hukum yang dimiliki, tetapi justru terletak pada jaringannya yang begitu kuat serta keterhubungannya dengan kelompok bisnis (korporasi-korporasi), penguasaan informasi, serta konteks kebudayaan.¹³

Japan's state is neither dominant nor subservient to private business; it is instead tied into 'relational' networks enmeshing politics in multiple formal and informal linkages across the business-government frontier. Political coordination is based more organizational intelligence and strategic financial incentives than on coercion and tends to blur the line between the private business involve 'controlled competition'—a combination of fierce market competition for customers on the one hand and cooperative relations among networks of banks, manufactures, and their suppliers on other.¹⁴

Namun demikian, antar birokrasi (Kementerian) bukan berarti berjalan beriringan dan tanpa persaingan kepentingan. Persaingan dalam sentral birokrasi sendiri terjadi sangat kuat, misalnya antara MOFA, MITI/METI, dan MOF. Bahkan

¹³ Reinhard Drifte, *Ibid*, hlm. 20. Lihat juga Ian Neary, 2002, *The State and Politics in Japan*, Malden, USA: Blackwel Publishers, hlm. 113-115; Purnendra Jain & Takashi Igonuchi, 1997, *Japanese Politics Today; Beyond Karaoke Democracy?*, Melbourne: Macmillan Education Australia, hlm. 93-107.

¹⁴ Herbert Kitschelt, "Industrial Governance Structures, Inovation Strategies, and the case of Japan: Sectoral or Cross-National Comparative Analysis?", *International Organization*, (Musim Gugur 1991), hlm. 453-493.

friksi bukan saja terjadi antara birokrasi satu dengan yang lain, tetapi juga dalam satu instansi sendiri. Sebagai contoh, Tax Bureau dalam MOF bersaing dengan Budget Bureau. Karena itu, sangat penting untuk melihat bagaimana peran dan kepentingan yang dimainkan tiap-tiap sentral birokrasi seperti MOFA, MITI/METI dan MOF.

Ministry of Foreign Affairs (MOFA)

Tidak diragukan lagi MOFA merupakan salah satu sentral birokrasi yang paling banyak terlibat dalam politik luar negeri Jepang, baik politik maupun ekonomi. Dalam hubungan dengan ASEAN sejak pertama kali dilegalisasi melalui Doktrin Fukuda, misalnya, peran MOFA sangat dominan dalam mendorong kebijakan ekonomi sekaligus politik. MOFA turut mengambil tanggung jawab dalam merumuskan kebijakan ekonomi Jepang. MOFA juga menyusun rencana baru, seperti Atomic Energy Divisions and the Oceans Divisions, untuk menjaga dan mengontrol dalam pentingnya negosiasi ekonomi internasional yang baru. MOFA juga mengambil kebijakan lebih aktif dalam “diplomacy domestic” pada 1980-an untuk mengatur proses negosiasi ekonomi yang lebih baik.

Besarnya peran MOFA sejak periode awal pasca perang turut menimbulkan friksi kepentingan dengan birokrasi lainnya terutama MITI dan MOF. Ketika Jepang meningkatkan profil internasionalnya di bidang keamanan dan politik luar negeri di bawah PM Nakashone pada 1980-an, misalnya, MOFA bersitegang dengan MOF dan MITI dalam upaya mengontrol pertumbuhan ODA, begitu juga dengan Japan Defense Agency (JDA) dalam mengatur aliansi AS-Jepang dan pengalokasian anggaran pertahanan.¹⁵

¹⁵ Lihat Michael Jonathan Green, *Op.cit.*, hlm. 58.

Di tahun 1990-an, MOFA mendapat banyak kritik dari media karena tidak begitu berhasil dalam mengartikulasikan politik luar negeri Jepang yang independen. Kritik ditujukan atas sikap Jepang dalam Perang Teluk yang akhirnya membawa MOFA mengambil kebijakan restrukturisasi di tahun 1993. Salah satunya adalah mengubah United Nation Bureau dalam tubuh MOFA menjadi Comprehensive Foreign Policy Bureau. Biro ini membawahi beberapa divisi seperti urusan dengan PBB dan politik/militer untuk dialog multilateral, kontrol militer, dan pelucutan senjata.

Salah satu implikasi dari internasionalisasi Jepang sejak awal tahun 1990-an serta restrukturisasi MOFA di tahun 1993 (begitu juga restrukturisasi birokrasi-birokrasi lainnya seperti MITI dan MOF), adalah mulai tereduksinya peran MOFA dalam politik luar negeri Jepang, terutama terkait kebijakan ekonomi. Kini MOFA tidak lagi mengambil peran dominan dalam beberapa kebijakan serta diplomasi ekonomi-politik Jepang, seperti yang ia tunjukkan dalam beberapa forum perumusan kebijakan dengan ASEAN di akhir tahun 1970-an dan 1980-an, tetapi harus berbagi peran dengan MITI dan juga MOF.

Ministry of International Trade and Industry (MITI) atau Ministry of Economy, Trade and Industry (METI)—setelah tahun 2000

Kementerian ini dikenal sebagai salah satu sentral birokrasi yang paling penting dalam pemerintahan Jepang, terutama dalam kebijakan ekonomi. Selama tahun-tahun meningkatnya ekonomi Jepang dengan pesat tahun 1970-an yang dikenal sebagai periode “*the Japanese miracle*”, MITI mengambil peran yang sangat besar dalam memengaruhi sektor industri dan perdagangan Jepang—terutama kebijakan proteksi pasar domestik sekaligus sebagai promotor dalam

mendorong meningkatnya ekspor Jepang secara global.¹⁶

Bisa dibilang MITI merupakan aktor paling penting dalam kemajuan ekonomi Jepang yang banyak dikenal dengan model Developmental State. Melalui kebijakannya, MITI banyak mendorong pelaku-pelaku industri termasuk produksi offshore Jepang di tahun 1980-an. Selama periode keajaiban ekonomi Jepang sejak 1970-an hingga 1980-an peran MITI banyak ditujukan pada sektor industri dalam negeri, tetapi tidak begitu dominan dalam kebijakan luar negeri. Namun sejak terjadinya restrukturisasi birokrasi pada 1990-an, selama periode stagnasi ekonomi Jepang atau yang dikenal dengan “*the lost decade*”, peran MITI mulai mengalami peningkatan dalam kebijakan luar negeri. Sebaliknya peran di sektor domestik justru mengalami degradasi signifikan.

Dengan proses konsolidasi semua birokrasi ke dalam dua belas kementerian, pada Desember 2000, nama MITI pun diganti menjadi METI (*the Ministry of Economy, Trade and Industry*), yang sekaligus menandakan ekspansi lebih lanjut dan ambisi METI dalam kebijakan internasional dalam mendukung kebijakan industri.¹⁷

Peran langsung MITI/METI dalam politik luar negeri Jepang dimainkan oleh International Trade Administration Bureau (yang bertanggung jawab mengurus jaminan perdagangan, pertukaran luar negeri, serta promosi impor/ekspor) dan *International Trade Policy Bureau* (yang mengurus negosiasi perdagangan internasional, WTO, G-8, dan kebijakan APEC). Mengingat pengaruh MITI terhadap ekonomi di sektor domestik mengalami kemunduran, maka MITI mulai mengubah dan meningkatkan kebijakan perdagangan secara internasional. MITI termasuk yang mendorong terbentuknya APEC di awal 1990-an, yang secara resmi gagasan tersebut

¹⁶ Lihat Chalmers Johnson dan juga J.A.A. Stockwin, *Ibid.*, hlm. 168.

¹⁷ Michael Jonathan Green, *Op.cit.*, hlm. 61.

ditolak MOFA, yang lebih mengutamakan diplomasi prerogatif serta hubungan eksklusif dengan AS. MITI berhasil mendorong kebijakan multilateral Jepang dan juga keterlibatan dalam WTO, tidak hanya sebagai bagian dari upaya menolak tekanan hubungan perdagangan bilateral dengan AS, tetapi sekaligus untuk memperluas misi MITI dalam kebijakan internasional.

Sejak peran MITI tidak terlalu dominan dan signifikan terhadap kebijakan nasional Jepang sebagaimana MOFA, MOF, atau National Policy Agency, MITI berusaha memikirkan kembali segala bentuk perubahan. Karena itu peran MITI yang mulai meningkat secara internasional, terutama dalam kebijakan ekonomi, bisa dilihat sebagai konsekuensi langsung dari menurunnya peran MITI di ranah domestik. Perubahan MITI menjadi METI yang baru tidak lagi mampu mengontrol beberapa sektor yang bisa menghalangi kebijakan perdagangan internasionalnya, seperti pertanian yang masih dipegang MOFA, ataupun perbankan yang sangat didominasi MOF.¹⁸

Ministry of Finance (MOF)

MOF merupakan kementerian yang bisa dibilang turut memengaruhi semua kebijakan publik, termasuk urusan luar negeri. Pengaruh MOF terletak pada dua fungsinya: Biro Anggaran, yang mengatur semua bentuk pengeluaran dan belanja; dan Biro Pajak dan Asosiasi National Tax Agency, yang menghitung semua pemasukan dan proses audit. Dengan fungsinya ini, MOF menikmati pengaruh yang begitu luas dalam intra pemerintahan dan birokrasi. Beberapa bekas petinggi MOF, misalnya, menjadi gubernur Bank of Japan, wakil menteri pertahanan, wakil gubernur, dan presiden

¹⁸ *Op.cit.*, hlm. 62.

beberapa perusahaan. Sebagai tambahan, terdapat lebih dari dua lusin bekas staf MOF dalam Diet, dua kali lebih banyak dari bekas birokrat MITI, dan jauh lebih banyak dari jumlah birokrat MOFA.¹⁹

Peran langsung MOF dalam kebijakan luar negeri diperankan langsung melalui International Bureau. Biro ini bertanggung jawab atas kebijakan nilai tukar uang, hubungan dengan institusi keuangan internasional seperti IMF dan Bank Dunia, dan kebijakan finansial terhadap negara berkembang. Pada dasarnya MOF sangat mendominasi perwakilan Jepang dalam institusi tersebut. Salah satu ambisi MOF secara internasional adalah mendorong peran Jepang yang lebih besar dalam sistem finansial global.

MOF juga bertanggung jawab untuk memanage pertemuan G-8. Hal ini juga yang kemudian turut menimbulkan friksi dengan MOFA, di mana perannya yang semakin meningkat dalam pertemuan tersebut justru semakin berkurang secara ekonomi dan lebih banyak politik.

Konglomerat (Kelompok Bisnis)

Selain politisi dan birokrasi, aktor ketiga yang cukup penting dalam tradisi ekonomi-politik Jepang adalah kelompok bisnis atau konglomerat. Bisa dibilang kelompok bisnis memiliki peran yang tidak kalah signifikan baik yang dimainkan secara langsung ataupun tidak langsung. Walaupun demikian, tidak jauh berbeda dengan sentral birokrasi, kelompok bisnis juga tidak bisa dilihat sebagai aktor monolitik, mengingat ia terdiri dari beragam korporasi baik kecil hingga besar, serta kelompok bisnis lainnya. Selama ini, kelompok bisnis besar (*zaikai*) seringkali diwakili oleh empat asosiasi/federasi bisnis: Federation on Economic

¹⁹ *Op.cit.*, hlm. 60.

Organization (*Keidanren*); Japan Council for Economic Development (*Keizai Doyukai*); Japan Chamber of Commerce (*Nihon Shoko Kaigi Sho*); dan Japan Federation of Employers' Association (*Nikkeiren*). Di tahun 2002, *Keidanren* dan *Nikkeiren* kemudian menggabungkan diri dan membentuk federasi baru yakni Japan Business Federation (JBF) (*Nippon Keizai Dantai Rengokai*). Organisasi ini memiliki keanggotaan sebanyak 1.623 di bulan Mei 2004, terdiri dari 1.306 perusahaan (termasuk 91 kepemilikan luar negeri), 129 asosiasi industri, dan 47 asosiasi pekerja.²⁰

Kelompok bisnis sangat berkepentingan terhadap setiap kebijakan ekonomi-politik luar negeri Jepang. Kepentingan dasar dari kelompok bisnis Jepang adalah terus meningkatkan jaringan dan keuntungan dari kerja sama ekonomi di beberapa kawasan seperti AS, Eropa, Asia Timur, ASEAN dan lainnya. Selama ini kepentingan dari kelompok bisnis sering kali memengaruhi proses pembuatan kebijakan luar negeri Jepang. Hal ini disebabkan beberapa faktor: *Pertama*, koneksi serta dukungan finansial mereka yang cukup kuat terhadap politisi LDP dan partai lainnya. *Kedua*, misalnya, selama ini menyediakan dana yang cukup besar bagi politisi LDP sebagai cara memperoleh pengaruh tidak langsung atas kebijakan. Begitu juga JBF dan kelompok bisnis lainnya seringkali terlibat sebagai anggota komite penasihat khusus pemerintah (*shingikai* dan *chosokai*). Cara ini memberikan peluang kelompok bisnis untuk mengartikulasikan kepentingannya dalam memengaruhi kebijakan ekonomi luar negeri Jepang serta kebijakan lainnya.²¹

Kedua, jaringan kelompok bisnis yang terbangun cukup lama dengan kementerian ekonomi MITI dan MOF. Bukan

²⁰ Lihat Glenn D. Hook (*et.al*), 2001, *Japan's International Relations: Politics, Economics, and Security*, Edisi kedua, London and New York: Routledge, hlm. 61-62.

²¹ Lihat Frank J. Schwartz, 1998, *Advice and Consent: The Politics of Consultation in Japan*, Cambridge: Cambridge University Press.

rahasia lagi jika kedekatan hubungan antara kelompok bisnis dan dua kementerian ini memberikan keuntungan bagi kedua pihak. Bagi kelompok bisnis, hal ini memudahkan mereka untuk mendapatkan akses dan informasi penting sekaligus menanamkan pengaruh atas kebijakan ekonomi Jepang. Begitu juga sebaliknya MITI dan MOF mendapatkan keuntungan dari dukungan finansial kelompok bisnis, sebagaimana yang bisa dijelaskan melalui fenomena *Amakudari*.

Dan *ketiga*, peran yang bisa dimainkan oleh kelompok bisnis sebagai aktor internasional baik secara independen ataupun bekerja sama dengan pemerintah Jepang, yakni dengan ikut dalam komite pemerintah atau tim ahli Perdana Menteri. Peran mereka sebagai aktor internasional memberikan kemudahan dalam mengakses informasi serta kondisi ekonomi politik di beberapa kawasan potensial, serta menjalin hubungan langsung yang cukup erat dengan elit politik dan ekonomi di beberapa negara, seperti Indonesia selama periode Soekarno, misalnya,²² begitu juga dengan lobi yang dibangun beberapa perusahaan besar Jepang dengan negara demokrasi kuat seperti Eropa dan AS, di mana dalam Kongres AS saja, kelompok bisnis memiliki lebih dari 120 agensi.²³

Aktivitas luar negeri dari kelompok bisnis dalam rentang waktu yang cukup lama sebenarnya turut membantu tujuan dari politik luar negeri Jepang sendiri. Sebagai contoh, periode pasca perang, Jepang memberikan perhatian cukup signifikan kepada kawasan Asia Timur mengingat sumber daya alam yang sangat besar serta potensi sumber energi. Karena itu, sejak 1970-an kelompok bisnis melalui perusahaan-perusahaan besar turut membantu pemerintah Jepang

²² Masashi Nishihara, 1976, *The Japanese and Sukarno's Indonesia: Tokyo-Jakarta Relations, 1951-1966*, Honolulu: University of Hawaii Press.

²³ Pat Choate, 1990, *Agents of Influence*, New York: Alfred A. Knopf, hlm. 250-6.

untuk tetap menjalin hubungan baik dengan negara-negara di kawasan tersebut. Kelompok bisnis juga menggunakan kedekatan hubungan mereka dengan LDP dan birokrasi untuk mendorong meningkatkan hubungan ekonomi dan politik dengan hampir semua negara di kawasan tersebut, termasuk negara yang selama perang dingin menjadi rival Jepang seperti China, Korea Utara dan Vietnam.

Ketika memasuki kawasan Asia Tenggara di awal 1950-an, pemerintah Jepang didorong oleh perspektif *seikei bunri*—kepentingan untuk memperluas kerja sama ekonomi. Negosiasi kemudian dilakukan satu persatu dengan negara-negara di kawasan: Burma (1954), Filipina (1954), Indonesia (1958), dan Vietnam Selatan (1959) (Mendl 1995: 98).²⁴ Beberapa kebijakan untuk perluasan kerja sama ekonomi di Asia Tenggara yang seharusnya banyak dilakukan oleh politisi dan birokrasi, kemudian banyak dilakukan oleh kelompok bisnis seperti *Keidanren*.²⁵

Begitu juga dengan kerja sama internasional Jepang dengan kawasan lain. *Keidanren* turut berperan penting dalam menjalin hubungan dagang dengan Eropa sejak awal tahun 1970-an di mana negosiasi langsung dilakukan dengan European Commission dalam memutuskan kuota impor. Salah satu contoh adalah kesepakatan yang dicapai di tahun 1980 antara Japanese Automobile Manufacturers' Association (JAMA) dan European Society of Motor Manufacturers and Trades (SMMT), dalam memutuskan secara bersama-sama level batasan impor.²⁶

²⁴ Lihat Wolf Mendl, 1995, *Japan's Asia Policy; Regional Security & Global Interests*, London and New York: Routledge, hlm. 98.

²⁵ Glenn D. Hook (at all), 2001, *Japan's International Relations: Politics, Economics, and Security*, Second Edition, London and New York: Routledge, hlm. 218.

²⁶ *Ibid*, hlm. 314.

Lahirnya Kesepakatan ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership (AJCEP)

Gagasan mengenai kesepakatan *ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership* (AJCEP) merupakan rangkaian dari diplomasi yang dilakukan pemerintah Jepang melalui apa yang dikenal dengan Doktrin Koizumi tahun 2002. Salah satu poin penting dari Doktrin yang diumumkan menyusul lawatan PM Koizumi Junichiro ke Singapura pada Januari 2002, kemudian pertemuan ASEAN-Japan summit di Phnom Penh bulan November tahun yang sama adalah, gagasan mengenai peningkatan intensitas hubungan Jepang-ASEAN melalui kerja sama ekonomi yang komprehensif.²⁷

Kesepakatan AJCEP diharapkan menjadi kerangka awal bagi terbentuknya kawasan perdagangan bebas (FTA) antara Jepang dan ASEAN, demi meningkatkan intensitas kerja sama dan investasi di beberapa sektor seperti ekonomi, pendidikan, dan budaya, yakni dengan mengurangi hambatan-hambatan perdagangan baik tarif ataupun non-tarif hingga ke taraf paling minimal.²⁸

Gagasan mengenai kerja sama ekonomi komprehensif Jepang-ASEAN ini pertama kali diumumkan oleh PM Koizumi di Singapura, dan kemudian mendapat legalisasi awal dengan ditandatanganinya *Joint Declaration of the Leaders of the Comprehensive Economic Partnership between ASEAN and Japan* pada 5 November 2002 di Phnom Penh, serta dilanjutkan dengan *Framework for Comprehensive Economic Cooperation between ASEAN and Japan* yang ditandatangani tanggal 8 Oktober 2003 di Nusa Dua Bali. Kerangka final

²⁷ Lihat Koizumi Junichiro, 2002, *Japan and ASEAN in East Asia: A Sincere and Open Partnership*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

²⁸ Hirono Riyokichi, "Economic Cooperation as a Step Toward an East Asian Community", dalam *ASEAN*, 2004, New York: Japan Center for International Exchange.

kerja sama AJCEP kemudian dicapai melalui pertemuan puncak ASEAN-Jepang yang berlangsung di Tokyo bulan Desember 2003, sekaligus memperingati 30 tahun hubungan ASEAN-Jepang, dengan mengeluarkan dokumen penting “*Tokyo Declaration for a Dynamic and Enduring ASEAN-Japan Partnership in the New Millennium*”.²⁹

Terdapat beberapa tujuan yang ingin dicapai melalui kesepakatan AJCEP: (a) memperkuat integrasi ekonomi Jepang-ASEAN ke arah pembentukan kawasan perdagangan bebas; (b) meningkatkan daya saing ASEAN dan Jepang di pasar dunia; (c) meliberalisasi serta memfasilitasi perdagangan barang dan jasa, termasuk investasi; (d) mengembangkan kerja sama di sektor-sektor baru dan kebijakan yang tepat untuk integrasi ekonomi yang lebih jauh; (e) memfasilitasi integrasi ekonomi yang lebih efektif bagi anggota baru ASEAN seperti Vietnam, Kamboja, Laos, dan Myanmar, sekaligus menjembatani disparitas pembangunan di antara negara-negara anggota ASEAN.

Selain rencana untuk meliberalisasi perdagangan di beberapa sektor seperti barang dan jasa, memperkuat kerja sama investasi dan fasilitas investasi, serta meningkatkan transparansi peraturan kebijakan investasi, termasuk perlindungan terhadap investor, pada umumnya AJCEP juga akan menekankan pada upaya penghapusan hambatan-hambatan terhadap lebih dari 90 persen bentuk perdagangan antara Jepang dan ASEAN dalam kurun waktu 10 tahun.

Kerangka AJCEP sebagai jalan menuju perdagangan bebas ASEAN-Jepang ini diawali dengan konsultasi liberalisasi perdagangan barang, jasa, dan investasi pada awal

²⁹ Lihat *ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership*, diakses melalui <<http://ditjenkpi.depdag.go.id/Umum/Regional/Win/ASEAN%20-%20Japan%20CEP.pdf>> [28/05/2010]. Lihat juga *ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership (AJCEP)*, diakses melalui <http://aric.adb.org/background/T&I_ASEAN-JapanComprehensiveEconomicPartnership.htm> [06/02/2010].

2004. Implementasi FTA diperkirakan akan tuntas pada 2012 dengan fleksibilitas lima tahun tambahan bagi anggota baru ASEAN.

Berdasarkan kesepakatan bersama antara negara-negara ASEAN dan Jepang, kerangka AJCEP akan direalisasi melalui tiga tahap: *Pertama*, langkah implementasi berupa bantuan teknis, dialog perdagangan dan investasi, dan pertukaran data bea masuk.

Kedua, fasilitas dan kerja sama yang mencakup konsultasi, dimulai pada awal 2004, yang menyangkut prosedur terkait dengan perdagangan seperti komputerisasi, simplifikasi, dan harmonisasi standar internasional, perbaikan lingkungan bisnis, perlindungan atas hak kekayaan intelektual, kerja sama stok minyak, pemanfaatan gas alam, dan kerja sama pengembangan teknologi informasi.

Ketiga, konsultasi liberalisasi, dimulai awal 2004, dengan membicarakan prinsip pokok klasifikasi bea masuk dan *rules of origin*. Di samping itu, ASEAN-Jepang memutuskan untuk menghapus secara progresif bea masuk dan aturan penghambat perdagangan dalam rangka pembentukan FTA ASEAN-Jepang yang mencakup *rules of origin*, aturan penurunan atau penghapusan tarif, hambatan non-tarif, dan hambatan teknis.³⁰

Sementara bagi negara-negara anggota ASEAN yang belum menjadi anggota WTO, Jepang akan berusaha mengajukan perlakuan secara khusus (*Most Favoured Nation/MFN*), sebagaimana ketentuan Pasal 1 WTO/GATT.³¹ Jepang akan berupaya memberikan perlakuan khusus secara reprosital di bawah kerangka WTO/GATT. *ASEAN-Japan*

³⁰ Faustinus Andrea, "Prospek Liberalisasi Perdagangan ASEAN-Jepang", *Koran Tempo*, Edisi 30 April 2005.

³¹ *Framework for Comprehensive Economic Partnership Between Japan and The Association of South East Asian Nations*, diakses melalui <<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/pmv0310/framework.html>> [28/05/2010].

Committee on Comprehensive Economic Partnership (AJCCEP), yang dibentuk sebagai Committee bersama untuk mengawal keberlangsungan kesepakatan AJCEP, akan terus melaksanakan hal-hal yang termuat dalam kerangka kerja. Begitu pula Sekretariat ASEAN yang akan terus memberikan dukungan yang diperlukan.

Mengingat akselerasi pembangunan ekonomi di beberapa negara ASEAN belum sepenuhnya mencapai taraf yang sama, maka kesepakatan AJCEP juga dimaknai tidak hanya dalam kerangka regional tetapi juga secara bilateral. Hal ini dilakukan mempertimbangkan perbedaan pertumbuhan ekonomi masing-masing negara. AJCEP yang telah berkembang menjadi EPA baru dapat diikuti sepenuhnya oleh beberapa negara seperti Singapura dan Indonesia. Hal ini sebenarnya juga bisa dilihat sebagai strategi ekonomi dan perluasan pasar Jepang, yang tidak hanya memanfaatkan kerja sama regional tetapi juga bilateral. Fleksibilitas kerja sama AJCEP memberikan banyak manfaat bagi Jepang, terutama dalam memfokuskan kerja sama ekonomi di beberapa negara yang dianggap strategis dan sudah cukup berkembang secara ekonomi seperti Thailand, Filipina, Singapura, Malaysia, dan Indonesia.

Karena itu pula mengapa pengadopsian kerja sama dalam kerangka AJCEP ini berlangsung secara bertahap di beberapa negara ASEAN. Singapura menjadi negara ASEAN pertama yang mengadopsi program FTA, yakni pada tahun 2003. Sementara Indonesia baru meratifikasi tahun 2009 melalui Peraturan Presiden No. 50 tahun 2009, setelah melakukan beberapa perundingan sejak 12 April 2005.³² Upaya negosiasi intensif Jepang juga sudah dilakukan dengan Filipina, Malaysia, serta Thailand, sehingga pada 2012 kerja sama Jepang-ASEAN dalam kerangka FTA diharapkan

³² *ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership, Ibid.*

sudah dapat terealisasi paling tidak di enam negara anggota ASEAN: Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura, dan Thailand. Sedangkan empat negara ASEAN lainnya, yakni Kamboja, Laos, Myanmar, dan Vietnam, bisa menyusul.

Dalam perspektif Jepang, kesepakatan AJCEP perlu dilihat sebagai salah satu diplomasi penting Jepang terhadap ASEAN di awal abad dua satu. Mengingat gagasan kerja sama komprehensif ini lahir sebagai bagian dari paket Doktrin Koizumi tahun 2002. Karena itu, AJCEP tidak bisa dilepaskan dari kepentingan ekonomi-politik Jepang terhadap ASEAN. Hal ini bisa dilihat dari tiga hal penting yang dihadapi ekonomi Jepang saat itu, baik yang terjadi di ranah domestik maupun internasional:

Pertama, kondisi ekonomi nasional Jepang di awal abad dua satu, serta upaya reformasi birokrasi dan ekonomi domestik. Pemerintah Jepang di bawah PM Koizumi sejak 2001 mewarisi kondisi yang cukup sulit akibat stagnasi ekonomi yang dialami Jepang selama periode “the lost decade” tahun 1990-an, menyusul ambruknya bubble ekonomi di tahun 1991. Karena itu, salah satu prioritas utama kebijakan pemerintah Jepang adalah perbaikan sistem politik domestik, termasuk di dalamnya reformasi birokrasi dan perbaikan ekonomi yang tertumpu pada kebijakan deregulasi, privatisasi, dan pendisiplinan fiskal.³³

Kedua, tren perdagangan dan investasi Jepang di ASEAN mulai mengalami penurunan terutama sejak 1990-an dan berlanjut hingga awal 2000-an. Begitu juga akses pasar yang mulai tereduksi dengan hadirnya China sebagai kompetitor baru di kawasan. Penurunan perdagangan Jepang terhadap ASEAN bisa dilihat dari data yang dilansir Sekretariat ASEAN

³³ Elise K. Tipton, 2002, *Modern Japan: a Social and Political History*, Second Edition, London and New York: Routledge.

yang menyebutkan selama tiga tahun di awal abad dua satu, yakni tahun 2000, 2001, dan 2002, perdagangan ASEAN-Jepang mengalami penurunan: total perdagangan keduanya yang mencapai 120,37 miliar dolar di tahun 2000 turun menjadi 101,64 miliar dolar pada tahun 2001. Begitu juga di tahun 2002 anjlok menjadi 97,65 miliar dolar.³⁴ Hal ini tentu saja sangat mengkhawatirkan bagi Jepang, mengingat sejak tahun 1970-an ASEAN sudah menjadi mitra penting Jepang dalam hal perdagangan dan investasi.

Selain itu, Jepang cukup khawatir dengan aktivitas masif ekonomi China dalam melakukan penetrasi di ASEAN. Secara simbolik, didahuluinya langkah Jepang oleh China dalam kasus FTA, yakni dengan disepakatinya kesepakatan perdagangan bebas ASEAN-China Free Trade Area (ACFTA) tahun 2001—berlaku aktif dalam 10 tahun sejak ditandatangani, menjadi pukulan telak bagi Jepang. Karena itu pula, dengan mudah kita bisa melihat mengapa Jepang sejak itu begitu bersemangat membangun kerja sama ekonomi komprehensif dengan ASEAN. Selain kepentingan Jepang untuk meningkatkan penetrasi dan kepemimpinan ekonomi di Asia Tenggara (dan Asia Timur), juga sebagai upaya mengimbangi geliat ekonomi China yang cukup mengesankan dalam sepuluh tahun terakhir.³⁵

Ketiga, adanya indikasi aktivitas proteksionisme yang dilakukan AS dan Uni Eropa, yang tidak lagi akan membuka pasar domestiknya dengan bebas. Hal ini tentu saja cukup mengkhawatirkan bagi Jepang, mengingat ekonomi Jepang sangat berkepentingan terhadap aktivitas ekonomi di dua kawasan tersebut. Apalagi kebijakan Jepang di awal abad dua satu adalah mendorong dan mempromosikan ekonomi Asia

³⁴ Faustinus Andrea, *Ibid.*

³⁵ Lihat Toh Mun Heng, *Relationship between the AJCEP and Japan's Bilateral EPAs with ASEAN Countries*, diakses melalui <<http://www.aseansec.org/aadcp/repsf/docs/05-002-ExecutiveSummary.pdf>> [28/05/2010].

yang lebih dinamis dan terbuka. Karena itu, salah satu upaya Jepang adalah tetap merangkul ASEAN dalam kerja sama ekonomi yang sangat erat dan komprehensif. Menurut Shiraisi (1997) pola kerja sama ekonomi Jepang yang mendorong dinamisasi dan keterbukaan pasar Asia serta merangkul ASEAN, bisa dilihat sebagai politik Jepang menghadapi AS dan China. Kepentingan Jepang terhadap ASEAN, dengan demikian, tidak hanya dimaknai sebagai upaya Jepang meningkatkan keuntungan ekonomi di kawasan, tetapi sekaligus sebagai upaya “provokatif” terhadap AS dan Eropa untuk tetap meningkatkan aktivitas bisnis di kawasan.³⁶

Peran Kuat Sentral Birokrasi dalam Kasus AJCEP

Dalam kebijakan ekonomi-politik Jepang pasca perang hingga kini, sulit untuk tidak mengatakan peran sentral birokrasi begitu kuat. Walaupun terdapat beberapa perdebatan mengenai hal ini (seperti yang penulis elaborasi di subbab sebelumnya), namun dalam beberapa kasus, terutama dalam ekonomi-politik luar negeri, peran birokrasi tampak sangat dominan. Dalam kebijakan Jepang terhadap ASEAN sejak diumumkan Doktrin Fukuda tahun 1977 peran birokrasi sudah tampak sejak awal. Walaupun lahirnya doktrin banyak didasari pada gagasan PM Fukuda waktu itu, namun proses kerja sama Jepang-ASEAN pasca Doktrin banyak dilakukan oleh birokrasi seperti MOFA, MITI, dan MOF.

Peran birokrasi sangat tampak dalam proses perumusan kebijakan serta negosiasi melalui forum-forum institusional seperti *Japan-ASEAN Froum* (JAF) yang langsung dibentuk tahun 1977, *Japan-ASEAN Foreign Ministers' Meeting* (FMM) yang dibentuk tahun 1978, serta *Japan-ASEAN Economic*

³⁶ Takashi Shiraisi, *Op.cit.*

Ministers' Meeting (EMM) dibentuk tahun 1979. Birokrasilah yang kemudian menjalankan hampir sebagian besar kebijakan Jepang terhadap ASEAN, baik terkait capaian ekonomi maupun politik.

Sejak periode awal hubungan Jepang-ASEAN, peran salah satu sentral birokrasi yakni MOFA terlihat sangat dominan—baik ekonomi maupun politik. Hal ini disebabkan besarnya ruang lingkup wewenang MOFA, sehingga sebagian besar politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN seperti ODA, perdagangan, bahkan investasi, tidak terlepas dari campur tangan MOFA. Selain itu, hal ini juga dikarenakan sentral birokrasi lainnya, seperti MITI, misalnya, pada tahun-tahun 1970-an lebih banyak memegang peran regulasi ekonomi nasional yang kemudian kita kenal sebagai model Developmental State Jepang.

Dalam hubungan Jepang-ASEAN MITI sebenarnya punya kepentingan yang besar dalam hal kerja sama ekonomi, namun kuatnya peran MOFA membuat MITI tidak bisa sepenuhnya mengontrol kebijakan ekonomi Jepang. Hal inilah yang akhirnya juga turut memunculkan friksi kepentingan di kedua birokrasi ini.

Dibentuknya Japan-ASEAN Economic Ministers' Meeting (EMM) tahun 1979 dimaksudkan sebagai forum pembahasa beberapa kebijakan ekonomi Jepang, di mana di dalamnya Jepang diwakili oleh MITI, MOFA, MOF, Kementerian Pertanian, dan Economic Planning Agency. Namun demikian, MITI sebagai Kementerian yang punya tanggung jawab besar terhadap ekonomi nasional Jepang tidak bisa sepenuhnya memanfaatkan forum ini, mengingat sedari awal forum ini sangat didominasi MOFA. Hal inilah yang turut membuat forum ini menjadi tidak efektif. Karena itu pula mengapa di tahun 1992 Jepang dan ASEAN sepakat mengadakan pertemuan tahunan yang hanya menghadirkan Menteri

Ekonomi ASEAN dan MITI Jepang, yakni (ASEAN Economic Ministerial) AEM-MITI, di mana isu sentralnya adalah kerja sama ekonomi, perdagangan dan investasi.³⁷

Peran Dominan MITI/METI

Secara bertahap, sejak akhir tahun 1970-an, ekonomi Jepang dan ASEAN mengalami interdependensi. Jepang menikmati sumber daya alam sekaligus pasar dari beberapa negara ASEAN, sementara ASEAN mengalami akselerasi ekonomi secara bertahap dengan adanya ODA, penyediaan kapital, teknologi, serta investasi. Dalam hal ini, peran MITI bisa dibilang cukup peting dalam membangun hubungan ekonomi Jepang-Asia Tenggara, terutama sejak tahun 1990-an. Sebagai contoh, sudah bertahun-tahun MITI mengadakan dialog dengan Menteri Ekonomi ASEAN (AEM-MITI), dan pertemuan ini memungkinkan diadakannya pertemuan pertama AMEICC atau ASEAN-MITI Economic and Industrial Cooperation Committee untuk pertama kali di bulan November 1998. Pada pertemuan ini, MITI menawarkan untuk meningkatkan lebih lanjut pembicaraan dengan ASEAN dalam mempromosikan bidang industri internasional dengan ASEAN. Melanjutkan inisiatif MITI tadi, Jepang dan ASEAN akan mengadakan pertemuan rutin yang dihadiri pemerintah kedua pihak untuk meningkatkan saling pengertian bersama mengenai pasar kawasan dan dengan demikian meningkatkan efisiensi investasi. MITI juga menawarkan bahwa mereka akan memfasilitasi kerja sama teknologi dan bisnis antara perusahaan kecil maupun besar Jepang dan ASEAN. Di tahun 2000, MITI juga menawarkan kepada ASEAN mengenai pentingnya memiliki teknokogi bagi perusahaan lokal Thailand, Malaysia, dan Indonesia. Dengan

³⁷ Lihat Suelo Sudo, 2002, *The International Relations of Japan and South East Asia: Forging a new regionalism*, New York and London: Routledge, hlm. 47-48.

Jelas MITI, sebagai organisasi, kini berusaha mereduksi biaya transaksi dan informasi dan berusaha mengurangi kegagalan pasar di Asia Timur.³⁸

Di sinilah banyak pihak melihat peran MITI mulai mengalami pergeseran, yang awalnya lebih banyak mengontrol regulasi domestik dan mendorong majunya industri-industri Jepang, kini lebih banyak mengambil peran kerja sama ekonomi luar negeri.

Evolusi kerja sama ekonomi Jepang-ASEAN paling penting di awal abad dua satu adalah disepakatinya AJCEP tahun 2003. Dalam hal ini, kebijakan AJCEP juga tidak terlepas dari peran birokrasi. Walaupun kesepakatan AJCEP lahir sebagai rangkaian dari Doktrin Koizumi menyusul lawatan PM Koizumi ke ASEAN, namun kesepakatan antara ASEAN-Jepang dalam kerangka FTA tersebut tidak terlepas dari diplomasi yang dilakukan birokrasi, baik sebelum Doktrin diumumkan, maupun setelah gagasan tersebut ditandatangani oleh para pemimpin negara kedua belah pihak.

Berdasarkan rekomendasi pada pertemuan bersama, pertemuan ASEAN-Japan Economic Minister meeting bulan September 2002 sepakat untuk merekomendasikan para pemimpin mereka untuk meningkatkan pembicaraan lebih lanjut, termasuk prinsip panduan, membentuk Komite Ekonomi Bersama pada 2003 dan menyelesaikan FTA “secepat mungkin yakni dalam 10 tahun ke depan”. Pada November 2002, menyusul kerangka kesepakatan China-ASEAN untuk FTA, PM Koizumi dan para pemimpin ASEAN menandatangani deklarasi bersama untuk menuju FTA dalam sepuluh tahun ke depan, berdasarkan pada kesepakatan

³⁸ Lihat Kohno Masaru, “A Changing Ministry of International Trade and Industry”, dalam Jennifer Amyx & Peter Drysdale (ed.), 2003, *Japanese Governance*, London and New York: RoutledgeCurzon, hlm. 104-105.

dalam pertemuan tingkat menteri. Menyusul diskusi pertama antara kedua pemerintah di bulan Maret 2003, para pihak akhirnya sepakat menyelesaikan negosiasi pada Agustus akan ditandatangani pada pertemuan tingkat tinggi di bulan Oktober 2003. Pada Desember 2003 pemimpin Jepang dan ASEAN menyepakati proses yang akan meningkatkan kesepakatan pasar bebas antara Jepang dan negara anggota ASEAN berdasarkan secara bilateral secepatnya dan antara Jepang dan ASEAN sebagai komunitas sejak 2005 dan diselesaikan tahun 2012, dua tahun setelah kesepakatan antara China dan ASEAN terealisasi.³⁹

Pada proses kesepakatan AJCEP, bisa dibilang peran METI tampak lebih dominan daripada aktor-aktor lainnya, bahkan dibanding MOFA sekalipun. Hal ini tampak kontras dengan peran MOFA yang pada periode 1970-an hingga 1980-an sangat dominan dalam kebijakan ekonomi-politik Jepang terhadap ASEAN. Namun demikian, walaupun peran METI dominan dalam AJCEP, persaingan kepentingan antara METI dan MOFA segera tampak sejak disepakatinya kesepakatan tersebut. Untuk menindaklanjuti kesepakatan AJCEP, MOFA kemudian mendirikan salah satu unit yang akan mengurus perkembangan negosiasi EPA secara bilateral dan kesepakatan kerja sama ekonomi.⁴⁰

Hal ini bisa dipahami mengingat kepentingan MOFA adalah tetap mengontrol sektor pertanian domestik serta energi, yang selama ini memang masih berada di bawah kendali MOFA. Karena itu, MOFA lebih berkepentingan terhadap

³⁹ Yochiro Sato, "Japan and the Emerging Free Trade Agreements in the Asia-Pacific: An Active Leadership?", dalam Yochiro Sato & Sato Limaye (ed.), 2006, *Japan in a Dynamic Asia; Copying with the New Security Challenges*, Maryland: Lexington Books, hlm. 56-57.

⁴⁰ Lihat Toh Mun Heng, *Relationship between the AJCEP and Japan's Bilateral EPAs with ASEAN Countries*, diakses melalui <<http://www.aseansec.org/aadcp/repfs/docs/05-002-ExecutiveSummary.pdf>> [28/05/2010].

kerja sama bilateral dengan negara-negara anggota ASEAN agar negosiasi di kedua sektor ini tetap sesuai dengan kepentingan yang ada di belakang MOFA. Sementara itu, pandangan reformis MITI mengharapkan program EPA yang agresif akan mendorong terjadinya reformasi sektor pertanian domestik. Yakni ikut dalam negosiasi dengan partner perdagangan yang akan berlanjut ke dalam proses liberalisasi sektor yang selama ini sangat diproteksi oleh Jepang—dalam hal ini MOFA.

Keperluan METI tampak jelas, yakni berusaha mendinamisasi pasar yang ada di kawasan Asia Tenggara. METI melihat selama ekonomi pasar berjalan dinamis, maka kepentingan ekonomi nasional Jepang akan tetap aman. Karena itu pula, kepentingan METI tidak hanya terhadap dinamisasi pasar di kawasan Asia Tenggara, tetapi juga Asia Timur, serta Asia Pasifik. Kerangka pasar bebas dengan ASEAN hanya sebagai langkah awal, sekaligus untuk mengimbangi penetrasi ekonomi China dan “memprovokasi” AS dan Uni Eropa agar tetap melakukan aktivitas bisnis di kawasan ini dan tidak memproteksi pasar mereka, karena kepentingan Jepang (melalui METI) tetap jauh lebih besar, yakni pasar yang dinamis di kawasan Asia Pasifik.

Pada April 2006, METI mengusulkan kerangka kerja sama ekonomi baru untuk memperkuat hubungan perdagangan yang melampaui kesepakatan perdagangan bebas secara bilateral, yang di dalamnya tidak hanya mencakup pengurangan tarif tetapi juga investasi, jasa dan aturan hak kekayaan intelektual—*a comprehensive economic partnership agreement*. Dalam proposal ini, rencana Jepang untuk memulai negosiasi kepada 15 negara lain di tahun 2008 untuk membentuk Asia-Oceania free-trade zone sungguh mengejutkan banyak pihak. Tentu saja ini menambah rivalitas terhadap dua rival selama ini dalam regional free trade

agreement yang diajukan China dan AS.

Faktor-faktor Pendorong Peran Dominan MITI/METI

Dalam kebijakan AJCEP, memang tampak peran dan kepentingan METI sangat menonjol dalam mendorong disepakatinya kerja sama hingga proses implementasi. Hal ini tentu saja menimbulkan pertanyaan, mengapa METI begitu dominan dibanting aktor-aktor lainnya, seperti MOFA, misalnya, yang sebelum ini jauh lebih dominan dalam kebijakan ekonomi-politik Jepang terhadap ASEAN, sementara itu selama periode “*the Japanese miracle*” tahun 1970-an peran METI/MITI justru lebih kuat dalam regulasi ekonomi-politik domestik?

Ada dua faktor yang melatarbelakangi peran METI yang cukup dominan dalam mendorong kesepakatan AJCEP, kerja sama ekonomi dalam kerangka FTA antara ASEAN dan Jepang, yang direncanakan akan terealisasi dengan penuh tahun 2012: (a) adanya restrukturisasi birokrasi di tahun 1990-an, dan (b) perubahan ideologi dan strategi dari MITI/METI itu sendiri.

Pertama, peran MITI/METI mulai bergeser secara signifikan setelah restrukturisasi birokrasi yang dilakukan pemerintah Jepang di tahun 1990-an. Upaya ini dilakukan bertujuan agar kerja birokrasi mampu mendorong kembali kemajuan ekonomi Jepang yang mengalami stagnasi sepanjang tahun 1990-an. Akibat restrukturisasi ini peran regulasi MITI/METI terhadap sektor industri dalam negeri praktis menjadi sangat terbatas, terutama dibandingkan dengan birokrasi dominan lainnya seperti MOF, atau *Ministry of Health and Welfare*. MITI/METI, misalnya, memiliki sedikit kekuasaan regulasi yang mengontrol “*entry and exit*” bisnis di bidang industri. Kebanyakan dari aturan legislasi dan administrasi yang diatur MITI justru menstimulasi industri

dengan menyediakan aturan pajak dan subsidi. Sebaliknya, Kementerian lain yang cukup powerful seperti MOF dan *Ministry of Health and Welfare*, masih memiliki banyak regulasi yang mengatur bahkan ke hal-hal teknis. Pengecualian paling penting mungkin hanya di bidang industri energi, di mana MITI masih memegang peranan cukup penting.⁴¹

Proses melemahnya peran MITI/METI dalam regulasi ekonomi nasional inilah yang kemudian membuat Kemetreian ini mulai memikirkan kembali peran yang bisa dimainkan, yakni secara internasional. Karena itu, pasca restrukturisasi MITI/METI mulai mengalihkan perannya secara dominan dalam kebijakan ekonomi-politik luar negeri Jepang dengan terlibat aktif dalam kerja sama ekonomi bilateral, regional, maupun internasional. Karena itu pula mengapa METI/MITI begitu aktif dalam mendukung pertemuan APEC dan ASEAN + Three, serta organisasi ekonomi semacam WTO/GATT, dibanding MOFA ataupun MOF. Karena itu, dalam kasus AJCEP, MITI/METI punya kepentingan besar, selain menjaga kepentingan ekonomi nasional Jepang juga sekaligus untuk tetap mempertahankan peran MITI/METI dalam kerja sama kawasan dan internasional.

Lebih jauh, konteks transformasi struktural yang dialami MITI tahun 1990-an sangat penting untuk dicatat, mengingat MITI merupakan salah satu sentral birokrasi paling penting bagi kemajuan ekonomi Jepang pasca perang. Memang, sejak munculnya buku Johnson (1982), kebijakan industri dan kontribusi MITI terhadap keajaiban pertumbuhan ekonomi Jepang menjadi fokus beberapa studi tentang Jepang modern. Namun, argumen Johnson bahwa MITI merupakan aktor sentral dari kebijakan yang disebut *Developmental State* Jepang, yang menggunakan kekuatan dan wewenangnya untuk menggerakkan beberapa perusahaan swasta Jepang,

⁴¹ Kohno Masaru, *Ibid*, hlm. 100.

kini mengalami pelemahan, terutama setelah restrukturisasi tahun 1990-an. Apalagi dalam kasus AJCEP, alih-alih menggunakan wewenang untuk mendorong industri dalam negeri demi mendorong kemajuan ekonomi nasional, METI justru mendorong adanya deregulasi beberapa sektor sekaligus mendorong lahirnya pasar kawasan yang dinamis dan bebas.⁴²

Kedua, tereduksinya independensi MITI dalam beberapa tahun terakhir akibat interdependensi ekonomi Jepang dan negara-negara lain di Asia Timur (Tenggara) turut mendorong perubahan ideologi dan misi Kementerian ini, yang kini lebih menekankan pada upaya liberalisasi dan deregulasi ekonomi—apalagi akibat restrukturisasi birokrasi, peran asional MITI/METI menjadi sangat terbatas.

Kini MITI/METI sudah tidak lagi semata-mata menjadi faktor dominan kesuksesan ekonomi dan industri Jepang, sebagaimana aktor yang kita kenal dalam model *Developmental State* Jepang. Karena itu, MITI tidak punya pilihan lain kecuali memasukkan dalam misinya mengenai ekspansi ekonomi di kawasan Asia secara luas, bahkan dengan mempromosikan ekspor Asia ke Jepang.⁴³ Bahkan dalam perdagangan internasional, tampaknya MITI berada pada barisan paling depan menyuarakan liberalisasi dan deregulasi ekonomi Jepang. MITI percaya pada kekuatan dari pasar. Karena itu pula mengapa MITI/METI mendorong kesepakatan AJCEP ke arah yang lebih luas, yakni pasar bebas antara Jepang-ASEAN.⁴⁴

Pertanyaannya adalah, apa sebenarnya yang mendorong MITI/METI mengadopsi deregulasi dan liberalisasi? Mengingat dalam model *Developmental State* yang dijelaskan Johnson, peran MITI begitu kuat dalam memproteksi industri domestik, sekaligus berperan langsung dalam kebijakan

⁴² Lihat Kohno Masaru, *Op.cit.*, hlm. 97.

⁴³ *Op.cit.*, hlm. 99.

⁴⁴ *Op.cit.*, hlm. 101.

ekonomi nasional. Tidak diragukan lagi jawabannya adalah proses internasionalisasi (ekonomi) Jepang.

Terkait tekanan meningkatnya internasionalisasi, MITI merupakan birokrasi yang menganggap pentingnya untuk segera meningkatkan produktivitas industri Jepang agar mampu bersaing di pasar global. Pengalaman mereka selama tahun 1970-an dan 1980-an yang berurusan dengan kritik dari Amerika karena proteksi yang dilakukan Jepang dalam pembicaraan ekonomi bilateral membuat tidak efisien serta kurang kompetitifnya dalam pasar domestik Jepang sendiri.

Menyusul ambruknya bubble ekonomi, MITI mengambil tugas untuk merevitalisasi ekonomi Jepang. Namun lingkungan ekonomi yang didapati MITI jauh berbeda dengan kondisi periode *recovery* ekonomi pasca perang, terutama tahun 1970-an di mana keberhasilan ekonomi dalam negeri yang dikomandoi oleh MITI menggeliat sangat fantastis. Dalam menstimulasi ekonomi Jepang, kini MITI berhadapan dengan banyaknya hambatan regulasi yang justru berada di bawah Kementerian lain. Inilah persoalan yang dihadapi MITI, bahwa ia mengemban tugas deregulasi, di saat yang sama justru kebanyakan berseberangan dengan kewenangan yang dimiliki Kementerian lain.

4

TRANSFORMASI EKONOMI POLITIK INTERNASIONAL JEPANG

Bab ini membahas implikasi dari kesepakatan AJCEP tercakup ekonomi politik internasional Jepang, dan secara khusus dampaknya terhadap kebijakan Jepang di kawasan Asia Tenggara. Tujuannya untuk memberikan penjelasan terhadap proses terjadinya transformasi dalam kebijakan politik luar negeri Jepang. Kebijakan yang awalnya bercorak reaktif kemudian mengalami transformasi ke sikap yang lebih independen terhadap ASEAN sejak periode Dokrin Fukuda 1977. Kebijakan tersebut terus mengalami perubahan ke arah proaktif di awal abad dua satu yang ditandai dengan lahirnya AJCEP. Pembahasan dibagi ke dalam empat bagian: Pertama, membahas evolusi politik luar negeri reaktif Jepang. Bagian kedua, mengelaborasi implikasi AJCEP terhadap perubahan politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN. Bagian ketiga, analisis dengan menggunakan model

pembuatan kebijakan Charles Herman. Dan bagian keempat melihat bagaimana proyeksi hubungan Jepang-ASEAN pasca implementasi AJCEP.

Evolusi Politik Luar Negeri Reaktif Jepang

Kekalahan Jepang pada Perang Dunia II tidak hanya membuat ekonomi nasional Jepang ambruk, tetapi sekaligus menjadi mimpi buruk bagi politik luar negerinya—yang lebih berkarakter ekspansionis selama periode perang. Sejak periode pasca perang, politik luar negeri serta kebijakan keamanan Jepang praktis banyak difokuskan pada aliansi dengan AS: kebijakan politik di bawah skema Doktrin Yoshida, yang lebih mengutamakan rekonstruksi ekonomi dan reorganisasi politik domestik.

Besarnya ketergantungan Jepang terhadap AS pada periode awal pasca perang melahirkan argumen mengenai karakter politik luar negeri Jepang. Akitoshi Miyashita, misalnya, menilai politik luar negeri Jepang yang sangat terkait dengan ketergantungan asimetrisnya dengan AS dalam hal kepentingan pasar dan keamanan, sebagai alasan utama mengapa Jepang dinilai tidak memiliki politik luar negeri sendiri—lebih banyak bersandar pada kebijakan AS.¹

Pada 1988, Kent Calder menulis esai yang cukup berpengaruh mengenai sifat dan karakter dari politik (ekonomi) luar negeri Jepang. Calder mengkaraktirikan Jepang sebagai “negara reaktif,” di mana politik-ekonomi luar negeri Jepang lebih banyak lahir sebagai respons terhadap tekanan internasional/luar negeri, yang dalam istilah politik Jepang hal ini disebut sebagai *gaiatsu*.²

¹ Lihat Akitoshi Miyashita, 2003, *Limits to Power: Asymmetric Dependence and Japanese Foreign Aid Policy*, Lanham MD: Lexington Books.

² Kent Calder, “Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State,” *World Politics* 40, no. 4 (July 1988), hlm. 517-541.

Fokus utama dari perspektif reaktif adalah peran *gaiatsu* dalam mendorong lahirnya kebijakan luar negeri Jepang. Para pendukung perspektif ini berargumen bahwa *gaiatsu* menyediakan stimulus yang sangat kuat terhadap proses pembuatan kebijakan domestik Jepang—yang sering dikarakteristikkan sebagai *immobile politic* (politik tak bergerak). Menurut perspektif ini, perubahan dalam politik luar negeri Jepang muncul sebagai respons terhadap tekanan internasional daripada kebutuhan domestik.³ Atribut paling nyata dari sifat reaktif ini adalah lahirnya Doktrin Yoshida tahun 1950-an, yang kemudian menjadi landasan dari rekonstruksi dan pembangunan ekonomi Jepang pasca Perang Dunia II, dengan kebijakan keamanan yang sangat minimum, serta aliansi keamanan Jepang-AS yang menggaransi proteksi militer AS terhadap Jepang.

Menurut Calder, Jepang sangat tipikal negara reaktif, tidak hanya dalam hal politik tetapi juga ekonomi. Ia menjelaskan bahwa negara reaktif (*reactivestate*) memiliki dua ciri:

*(1) the state fails to undertake major independent foreign economic policy initiatives when it has the power and national incentives to do so; and (2) it responds to outside pressure for change, albeit erratically, unsystematically, and often incompletely.*⁴

Calder menekankan pada kegagalan Jepang dalam mengambil kebijakan yang independen dalam hal ekonomi dan politik luar negeri, serta lebih merespons tekanan dari

³ Lihat Dennis Yasutomo, 1995, *The New Multilateralism in Japan's Foreign Policy*, New York: St. Martin's Press. Yasutomo menjelaskan empat prinsip dari pendekatan reaktif: (1) sikap reaktif yang berdasarkan faktor eksternal, (2) AS sebagai lokus utama dari sikap reaktif, (3) sifat *immobile* dari proses pembuatan kebijakan sebagai penyebab utama dari reaktif, dan (4) skrup reaktif sebagai landasan kebijakan ekonomi dan juga strategi diplomasi politik.

⁴ Kent Calder, *Ibid*, hlm. 519.

luar, padahal di sisi lain Jepang sebenarnya memiliki kemampuan untuk itu, terutama ketika Jepang menjadi kekuatan ekonomi terbesar kedua setelah AS. Karena itu, Calder mempertanyakan mengapa Jepang, walaupun kekuatan nasionalnya meningkat signifikan, justru bersikap reaktif terhadap situasi internasional dan lebih banyak bergantung kepada AS daripada mengambil peran ekonomi-politik yang lebih besar sebagaimana beberapa negara Eropa.

Penjelasan Calder terletak pada tiga ruang lingkup: *Pertama*, mempertanyakan hubungan antara kapabilitas politik dan kebijakan yang diambil. Ini menjadi teka-teki besar dalam politik luar negeri Jepang pasca perang. Tulisan Calder, misalnya, ditulis ketika melihat keseimbangan ekonomi Jepang sebenarnya sudah mampu melebihi AS dalam hal GNP dan memungkinkan untuk mengambil alih kepemimpinan dalam ekonomi internasional. Namun performa Jepang sejak 1980-an tidak menunjukkan ekspektasi tersebut.

Kedua, negara reaktif menyiratkan diskusi mengenai pola kekuatan dalam hubungan internasional. Tulisan Calder muncul pada saat perdebatan mengenai masa depan peran AS yang segera diikuti berakhirnya Perang Dingin. Argumen mengenai kekuatan unipolar AS belum muncul saat itu. Dan Jepang, dalam pandangan beberapa akademis dan pengambil kebijakan, dilihat bersama AS sebagai potensi negara *superpower* baru secara ekonomi. Asumsinya terletak pada Jepang akan atau seharusnya meningkatkan kekuatan struktural serta memaknai kekuatannya dalam menjaga sistem politik internasional. Secara tipikal, kekuatan tersebut dimaknai sebagai kekuatan hegemon dalam sistem internasional.

Ketiga, perdebatan yang berlangsung hingga kini mengenai apakah sebenarnya kesempatan tersebut ada bagi politik luar negeri Jepang sejak berakhirnya Perang Dingin. Sebagian

peneliti melihat kemungkinan tersebut sangat kecil. Salah satu buku yang diedit oleh dua penulis Jepang, *Japan's Foreign Policy Today* (1996), menyebut politik luar negeri Jepang dengan "Diplomasi Karaoke". Sebagaimana musik latar saat karaoke, garis kebijakan AS dinilai sangat menentukan kebijakan yang diambil Jepang. Ruang lingkup yang dimiliki Jepang dalam hal implementasi kebijakan terbilang terbatas. Layaknya seorang penyanyi di saat karaoke, hanya bisa berimprovisasi dalam hal stile yang bisa dimainkan dalam membawa sebuah lagu.⁵

Calder sendiri melihat sikap reaktif Jepang tampaknya justru berakar pada politik domestik negara samurai itu sendiri: lemahnya otoritas eksekutif; faksi-faksi yang ada dalam tubuh LDP (sebagai partai berkuasa); tersekatnya kekuatan birokrasi; serta sistem politik Jepang yang unik, yang dengan mudah bisa mencegah politik luar negerinya bersikap proaktif, walaupun sebenarnya Jepang memiliki kemampuan untuk itu. Lebih jauh, Calder menulis:

"Despite the importance on the international environment and considerations of state strategy, Japan's reactive behavior in the international political economy of the late 1980s cannot be explained without reference to Japanese domestic social and political structure. Japanese domestic political structure discourages pro-active foreign policy behavior in several respects. Perhaps most importantly, the fragmented of state authority in Japan makes decisive action more difficult than in countries with strong chief executive, such as the United States".⁶

Namun demikian, walaupun argumen Calder mengenai karakter Jepang sebagai negara reaktif mampu menjelaskan bagaimana kuatnya peran *gaiatsu* dalam politik luar negeri Jepang periode pasca perang, beberapa peneliti justru

⁵Takashi Inoguchi & Purnendra Jain, (ed.), 1996, *Japan's Foreign Policy Today*, New York: Palgrave, hlm. xv.

⁶Kent Calder, *Op.cit.*, hlm. 528.

melihat argumen tersebut belum cukup komprehensif dalam menjelaskan politik luar negeri Jepang di beberapa kawasan. Persoalan utama dari pendekatan reaktif adalah premisnya bahwa perubahan politik luar negeri merupakan semata-mata hasil dari *gaiatsu*. Pendekatan ini melupakan beberapa kebijakan proaktif yang diambil Jepang. Salah satu contohnya adalah kebijakan proaktif Jepang terhadap Timur Tengah selama krisis minyak tahun 1973. Yasumasa Kuroda berargumen bahwa untuk mengamankan suplai minyak untuk kemajuan ekonominya, Jepang mendorong kebijakan proaktif di kawasan tersebut secara independen dan terlepas dari AS.⁷ Begitu juga kebijakan Jepang di Asia Tenggara, kawasan di mana Jepang mengambil banyak keuntungan ekonomi dan juga inisiatif politik.

Dalam kasus politik luar negeri Jepang di Asia Tenggara, pada periode awal pasca perang, kebijakan Jepang tetap mengacu pada skema negara reaktif, di mana posisi AS masih menjadi pertimbangan utama. Namun sejak dicetuskannya Doktrin Fukuda tahun 1977, kebijakan Jepang tampak mulai berubah. Menurut Sudo, dengan lahirnya Doktrin, Jepang ingin menunjukkan kebijakan yang lebih independen terhadap Asia Tenggara.⁸

Lahirnya Doktrin Fukuda tidak terlepas dari upaya Jepang mempertahankan kemajuan ekonominya, mengingat Asia Tenggara, yang mulai terorganisasi dalam ASEAN sepuluh tahun sebelumnya, menjadi mitra paling penting bagi Jepang setelah AS. Selain itu, berakhirnya perang Vietnam tahun

⁷ Yasumasa Kuroda, "Japan and the Arabs: The Economic Dimension", *Journal of Arab Affairs* (Spring 1984), dikutip dari Keiko Hirata, "Japan as a Reactive State? Analyzing Japan's Relations with the Socialist Republic of Vietnam, *Japanese Studies*, vol. 18, no. 2, diakses melalui <<http://www.csun.edu/~kh246690/reactive.pdf>> [08/06/2010].

⁸ Lihat Suelo Sudo, 1992, *The Fukuda Doctrine and ASEAN: New Dimension in Japanese Foreign Policy*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

1975 dan hengkangnya AS dari kawasan membuat Jepang, mau tidak mau, harus memikirkan upaya stabilitas politik, mengingat hal ini terkait langsung dengan kepentingan ekonomi Jepang. Karena itu pula, pada periode awal ini Jepang turut terlibat secara politik di kawasan. Tujuannya satu: menjaga stabilitas politik demi keberlangsungan kepentingan ekonomi Jepang.

Namun pertanyaannya adalah, apakah kebijakan Jepang yang baru dengan lahirnya Doktrin Fukuda sudah menunjukkan arah politik luar negeri Jepang yang lebih proaktif?

Masih terlalu prematur untuk menyimpulkannya. Mengingat pasca Doktrin Fukuda, kebijakan Jepang terhadap ASEAN masih mengalami fluktuasi. Memang dalam beberapa kebijakan Jepang sudah memperlihatkan independensinya dari faktor *gaiatsu*, sebagaimana yang dicirikan Calder (1988), namun dalam beberapa periode setelah Fukuda, Jepang masih belum mampu melepaskan diri dari keterkaitan langsung dengan AS. Pada awal 1980-an, misalnya, politik luar negeri Jepang kembali didominasi oleh peningkatan hubungan bilateral Jepang-AS, baik karena faktor ekonomi maupun politik: yakni sikap PM Nakasone Yushiro yang berupaya memperkuat aliansi Jepang dengan AS menyusul semakin memanasnya situasi perang dingin akibat peningkatan kekuatan militer Uni Soviet di Pasifik pasca invasi ke Afganistan, serta upaya Jepang memperbaiki kebijakan ekonominya terhadap AS setelah kritik keras pemerintah AS terhadap kebijakan Jepang sebelumnya yang dianggap turut bertanggung jawab atas menurunnya tren perdagangan kedua negara. Karena itu pula mengapa kebijakan Jepang terhadap ASEAN pada periode ini kembali berjarak.⁹

Baru setelah terjadi pergantian kepemimpinan Jepang

⁹Tanaka Akihiko, "ASEAN-Japan Ties: A Basic for Cooperation", dalam *ASEAN-Japan Cooperation: A Foundation for East Asian Community*, 2004, New York: Japan

pada 1987 di bawah PM Takeshita Noboru, kebijakan Jepang terhadap ASEAN tampak menghangat kembali, terutama setelah kunjungan PM ke beberapa negara ASEAN serta dicituskannya Doktrin Takeshita tahun 1989. Kebijakan Jepang tampak jelas: hubungan diplomatik dengan ASEAN akan membantu kemajuan ekonomi Jepang, sekaligus memperkuat posisi Jepang di mata Barat.

Poin yang disebut terakhir sangat terkait dengan meningkatnya aktivitas kerja sama regionalisme di hampir semua kawasan dunia sepanjang akhir 1980-an, seperti kawasan Eropa dengan gagasan pasar tunggalnya, serta Amerika Utara melalui konsep perdagangan bebas. Karena itu pula mengapa Jepang aktif mendukung lahirnya kerja sama ekonomi di kawasan Asia Pasifik melalui forum APEC di tahun 1989. Kepentingan Jepang tentu saja selain mempertahankan keberlangsungan kepentingan ekonomi nasionalnya, juga menjaga peran lebih luas yang bisa dimainkan Jepang, baik regional maupun global.

Berakhirnya perang dingin dengan dua penanda langsung, yakni runtuhnya Uni Soviet dan memudarnya sosialisme sebagai ancaman global, melahirkan dua dampak langsung terhadap politik luar negeri Jepang: *Pertama*, penyusunan kembali kekuatan partai politik domestik. Hal ini menyusul berakhirnya dominasi LDP di Diet tahun 1993. LDP baru bisa kembalinya ke tampuk kekuasaan di awal 1996, itu pun melalui kekuatan koalisi. Hal ini memunculkan polarisasi dalam Diet yang tidak lagi didominasi LDP, tetapi juga beberapa partai koalisi yang beraliran berbeda. Konsekuensinya adalah, berbagai ide mengenai masa depan politik Jepang mengemuka. Salah satunya adalah ide mengenai reinterpretasi terhadap Article Nine (Pasal 9) dari konstitusi Jepang.

Center for International Exchange, hlm. 23.

Kedua, berakhirnya perang dingin juga memunculkan pertanyaan terkait aliansi bilateral keamanan dengan AS. Keruntuhan Uni Soviet mengeliminasi ancaman langsung maupun ideologis bagi Jepang dan AS, hingga pertengahan 1990-an ketika China dan Korea Utara nampaknya mulai menjadi ancaman baru bagi stabilitas kawasan. Pada periode ini, banyak pihak, termasuk masyarakat, mulai mempertanyakan pola politik luar negeri reaktif Jepang. Mereka melihat kekuatan ekonomi Jepang yang sungguh besar seharusnya menjadi momentum untuk memainkan peran yang lebih besar: proaktif—di mana Jepang sebagai pemimpin bisa menentukan kepentingan nasionalnya sendiri dan memilih untuk lebih independen dari tekanan luar.¹⁰

Begitu pula dalam kebijakan Jepang terhadap ASEAN. Memang dengan adanya Doktrin Fukuda, politik Jepang bisa dibidang lebih independen dari AS, namun pada beberapa periode pasca Fukuda, kebijakan terhadap ASEAN banyak mengalami *deadlock* disebabkan minimnya inisiatif. Dengan berakhirnya perang dingin Jepang seolah ingin memainkan peran yang lebih besar di kawasan ASEAN.

Pada Januari 1997, walaupun dihadapkan pada dampak dari krisis di Peru, PM Hashimoto mengunjungi beberapa negara ASEAN (Malaysia, Singapura, Vietnam dan Brunei Darussalam) dan mengusulkan formasi *top-level* forum antara Jepang dan ASEAN. Lebih lanjut, di Singapura, Hashimoto menyampaikan pidato kebijakan, “Reforms for the New Era of Japan and ASEAN,” yang menegaskan konsistensi kebijakan Jepang terhadap ASEAN sejak 1997. Apa yang diusulkan pemerintahan Hashimoto di tahun 1997 beranjak dari hubungan tradisional bilateral ke hubungan regional.

¹⁰ Lihat David M. Potter, “Evolution of Japan’s Postwar Foreign Policy”, diakses melalui <http://www.nanzan-u.ac.jp/cie/gaiyo/kiyo/pdf_09/kenkyu_03.pdf> [08/06/2010].

Lebih jauh, dua kunjungan Hashimoto ke kawasan ASEAN menyimbolkan perubahan kebijakan Jepang yang semakin independen dan mengambil peran aktif di Asia Tenggara.¹¹

Pada periode ini Jepang mulai menggagas peran yang lebih aktif di kawasan. Namun inisiatif ini segera terhalang oleh beberapa kendala, seperti krisis finansial Asia yang menimpa secara langsung beberapa negara ASEAN seperti Indonesia dan Thailand, serta kondisi ekonomi nasional Jepang sendiri yang belum sepenuhnya pulih akibat mismanajemen selama tahun 1990-an, baik di bawah pemerintahan PM Hashimoto maupun penggantinya PM Obuchi.

Baru di awal abad dua satu, terutama dengan naiknya pemimpin karismatis Junichiro Koizumi di tahun 2001, politik luar negeri Jepang secara umum mengalami perubahan signifikan ke arah proaktif—termasuk terhadap ASEAN. Struktur politik internasional, dikombinasikan dengan adanya perubahan kekuatan pembuatan kebijakan dengan meningkatnya otoritas eksekutif serta restrukturisasi birokrasi, turut mendorong terjadinya perubahan. Salah satu contoh terlihat dalam kebijakan Jepang untuk mengirimkan SDF-nya ke Irak dalam mendukung kampanye “*war on terror*” yang dipropagandakan AS,¹² serta peningkatan anggaran pertahanan untuk meningkatkan status *Japan Defense Agency* (JDA) ke *Ministry of Defense*—yang mulai terlaksana sepenuhnya di tahun 2007.

Terhadap ASEAN, perubahan politik luar negeri Jepang juga mulai tampak, terutama dengan digagasnya Doktrin Koizumi yang diumumkan di Singapura tahun 2002. Koizumi

¹¹ Lihat Ryutaro Hashimoto, 1997, *Reforms for the New Era of Japan and ASEAN: For a Broader and Deeper Partnership*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

¹² Glenn D. Hook, Julie Gilson, Christopher W. Hughes, & Hugo Dobson, 2001, *Japan's International Relations: Politics, Economics, and Security*, Edisi kedua, London and New York: Routledge, hlm. 78.

ingin menegaskan bahwa kebijakan Jepang terhadap ASEAN yang baru tetap akan berlandaskan pada Doktrin yang dilegalisasi oleh PM Fukuda 25 tahun sebelumnya. Namun mengingat begitu banyaknya tantangan di abad ke-21, Koizumi menekankan pentingnya menghadapi segala tantangan secara bersama. Ia menawarkan inisiatif baru, yakni kerja sama ASEAN-Jepang yang lebih tulus dan terbuka dalam kerangka “acting together—advancing together.”¹³

Terdapat tiga poin yang sangat penting bagi politik luar negeri Jepang: *Pertama*, Jepang akan mendukung ASEAN dalam meningkatkan kesejahteraan ekonomi. *Kedua*, Jepang akan memainkan skema yang lebih aktif dalam menciptakan stabilitas di Asia Tenggara dengan turut berperan dalam mencegah terjadinya konflik, melawan beberapa isu transnational crime seperti terorisme, pembajakan, keamanan energi, penyakit menular, ancaman lingkungan, narkoba dan perdagangan manusia, serta mengajak ASEAN terlibat aktif secara global dalam isu perdamaian dan rekonstruksi pasca perang seperti di Afganistan, pelucutan senjata dan non-proliferasi. *Ketiga*, gagasan kerja sama jangka panjang yang lebih erat antara Jepang-ASEAN, dengan menawarkan beberapa inisiatif. Yang paling penting adalah aliansi ekonomi menyeluruh dalam skema ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership (AJCEP).

Dari elaborasi di atas, terlihat cukup jelas bagaimana politik luar negeri Jepang mengalami evolusi, terutama terhadap ASEAN. Dari karakter negara reaktif, sebagai konsekuensi langsung dari warisan perang, menjadi lebih independen sejak diumumkannya Doktrin Fukuda, serta upaya yang lebih proaktif di awal abad dua satu.

¹³ Junichiro Koizumi, 2002, *Japan and ASEAN in East Asia: A Sincere and Open Partnership*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Implikasi AJCEP Terhadap Politik Luar Negeri Jepang

Salah satu kebijakan ekonomi-politik paling penting Jepang terhadap ASEAN di awal abad dua satu adalah digagasnya kesepakatan *ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership* (AJCEP). Kerja sama dalam skema pasar bebas ini bisa dibilang cukup progresif, terutama jika dibandingkan kebijakan Jepang sebelumnya sejak tahun 1970-an melalui skema *aid*, *trade* dan *investment* serta kebijakan ekonomi Jepang yang cenderung proteksionis melalui model *Developmental State*, kemudian kerja sama ekonomi multilateral melalui APEC di tahun 1990-an, hingga gagasan FTA di awal abad dua satu melalui AJCEP. Dalam hal ini, perubahan kebijakan Jepang tidak terlepas dari peran besar birokrasi terutama MITI/METI (lihat penjelasan pada Bab III).

Bagaimana sebenarnya implikasi dari lahirnya kesepakatan AJCEP bagi politik (ekonomi) luar negeri Jepang terhadap ASEAN, terutama mengingat peran MITI yang begitu dominan?

Kebijakan ekonomi-politik baru Jepang terhadap ASEAN melalui AJCEP bisa dilihat dalam tiga perspektif: *Pertama*, AJCEP sangat penting bagi Jepang terutama dalam hal pencapaian kepentingan ekonomi. Hal ini mengingat kerja sama AJCEP memungkinkan kedua belah pihak meningkatkan jumlah perdagangan dan investasi secara signifikan, mengingat kerja sama AJCEP direncanakan berjalan dalam skema pasar bebas yang akan final dilaksanakan tahun 2012. Hal ini tentu saja akan sangat menguntungkan, terutama bagi Jepang, dengan dihilangkannya hambatan perdagangan dan investasi hingga ke level paling minimum.

Keinginan Jepang untuk memperkuat kerja sama ekonomi melalui AJCEP turut didorong oleh kemunduran perdagangan Jepang-ASEAN akibat krisis finansial Asia

serta stagnasi ekonomi yang dialami Jepang selama tahun 1990-an, apalagi Jepang memandang geliat ekonomi China di kawasan sebagai persoalan baru. Karena itu, FTA antara ASEAN-Jepang akan membantu meningkatnya perdagangan, GDP, lapangan pekerjaan, dan neraca perdagangan. FTA akan mampu mengombinasikan populasi dan pasar dari sekitar 590 juta jiwa (11 persen dari pasar dunia), menggabungkan GDP AS sebesar 4.9 triliun (18 persen dari total dunia), dan akan lebih besar dari segi ukuran ekonomi daripada FTA antara ASEAN-China. Beberapa laporan ahli yang menggunakan model database dari GTAP (Global Trade Analysis Project) dalam mensimulasikan efek dari FTA antara ASEAN-Jepang dalam nol tarif. Di tahun 2020, ekspor ASEAN ke Jepang diperkirakan akan meningkat hingga 20.6 miliar dolar AS, atau setara dengan 44.2 persen di atas tahun 1997, sementara ekspor Jepang ke ASEAN akan meningkat sebesar 20.0 miliar dolar AS, atau 27.5 persen tingkat pengembalian dari investasi akan semakin meningkat di kedua ASEAN dan Jepang, meningkatkan aliran modal dan teknologi yang—pada akhirnya—akan mendorong produktivitas domestik. Pada 2020, GDP ASEAN diperkirakan akan meningkat 1.99 persen dan Jepang 0.07 persen. Model ini belum termasuk dampak yang dihasilkan melalui liberalisasi di bidang jasa dan investasi. Ini artinya, kesepakatan AJCEP sangat menguntungkan bagi ekonomi Jepang di masa yang akan datang. Apalagi AJCEP dirancang dalam dual-track, di mana pasar bebas dengan ASEAN serta negosiasi yang juga dilakukan secara bilateral.¹⁴

Kedua, kesepakatan AJCEP juga bisa dilihat sebagai pengejawantahan kepentingan METI, yakni ingin mencipta-

¹⁴ Chia Siow Yue, “East Asian Regionalism and the ASEAN-Japan Economic Partnership”, dalam *ASEAN-Japan Cooperation: A Foundation for East Asian Community*, 2004, New York: Japan Center for International Exchange, hlm. 88.

kan dinamisasi dan mendorong liberalisasi pasar di kawasan ASEAN. Hal ini ditujukan untuk tetap mempertahankan kepentingan ekonomi Jepang, karena hanya dengan dinamisasi serta liberalisasi pasar, kepentingan masa depan ekonomi Jepang tetap terjaga. Karena itu pula mengapa AJCEP juga dimaknai sebagai salah satu upaya Jepang untuk tetap membuka peluang di ASEAN, terutama bagi AS, yang belakangan menampakkan kecenderungan proteksionisme pasar. Hal ini tentu saja akan sangat merugikan Jepang. Karena itu dengan terus menciptakan pasar yang dinamis, AS bisa terus diajak berperan dalam perdagangan di Asia Pasifik.¹⁵ Hal ini juga sekaligus untuk menjaga peluang Jepang tidak dilewati China, yang ekonominya, di awal abad dua satu, mulai menggeliat dan melakukan penetrasi yang cukup masif di kawasan. Apalagi setahun sebelum digagasnya kesepakatan AJCEP, China terlebih dahulu sudah menyepakati kerja sama serupa dengan ASEAN dalam kerangka ASEAN-Chinn Free Trade Area (ACFTA). Dalam kerangka ini, gagasan AJCEP bisa dibilang merupakan respons langsung Jepang secara politis terhadap langkah cepat China. Dalam hal ini, kebijakan Jepang terlihat jelas tidak lagi menyandarkan diri pada AS, dan juga faktor *gaiatsu* lainnya, tetapi mengambil inisiatif yang lebih proaktif sebagaimana kepentingan nasionalnya yang independen.

Ketiga, AJCEP tidak hanya dilihat sebagai perubahan kebijakan ekonomi Jepang, tetapi sekaligus sebagai strategi Jepang untuk memainkan peran yang lebih besar di kawasan ASEAN sekaligus Asia Pasifik. Memang AJCEP lahir sebagai langkah konkrit Jepang dalam merespons kepentingan ekonomi nasional, tetapi perlu diingat bahwa kesepakatan

¹⁵Lihat Takashi Shiraisi, "Japan and Southeast Asia", dalam Peter J. Katzenstein & Takashi Shiraisi (ed.), 1997, *Network Power: Japan and Asia*, London: Cornell University Press.

ini merupakan paket dari Doktrin Koizumi, di mana Jepang, dalam hal ini, memiliki kepentingan untuk mengambil peran yang lebih besar pada isu-isu yang sebelumnya tidak termasuk dalam politik luar negeri Jepang, seperti keamanan, pencegahan konflik, memerangi *transnational crime* seperti terorisme, keamanan lingkungan, narkotika dan perdagangan manusia, keamanan energi, dll. dan kerja sama ekonomi yang erat dan menyeluruh melalui AJCEP merupakan langkah awal untuk keterlibatan Jepang yang lebih luas. Politik luar negeri Jepang pada titik ini harus dilihat sebagai proyek yang “ambisius” dalam kancah politik global. Singkatnya, walaupun AJCEP dikhususkan sebagai kebijakan ekonomi Jepang terhadap ASEAN, namun Jepang juga memiliki ambisi untuk memainkan peran politik yang lebih besar di Asia Pasifik.¹⁶

Karena itu, bisa disimpulkan bahwa disepakatinya AJCEP tidak hanya meningkatkan kerja sama ekonomi Jepang-ASEAN, tetapi sekaligus menandakan perubahan strategi dan peningkatan intensitas politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN. Jika sebelumnya kebijakan Jepang masih dalam pola trilogi *aid*, *trade* dan *investment* serta bersifat satu persatu dengan negara anggota ASEAN, maka disepakatinya AJCEP menjadi tonggak awal dari persiapan menuju tahap FTA antara kedua belah pihak. Sebagaimana diungkapkan Hermann (1990), politik luar negeri akan mengalami perubahan seiring perubahan polarisasi aktor. Peran METI yang cukup krusial turut mendorong perubahan politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN yang lebih pro-aktif. Begitu juga intensitas hubungan yang semakin meningkat pada periode ini, di mana lahirnya Doktrin Koizumi tidak hanya memantapkan Doktrin Fukuda tahun 1977, tetapi sekaligus mendorong hubungan Jepang-ASEAN yang lebih

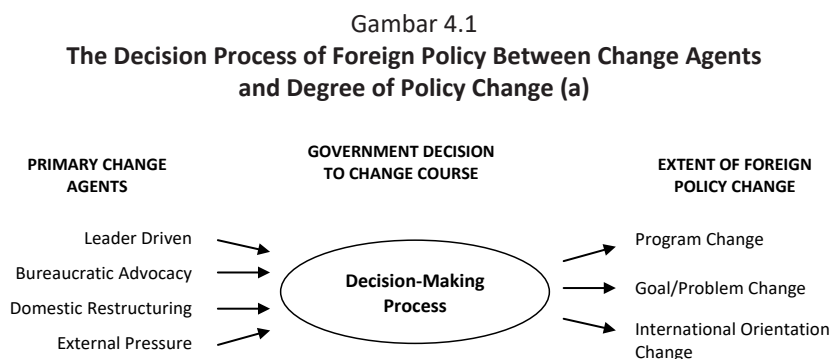
¹⁶ Lihat Junichiro Koizumi, *Op.cit.*

terbuka dan komprehensif, serta upaya Jepang memainkan peran lebih besar di kawasan.

Transformasi dalam Perumusan Kebijakan Ekonomi Politik

Model Pembuatan Kebijakan Charles Hermann sedikit banyak mampu menjelaskan apa yang kita lihat dalam politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN di awal abad dua satu ini. Model ini mengajarkan bahwa formasi dan restrukturisasi politik luar negeri Jepang tidak jauh berbeda dengan apa yang terjadi di negara lain, di mana politik luar negeri suatu negara akan mengalami perubahan seiring berubahnya kebutuhan yang dimaknai oleh pemerintah—kebutuhan yang mampu mencerminkan kepentingan paling mutakhirnya. Salah satu yang mendorong terjadinya perubahan tersebut adalah polarisasi dan perubahan aktor. Dalam kasus kebijakan ekonomi-politik Jepang terhadap ASEAN, hal inilah yang sedang terjadi—terutama dengan disepakatinya AJCEP sejak 2003.

Sampai taraf tertentu, Model Hermann berasumsi bahwa politik luar negeri selalu dipengaruhi oleh beberapa aktor utama (lihat Gambar 4.1).



Terdapat empat aktor utama yang turut mendorong proses dan arah kebijakan politik luar negeri sebuah negara:

(a) inisiatif pemimpin, (b) dorongan birokrasi, (c) perubahan politik domestik, dan (d) tekanan eksternal atau *gaiatsu*. Dalam hal politik domestik, Hermann memberikan beberapa contoh dalam hal: isu tertentu bisa menjadi salah satu pendorong sebuah kebijakan politik; perilaku dan ideologi dari konstituen domestik juga bisa mendorong perubahan; begitu juga dengan perubahan sosial, evolusi, ataupun reformasi, dapat memengaruhi lahirnya sebuah kebijakan. Polarisasi dari keempat faktor di atas lah yang menentukan proses pembuatan kebijakan politik luar negeri. Perubahan serta polarisasi aktor tersebutlah yang turut menjadi salah satu faktor yang akan menentukan baik kontinuitas ataupun perubahan politik luar negeri. Hermann melihat empat proyeksi perubahan politik luar negeri: (1) perubahan sebagai penyesuaian diri, (2) perubahan program, (3) perubahan tujuan dan problem, dan (4) perubahan orientasi internasional.¹⁷

Respons Jepang terhadap sistem politik internasional sangat ditentukan oleh interaksi aktor pembuat kebijakan domestik dan aktor politik lainnya. Aktor-aktor ini saling memiliki kepentingannya masing-masing, baik individual maupun nasional, yang bisa jadi saling bertabrakan. Ini artinya para aktor pembuat kebijakan serta aktor politik lainnya memiliki perhatian serius terhadap isu maupun struktur politik internasional demi mengamankan kepentingannya. Dengan kata lain, hubungan internasional Jepang harus dilihat sebagai produk dialektikal: hubungan antara struktur internasional dan aktor domestik, yang memengaruhi kebijakan dalam merespons pembentukan persepsi kepentingan¹⁸

¹⁷ Charles F Hermann "Changing Course: when Governments Choose to Redirect Foreign Policy," *International Studies Quarterly*. 34, 1990, hlm. 13.

¹⁸ Glenn D. Hook Glenn D. Hook, Julie Gilson, Christopher W. Hughes, & Hugo Dobson, 2001, *Japan's International Relations: Politics, Economics, and Security*,

Model Herman ini juga digunakan oleh Kevin Cooney dalam dua bukunya tentang politik luar negeri Jepang: *Japan's Foreign Policy Maturation; a Quest for Normalcy* (2002), dan *Japan's Foreign Policy since 1945* (2007). Cooney melihat pergeseran peran aktor politik Jepang di awal 1990-an dari birokrasi ke Diet mendorong terjadinya perubahan politik luar negeri Jepang. Contoh yang dikemukakan Cooney adalah mulai diutusnya pasukan perdamaian Jepang ke Irak pada akhir perang teluk. Ada dua hal yang memungkinkan hal tersebut: adanya *pressure external*, dan pergeseran peran aktor. Hal ini pula, menurut Cooney, yang kemudian memungkinkan Jepang untuk mengirimkan SDF-nya untuk pertama kali ke zona aktif perang pada era Koizumi sejak Perang Dunia II, serta upaya melakukan re-interpretasi terhadap Pasal 9 Konstitusi Jepang.¹⁹

Dalam kasus lahirnya kesepakatan AJCEP, memang tidak terjadi perubahan drastis dari sisi aktor, di mana salah satu dari empat aktor yang dikemukakan Hermann, yakni sentral birokrasi, masih memainkan peran cukup dominan. Namun demikian lahirnya AJCEP memperlihatkan pergeseran peran signifikan dalam sentral birokrasi sendiri, yakni dari MOFA kepada MITI/METI, yang terutama dipengaruhi oleh dua hal: restrukturisasi dalam tubuh birokrasi serta perubahan ideologi MITI/METI sendiri (lebih lanjut lihat bab III).

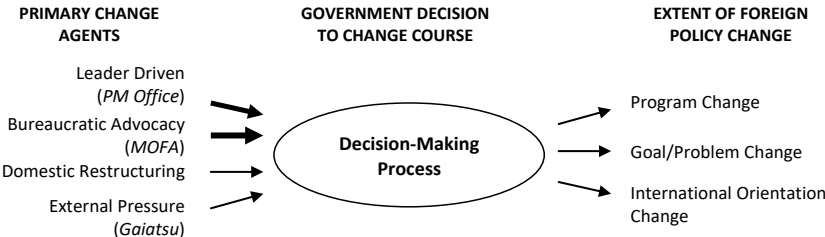
Perubahan ini membutuhkan reorientasi ekonomi-politik Jepang di kawasan Asia Tenggara. Lebih jauh pergeseran ini juga memberikan peran besar kepada MITI/METI dalam proses pembuatan kebijakan ekonomi-politik Jepang terhadap ASEAN dibandingkan MOFA yang sejak Doktrin Fukuda 1977 hingga 1980-an cukup dominan, ataupun peran Perdana

Second Edition, London and New York: Routledge, hlm. 44-45.

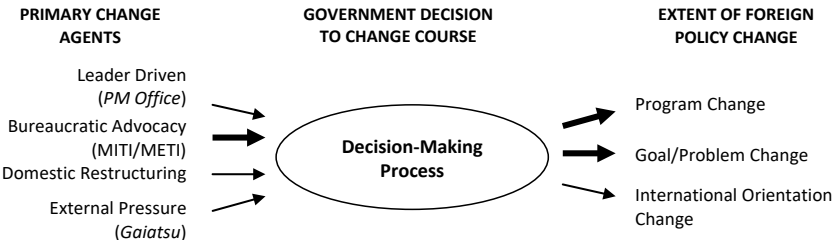
¹⁹ Lihat Kevin J. Cooney, 2007, *Japan's Foreign Policy since 1945*, New York: M.E. Sharpe; 2002, *Japan's Foreign Policy Maturation; a Quest for Normalcy*, London and New York: Routledge.

Menteri sebagaimana yang ditunjukkan oleh PM Fukuda pada periode awal Doktrin. Memang MOFA masih tetap memegang peran penting dalam memengaruhi pembuatan beberapa kebijakan, namun posisinya dalam kebijakan ekonomi mulai tereduksi. Di sisi lain, kepemimpinan MITI/METI justru semakin menguat, dibanding sepanjang 1970-an hingga 1980-an, di mana MITI/METI hanya banyak berperan pada regulasi ekonomi nasional melalui apa yang dikenal dengan model Developmental State Jepang. Perubahan tersebut terilustrasi di Gambar 4.2 dan 4.3.

Gambar 4.2
The Decision Process of Foreign Policy Between Change Agents and Degree of Policy Change (b)



Gambar 4.3
The Decision Process of Foreign Policy Between Change Agents and Degree of Policy Change (c)



Perubahan peran dominan aktor politik dalam pembuatan kebijakan ekonomi-politik luar negeri Jepang, yang dalam kasus AJCEP banyak bertumpu pada peran METI turut

mendorong perubahan dua hal dalam politik luar negeri Jepang di kawasan ASEAN: (a) perubahan program, dan (b) perubahan tujuan (lihat skema dalam Gambar 4.3).

Perubahan aktor, dari yang sebelumnya didominasi oleh MOFA (dan juga PM) ke METI memungkinkan terjadinya perubahan program ekonomi-politik Jepang di ASEAN yakni dengan mendorong kerja sama komprehensif dalam kerangka integrasi ekonomi pasar bebas melalui kebijakan AJCEP. Hal ini pada akhirnya juga turut membawa Jepang pada perubahan tujuan politik luar negerinya, yakni tidak hanya demi mengamankan kepentingan ekonomi nasional *an sich*, tetapi sekaligus upaya untuk memainkan peran lebih aktif di kawasan Asia-Pasifik dan internasional melalui inisiatif kerja sama dalam hal-hal yang sebelumnya tidak dilakukan Jepang, seperti keamanan, pencegahan konflik, *peacebuilding*, serta melawan terorisme.

Dengan adanya dua perubahan dalam output politik luar negeri Jepang di kawasan ASEAN, yakni perubahan program serta tujuan politik yang ingin dicapai, bisa dipahami sebagai upaya Jepang untuk mulai meninggalkan politik yang disebut Calder sebagai politik *reaktif* (1988). Karena itu Jepang mulai menunjukkan kebijakan yang lebih independen mengingat kemampuan yang dimilikinya (terutama secara ekonomi) cukup untuk mengambil peran politik aktif dalam politik global, serta kebijakan luar negeri yang tidak lagi dilandaskan pada tekanan internasional (*gaiatsu*), melainkan atas inisiatif politik domestik dengan menyesuaikan kepentingan nasional. Dalam hal ini, kasus digagasnya AJCEP terbilang sangat bertolak belakang dengan apa yang dikemukakan Chalder, mengingat AJCEP tidak lahir atas faktor *gaiatsu*, melainkan upaya Jepang dalam memaknai kepentingan ekonomi-politiknya di kawasan Asia Tenggara—sekali-gus Asia-Pasifik. Dengan kata lain, Jepang di awal abad dua satu, terutama

terhadap ASEAN mulai meninggalkan politik reaktif dan berupaya lebih proaktif, terutama dalam memainkan peran di kawasan dan internasional sekaligus demi mengamankan kepentingan ekonomi-politiknya.

Proses pembuatan politik luar negeri Jepang selalu dikarakteristikan sebagai perebutan tarik-menarik pengaruh di antara aktor. Kebijakan ODA, misalnya, banyak yang berusaha mengambil manfaat berbeda sesuai kepentingannya: MOFA lebih melihat peran politik yang bisa dimainkan melalui ODA; METI lebih menekankan keuntungan ekonomi melalui perdagangan; MOF menggunakannya sebagai cara mengontrol penggunaan budget; LDP mengalokasikan ODA kepada negara-negara yang dianggap bisa diajak bersahabat dan menggunakannya untuk menjalin kedekatan dengan kelompok bisnis; sementara individu LDP dan anggota Diet, kadang menggunakannya sebagai senjata politik agar bisa dipilih kembali pada periode selanjutnya. Karena itu, polarisasi antar aktor sangat berpengaruh terhadap politik luar negeri Jepang, baik terhadap kontinuitasnya maupun perubahan.

Dalam kasus Jepang-ASEAN, perubahan politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN yang mulai tampak proaktif dengan adanya kesepakatan AJCEP yang mulai dirumuskan saat Doktrin Koizumi diumumkan di Singapura tahun 2002, sebenarnya merupakan hasil dari polarisasi peran aktor yang terlibat. Jika pada isu pertahanan, sebagaimana dikemukakan Cooney (2007), peran Diet lebih besar, maka dalam kasus AJCEP, inisiatif sentral birokrasi jauh lebih dominan. Hal ini disebabkan kepentingan birokrasi jauh lebih besar terhadap ASEAN, terutama METI—mengingat masa depan ekonomi Jepang banyak dibebankan kepada Kementerian ini. Karena itu, tidak mengherankan jika aktor seperti METI memiliki peran sentral bagi terwujudnya kerja sama ekonomi yang

komporehensif antara Jepang-ASEAN, dibandingkan peran birokrasi lainnya seperti MOFA ataupun MOF.

Dari penjelasan di atas, dapat dilihat bahwa polarisasi dan perubahan peran dari MOFA dan politisi (inisiatif pemimpin) ke MITI/METI turut mendorong perubahan kebijakan ekonomi-politik Jepang di ASEAN. Peran internasional MITI/METI yang cukup besar akibat restrukturisasi birokrasi tahun 1990-an serta kepentingan yang baru dari birokrasi ini membawa kebijakan ekonomi-politik Jepang di kawasan ASEAN menjadi lebih proaktif.

Proyeksi Hubungan Jepang-ASEAN Pasca AJCEP

Saat ini sebagian besar negara anggota ASEAN sudah memasuki tahap implementasi AJCEP. Singapura merupakan negara yang pertama memasuki tahap tersebut bahkan jauh sejak 2003. Pada 2008, Laos, Myanmar, dan Vietnam juga sudah sampai pada tahap tersebut. Indonesia sebenarnya sudah menyepakati sejak 2007 ketika Presiden Susilo Bambang Yudhoyono bertemu dengan PM Shinzo Abe, namun implementasi tersebut baru benar-benar dilakukan setelah diratifikasi dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 50 tahun 2009.²⁰ Beberapa negara ASEAN masih terus melakukan negosiasi untuk mencapai tahap implelementasi.

Berbagai kemudahan ekonomi diproyeksikan akan mengikuti pasca implementasi kesepakatan EPA ini. Selain keuntungan ekonomi melalui perdagangan dengan meminimalkan tarif serta melakukan efisiensi di bidang ekonomi dan memanfaatkan daya saing sebagai kekuatan dagang, juga kemungkinan besar AJCEP akan memunculkan lapangan kerja baru di negara-negara ASEAN, serta investasi oleh

²⁰ Lihat *ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership*, diakses melalui <<http://ditjenkpi.depdag.go.id/Umum/Regional/Win/ASEAN%20-%20Japan%20CEP.pdf>> [28/05/2010].

perusahaan-perusahaan Jepang akan semakin banyak masuk ke negara-negara ASEAN.²¹

Berdasarkan penelitian yang dilakukan ASEAN-Japan Closer Partnership Export Group, AJCEP akan mengarah pada perluasan perdagangan dan pertumbuhan ekonomi di kawasan Jepang dan ASEAN. Secara khusus, penelitian ini mencatat bahwa ASEAN akan mendapatkan keuntungan yang cukup signifikan dalam hal ekspansi ekspor dan pertumbuhan ekonomi. Penelitian menunjukkan bahwa pada 2020, sebagai hasil dari AJCEP, volume ekspor dari ASEAN ke Jepang diproyeksikan akan meningkat sebesar 20.630 miliar dolar AS yang setara dengan 44.2 persen di atas nilai ekspor di tahun 1997. Penelitian ini menyebutkan bahwa AJCEP akan mengakibatkan peningkatan 1,99% pada Penghasilan Domestik Bruto (PDB) di pihak ASEAN dan 0,07% untuk PDB Jepang pada 2020, menggunakan tahun 1997 sebagai tahun dasar.²² sementara ekspor Jepang ke ASEAN akan meningkat sebesar 20.0 miliar dolar AS, atau 27.5 persen tingkat pengembalian dari investasi akan semakin meningkat di kedua ASEAN dan Jepang, meningkatkan aliran modal dan teknologi yang, pada akhirnya, akan mendorong produktivitas domestik. Pada 2020, GDP ASEAN akan meningkat 1.99 persen dan Jepang 0.07 persen.²³

Jika kerja sama AJCEP ini bisa terealisasi dengan baik, maka kemungkinan besar akan mendorong perkembangan ekonomi domestik dan peningkatan ekspor kedua belah pihak yang menimbulkan *mutuality of interest*. Jepang, misalnya, dapat memainkan peran penting dalam pengembangan infras-

²¹ “Kerja Sama ASEAN-Jepang Masuk Tahap Implementasi”, *MediaIndonesia*, Edisi 2 Desember 2008.

²² *Joint Report of the ASEAN-Japan Closer Economic Partnership Expert Group (AJCEPEG)*, diakses melalui <http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/asean/html/cep_report0209e.html> [06/06/2010].

²³ Chia Siow Yue, *Ibid.*

struktur di negara-negara anggota ASEAN, serta mendapatkan perluasan pasar dengan jumlah negara anggota ASEAN yang akan terlibat kerja sama ekonomi tersebut. Selain itu, Jepang tentu memiliki keuntungan tersendiri dengan besarnya peran yang bisa dimainkan di kawasan, baik secara politik maupun ekonomi. Sementara bagi ASEAN, kontribusi Jepang yang semakin besar turut membantu akselerasi pembangunan di beberapa sektor, serta bagi negara-negara yang masih mengalami disparitas dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya.

Namun demikian, kerja sama Jepang-ASEAN dalam kerangka AJCEP ini juga bukan hadir tanpa persoalan, yang bisa jadi akan menjadi hambatan serius bagi kedua belah pihak di masa yang akan datang.

Pertama, kendala yang langsung dihadapi adalah dalam proses negosiasi bilateral. Karena kesepakatan AJCEP juga dirancang dalam dual-track negosiasi, yakni regional sekaligus bilateral, maka kendala sering kali hadir di saat proses negosiasi bilateral. Baik terkait sektor-sektor tertentu yang cukup sensitif, hambatan tarif (*tariff barriers*), juga terkait standar impor yang diterapkan. Jepang sendiri, misalnya, merupakan salah satu negara yang memiliki standar ketat terhadap produk impor. Beberapa negara masih mengehukkan tinggi dan ketatnya standardisasi yang diterapkan Jepang. Hal ini tentu saja akan menjadi persoalan dan kesulitan tersendiri bagi beberapa negara ASEAN yang ekonomi serta sektor domestiknya baru tumbuh. Dalam hal sanitasi makanan, misalnya, penerapan teknologi dalam sanitasi produk bahan mentah (makanan) yang dipakai di Jepang masih belum diterapkan oleh sebagian besar negara ASEAN. Hal itu yang menjadi salah satu penyebab mengapa banyak ekspor bahan pangan/makanan dari Indonesia ke Jepang, misalnya, yang sebelumnya telah dianggap layak

ekspor, kemudian ditolak Jepang. Sementara itu, tidak semua sektor dalam negosiasi akan berjalan mulus. Sektor beras, misalnya, menjadi isu yang cukup “sensitif” baik bagi beberapa negara ASEAN maupun Jepang.²⁴ Kendala-kendala teknis ekonomis semacam ini akan selalu hadir dalam proses negosiasi, begitu juga pada tahap implemmentasi di hari yang akan datang.

Kedua, kekhawatiran akan timpangnya neraca perdagangan dan investasi antara Jepang dan ASEAN akan selalu muncul, terutama dari negara-negara anggota ASEAN yang ekonominya masih belum terakselerasi dengan cukup merata, mengingat tidak semua negara ASEAN cukup siap dengan sektor-sektor ekonominya. Kekhawatiran akan banyaknya sektor usaha kecil yang tidak bisa bertahan lama dalam skema pasar bebas juga menjadi kekhawatiran tersendiri di beberapa negara. Kasus FTA ASEAN dengan China melalui ACFTA, misalnya, tidak sedikit menimbulkan pesimisme publik domestik. Mengingat belum diberlakukannya pasar bebas saja, ASEAN sudah kewalahan karena dibanjiri produk-produk China. Terlebih fenomena ini diikuti dengan potensi kolapsnya beberapa sektor usaha kecil domestik.

Namun demikian, sangat menarik untuk melihat bagaimana sebenarnya proyeksi hubungan Jepang-ASEAN setelah proses implemmentasi kesepakatan AJCEP ini berjalan? Tidak hanya dari perspektif ekonomi, tetapi juga politik. Mengingat implikasi dari kesepakatan AJCEP (sebagaimana yang penulis jelaskan pada bagian sebelumnya) tidak hanya hadir dalam ruang lingkup ekonomi semata, tetapi juga dimensi politik dan keamanan yang lebih luas, terutama kepentingan yang ingin dimainkan Jepang di kawasan dan internasional.

²⁴ Julian Aldrin Pasha, “Implementasi EPA Pascapenandatanganan”, *Media Indonesia*, Edisi 22 Agustus 2007.

Pertama, pola hubungan Jepang dan ASEAN masih tetap akan mengacu pada pola sebelumnya, dengan landasan Doktrin-doktrin yang sudah dicetuskan sebelumnya, di mana Jepang akan berperan sebagai mitra sejajar dengan negara-negara anggota ASEAN. Namun demikian, dengan adanya AJCEP ini Jepang dimungkinkan untuk memainkan peran yang lebih besar dalam hal ekonomi dan politik di kawasan ASEAN dan juga Asia Pasifik. Salah satu tujuan yang ingin dicapai Jepang sebenarnya adalah menciptakan zona perdagangan bebas yang melibatkan 16 negara (10 negara ASEAN+China, India, Korea Selatan, Jepang, Australia, dan Selandia Baru). Idenya adalah Jepang tetap ingin mempertahankan kepemimpinannya secara ekonomi serta memainkan peran politik, sekaligus Jepang juga tidak ingin tertinggal dari China dalam keterlibatannya di perekonomian Asia. Jika FTA terwujud, maka akan melibatkan sekitar setengah dari penduduk dunia dan seperlima dari total perdagangan global.²⁵

Tidak diragukan lagi Jepang tetap memandang penting ASEAN sebagai salah satu kunci pertumbuhan ekonominya, tujuan investasi, pangsa pasar, dan perdagangan yang sangat menjanjikan, sekaligus sangat strategis bagi peran politik yang bisa dimainkan Jepang. Karena itu pula, mengapa kerja sama AJCEP ini diumumkan oleh PM Koizumi dalam Doktrin yang dikemukakannya di Singapura, yakni sebagai langkah awal bagi keterlibatan aktif Jepang dalam isu-isu politik dan keamanan seperti terorisme, pencegahan konflik dan perdamaian, serta keamanan energi.

²⁵ Lihat Faustinus Andrea, "Liberalisasi Perdagangan ASEAN-Jepang 2015", diakses melalui <http://unisosedem.org/article_detail.php?aid=8479&coid=4&caid=33&gid=3> [06/06/2010].

KESIMPULAN

Kajian mengenai politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN memang telah banyak dilakukan oleh para penulis dan peneliti. Keterlibatan Jepang yang cukup intensif di Asia Tenggara pasca perang, baik secara ekonomi maupun politik, terutama sejak dicituskannya Doktrin Fukuda tahun 1977, membuat kajian mengenai tema ini sangat menarik. Apalagi dalam perspektif ekonomi-politik Jepang, pentingnya ASEAN membuat kawasan yang cukup dinamis secara ekonomi-politik ini menjadi salah satu agenda tersendiri dalam politik luar negeri Jepang. Penulis seperti Sudo (1992, 2002, 2005), misalnya, banyak menulis mengenai hubungan serta kebijakan Jepang terhadap ASEAN sejak periode Fukuda. Bagi Jepang, ASEAN bukan semata-mata mitra dalam kerja sama ekonomi, tetapi sekaligus sebagai salah satu kunci kesuksesan kemajuan ekonomi Jepang yang telah dimulai sejak tahun 1970-an. Hal inilah yang menjadikan salah satu sebab mengapa politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN menarik dijadikan bahan kajian dalam studi hubungan internasional.

Namun demikian, tampaknya belum terlalu banyak yang melihat keterkaitan langsung antara polarisasi aktor-

aktor politik Jepang terhadap kebijakan ekonomi-politik luar negerinya. Padahal struktur politik Jepang yang ter-sekat-sekat dalam beberapa aktor dominan yang saling bersaing, seperti politisi, birokrasi, serta kelompok bisnis, sangat penting dalam memengaruhi lahirnya kebijakan. Memang penulis seperti Johnson (1982) dan van Wolveren (1989) menjadi pionir dalam kajian ini, namun pembahasan mereka dilakukan secara umum ataupun lebih fokus pada sistem ekonomi-politik domestik. Sementara kajian terhadap korelasi polarisasi aktor terhadap kebijakan Jepang di ASEAN masih perlu dilakukan. Terlebih tesis yang dikemukakan kedua penulis di atas, walaupun masih cukup relevan, namun perlu dilakukan pengembangan lebih lanjut mengingat struktur kekuatan politik ketiga aktor dominan yang penulis sebut di atas telah mengalami sedikit perubahan. Salah satu contohnya adalah adanya restrukturisasi birokrasi di tahun 1990-an yang membuat beberapa sentral birokrasi seperti MOFA, MITI, dan MOF, mengalami perubahan signifikansi peran ekonomi-politik, baik domestik maupun internasional.

Salah satu isu yang penulis anggap cukup penting di awal abad dua puluh satu, terkait politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN, adalah lahirnya Doktrin Koizumi yang salah satu output paling pentingnya adalah gagasan mengenai ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership (AJCEP). Kesepakatan kerja sama ekonomi dalam kerangka FTA ini masih dalam proses adopsi. Sebagian besar negara anggota ASEAN sudah sampai pada tahap implementasi, namun sebagian masih terus melakukan proses negosiasi. Kesepakatan ini diharapkan akan final di tahun 2012.

Poin penting yang penulis ingin lihat melalui buku ini adalah proses pembuatan kebijakan dari kesepakatan AJCEP tersebut, terutama polarisasi aktor politik Jepang

yang bermain dalam mendorong inisiatif kebijakan. Hal ini penulis anggap penting mengingat aktor-aktor yang terkait langsung dengan kebijakan seperti politisi dan sentral birokrasi, memainkan peran yang sangat vital. Dalam kaitan politik luar negeri Jepang pasca perang, misalnya, banyak yang melihat peran MOFA sangat kuat, terutama dalam mendorong dan menjaga aliansi Jepang dengan AS tetap harmonis. Dalam kasus ASEAN, sejak diumumkan Doktrin Fukuda tahun 1977, banyak yang melihat peran PM (pada periode awal) dan juga MOFA cukup dominan. Namun apakah tesis ini masih cukup relevan di awal abad dua satu? Mengingat sejak 1990-an polarisasi aktor dalam kebijakan terhadap ASEAN cukup dinamis. MITI/METI, misalnya, sejak 1990-an menjadi aktor yang mulai mereduksi peran yang banyak dimainkan MOFA sebelumnya. Karena itu, kajian mengenai proses pembuatan kebijakan politik luar negeri Jepang sangat penting untuk dianalisis. Mengingat hal ini akan sangat terkait dengan pola politik luar negeri yang dimainkan Jepang, baik di kawasan Asia Tenggara, ataupun lebih luas Asia Pasifik.

Dalam melakukan penelitian, penulis membatasi kajian pada politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN dalam kasus kesepakatan AJCEP yang dibuat pada masa pemerintahan PM Koizumi Junichiro. Sementara ruang lingkupnya akan difokuskan pada proses pembuatan kebijakan, serta bagaimana implikasinya terhadap karakter politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN—yang pada akhirnya membawa perubahan signifikan pada politik luar negeri Jepang.

Buku ini diharapkan mampu menghasilkan pemahaman mengenai aktor-aktor mana saja yang memainkan peran cukup dominan dalam mendorong kebijakan ekonomi-politik Jepang, khususnya AJCEP. Serta bagaimana implikasi dari polarisasi aktor-aktor politik domestik dan kebijakan tersebut

terhadap politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN di awal abad dua satu: apakah kebijakan ini sekaligus menjadi penanda perubahan karakter kebijakan ekonomi-politik Jepang, ataupun masih melanjutkan kebijakan yang diambil pada periode-periode sebelumnya?

Dari penelitian yang penulis lakukan, terdapat dua temuan penting yang sudah dielaborasi dalam buku ini: *Pertama*, lahirnya kerja sama AJCEP pada 8 Oktober 2003 tidak terlepas dari peran yang cukup kuat dari sentral birokrasi, terutama Kementerian METI (sebelumnya MITI). Hal ini selain disebabkan besarnya kepentingan ekonomi nasional Jepang, mengingat situasi ekonomi politik yang dihadapi Jepang di awal abad dua satu cukup kompleks, juga turut didorong oleh dua faktor: (a) adanya restrukturisasi birokrasi pada 1990-an yang memungkinkan MITI/METI mengambil peran (ekonomi) regional dan internasional yang lebih besar, (b) perubahan ideologi MITI/METI ke arah kebijakan liberalisasi dan dinamisasi pasar, sehingga di awal abad dua satu ini kepentingan MITI/METI, baik di kawasan ASEAN ataupun Asia Pasifik, adalah berusaha menciptakan situasi pasar yang kondusif dan mendorong ke arah liberalisasi. Walaupun peran PM Koizumi sendiri tidak bisa dipandang kecil dalam kasus lahirnya AJCEP, mengingat kunjungannya ke hampir semua negara ASEAN di tahun 2002 memberi citra positif bagi kerja sama Jepang-ASEAN, begitu juga dengan sentral birokrasi lainnya seperti MOFA, namun kepentingan ekonomi yang dibebankan MITI cukup krusial, menjadikan peran Kementerian ini sangat dominan dalam kasus AJCEP. Selain itu, dengan adanya restrukturisasi birokrasi, membuat peran ekonomi internasional MOFA yang sebelumnya masih sangat kuat, praktis mengalami degradasi.

Kedua, disepakatinya AJCEP tidak hanya meningkatkan

kerja sama ekonomi Jepang-ASEAN, tetapi sekaligus menandakan perubahan strategi dan peningkatan intensitas politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN. Jika sebelumnya kebijakan Jepang masih dalam pola trilogi *aid, trade* dan *investment* serta bersifat satu persatu dengan negara anggota ASEAN, maka disepakatinya AJCEP menjadi tonggak awal dari persiapan menuju tahap FTA antara kedua belah pihak. Sebagaimana diungkapkan Hermann (1990), politik luar negeri akan mengalami perubahan seiring perubahan polarisasi aktor. Peran METI yang cukup krusial turut mendorong perubahan politik luar negeri Jepang terhadap ASEAN yang lebih proaktif. Begitu juga intensitas hubungan yang semakin meningkat pada periode ini, di mana lahirnya Doktrin Koizumi tidak hanya memantapkan Doktrin Fukuda tahun 1977, tetapi sekaligus mendorong hubungan Jepang-ASEAN yang lebih terbuka dan komprehensif, serta upaya Jepang memainkan peran lebih besar di kawasan ASEAN dan juga Asia Pasifik dalam isu-isu politik dan keamanan. Pada titik ini, bisa dilihat peran politik yang ingin dimainkan Jepang, baik di kawasan ASEAN ataupun secara lebih luas di Asia Pasifik, mulai bercorak proaktif: dengan mengambil inisiatif kebijakan yang independen sesuai dengan kepentingan ekonomi-politik nasionalnya yang terlepas dari tekanan internasional (*gaiatsu*), serta kepemimpinan yang ingin dimainkan Jepang secara ekonomi, politik, dan juga keamanan. Dalam hal ini ASEAN bisa dilihat sebagai pintu masuk paling ideal bagi politik luar negeri proaktif Jepang.

DAFTAR PUSTAKA

- ASEAN, 2004, New York: Japan Center for International Exchange.
- Akrasanee, Narongchai, 1985, *ASEAN-Japan Relations: Trade and Development*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Amyx, Jennifer & Peter Drysdale (ed.), 2003, *Japanese Governance*, London and New York: Routledge Curzon.
- Aoki, M., Kim Hyung-Ki & M. Okuno-Fujiwara (ed.), 1996, *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative institutional analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Armacost, Michael H., 1996, *Friends or Rivals?: The Insider's Account of U.S.-Japan Relations*, New York: Columbia University Press.
- Austin, Greg & Stuart Harris, 2001, *Japan and Greater China: Political Economy and Military Power in the Asia Century*, London: Hurst & Company.
- Babb, James, 2001, *Business and Politics in Japan*, Manchester, UK: Manchester University Press.
- Berger, Thomas U., Mike M. Mochizuki, dan Jitsuo Tsuchiyama (ed.), 2007, *Japan in International Politics: The Foreign*

Policies of an Adaptive State.

- Blaker, Michael, 1997, *Japan's Foreign Policy after the Cold War: Coping With Change* (Studies of the East Asian Institute), M.E. Sharpe.
- Blomstrom, Magnus, Byron Gangness, & Sumner La Croix, 2001, *Japan's New Economy; Continuity and Change in the Twenty-First Century*, New York: Oxford University Press.
- Calder, Kent, 1988, "Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State," *World Politics* 40, no. 4 (July 1988).
- _____, 1991, *Japan's Changing Role in Asia: Emerging Co-Prospersity?*, New York: Japan Society.
- _____, 1993, *Strategic Capitalism: Private Business and Public Purpose in Japanese industrial Finance*, Princeton: Princeton University Press.
- Callon, Scott, 1995, *Divided Sun: MITI and the breakdown of Japanese high-tech industrial policy, 1975-93*, Stanford: Stanford University Press.
- Cargill, Thomas F. & Takayuki Sakamoto, 2008, *Japan Since 1980*, New York: Cambridge University Press.
- Choate, Pat, 1990, *Agents of Influence*, New York: Alfred A. Knopf.
- Colignon, Richard A. & Chikako Usui, 2003, *Amakudari: The Hidden Fabric of Japan's Economy*, New York: Cornell University Press.
- Cooney, Kevin J., 2002, *Japan's Foreign Policy Maturation; a Quest for Normalcy*, London and New York: Routledge.
- _____, 2007, *Japan's Foreign Policy since 1945*, New York: M.E. Sharpe.
- Cowhey, Peter & Mathew McCubbins (ed.), 1995, *Structure and Policy in Japan and the United States*, New York: Cambridge University Press.

- Drifte, Reinhard, 1996, *Japan's Foreign Policy in the 1990s*, London, Macmillan.
- _____, 1998, *Japan's Foreign Policy for the 21st Century: From Economic Superpower to What Power?*, Oxford: St. Antony's College.
- Fukui, Haruhiro, 1972, "Economic Planning in Postwar Japan: A Case Study in Policy Making," *Asian Survey* 12,4.
- Fukushima, Akiko, 1999, *Japanese Foreign Policy; the Emerging Logic of Multilateralism*, New York: Martin's Press.
- Funabashi, Yoichi (ed.), 1994, *Japan's International Agenda*, New York and London: New York University Press.
- Gao, Bai, 2001, *Japan's Economic Dilemma; The Institutional Origins of Prosperity and Stagnation*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Gaunder, Alisa, 2007, *Political Reform in Japan; Leadership Looming Large*, London and New York: Routledge.
- Green, Michael Jonathan, 2001, *Japan's Reluctant Realism: Foreign Policy Challenges in an Era of Uncertain Power*, New York: Palgrave.
- Group of Fourteen, 1987, *ASEAN: The Way Forward*, Kuala Lumpur: Institute of Strategic and International Studies.
- Hamzah, B.A., 1991, *The Remilitarization of Japan: The Opportunities for and Challenges to ASEAN*, Mawaddah Enterprise.
- Hatch, Walter & Kozo Yamamura, 1996, *Asian in Japan's Embrace*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hayes, Declan, 2001, *Japan, The Toothless Tiger*, Boston: Tuttle Publishing.
- Hayes, Louis D., 2009, *Introduction to Japanese Politics, fifth edition*, New York: M.E. Sharp.
- Hermann, Charles F., "Changing Course: When Government Chose to Redirect Foreign Policy", *International Studies*

- Quarterly*. 34, 1990: 3-21.
- Hermann Charles F. and Margaret G. Hermann, "Who Makes Foreign Policy Decision and How: An Empirical Inquiry", *International Studies Quarterly*. 33, 1989: 361-387.
- Holsti, K.J., 1988, *Politik Internasional: Kerangka Untuk Analisis, Jilid 1*, Jakarta: Erlangga.
- Hashimoto, Ryutaro, 1997, *Reforms for the New Era of Japan and ASEAN: For a Broader and Deeper Partnership*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Holzhausen, Arne (ed.), 2001, *Can Japan Globalize?: Studies on Japan's Changing Political Economy and the Process of Globalization in Honor of Sung-Jo Park*, New York: Physica-Verlag.
- Hook, Glenn D., Julie Gilson, Christopher W. Hughes, & Hugo Dobson, 2001, *Japan's International Relations: Politics, Economics, and Security*, Second Edition, London and New York: Routledge.
- Ikenberry, G. John & Michael Mastanduno (ed.), *International Relations Theory and the Asia-Pacific*, New York: Columbia University Press.
- Inoguchi, Takashi & Purnendra Jain, (ed.), 1996, *Japan's Foreign Policy Today*, New York: Palgrave.
- Jain, Purnendra & Takashi Igonuchi, 1997, *Japanese Politics Today; Beyond Karaoke Democracy?*, Melbourne: Macmillan Education Australia.
- Johnson, Chalmers, 1982, *MITI and the Japanese Miracle*, Tokyo: Charles E. Tuttle.
- _____, 1995, *Japan: Who Governs?: The Rise of the Developmental State*, New York: W. W. Norton & Company.
- Junnosuke, Masumi, 1995, *Politics in Japan*, London: University of California Press.
- Katzenstein, Peter J. & Takashi Shiraiishi (ed.), 1997, *Network Power: Japan and Asia*, London: Cornel University Press.

- Kawabata, Eiji, 2006, *Contemporary Government Reform in Japan; The Dual State in Flux*, New York: Palgrave Macmillan.
- Kitschelt, Herbert, "Industrial Governance Structures, Inovation Strategies, and the case of Japan: Sectoral or Cross-National Comparative Analysis?", *International Organization*, (Musim Gugur 1991).
- Koizumi, Junichiro, 2002, *Japan and ASEAN in East Asia: A Sincere and Open Partnership*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Korhonen, Pekka, 1998, *Japan and Asia Pacific Integration*, London: Routledge.
- Lida, Yumiko, 2002, *Rethinking Identity in Modern Japan: Nationalism as Aesthetics*, London and New York: Routledge.
- Masumi, Junnosuke, 1995, *Contemporary Politics in Japan*, Berkeley: University of California Press.
- Mendl, Wolf, 1995, *Japan's Asia Policy; Regional Security & Global Interests*, London and New York: Routledge.
- _____, 2001, *Japan and South East Asia*, London: Routledge.
- Mills, C. Wright, 1956, *The Power Elite*, Oxford: Oxford University Press.
- Miyashita, Akitoshi, 2003, *Limits to Power: Asymmetric Dependence and Japanese Foreign Aid Policy*, Lanham MD: Lexington Books.
- Miyashita, Akitoshi & Yochiro Sato, (ed.), 2001, *Japanese Foreign Policy in Asia and the Pacific*, New York: Palgrave.
- Mochizuki, Mike M., 1995, *Japan: Domestic Change and Foreign Policy*, Santa Monica: CA, RAND Corporation.
- Morrison, Charles E., "Japan and the ASEAN Countries: The Evolution of Japan's Regional Role", in Takashi Inoguchi and Daniel I. Okimoto, 1988, *The Political Economy of Japan Vol. 2, The Changing International Context*, Stanford

- University Press.
- Narita, Norihiko, 2003, *Changing Japanese Politics*, Foreign Press Center: Japan.
- Neary, Ian, 2002, *The State and Politics in Japan*, Malden, USA: Blackwell Publishers.
- Nester, William, 1992, *Japan and the Third World: Patterns, Power, Prospect*, New York: St Martin's Press.
- Nish, Ian, "Regaining Confidence: Japan after the Loss of Empire", *Journal of Contemporary History* 15, no. 1 (January 1980).
- Nishihara, Masashi, 1976, *The Japanese and Sukarno's Indonesia: Tokyo-Jakarta Relations, 1951-1966*, Honolulu: University of Hawaii Press.
- Okimoto, Daniel, 1989, *Between MITI and the Market: Japanese industrial policy for high technology*, Stanford: Stanford University Press.
- Olschleger, Dieter (ed.), 2008, *Theories and Methods in Japanese Studies: Current State and Future Developments*, Germany: Bonn University Press.
- Ota, Fumio, 2006, *The US-Japan Alliance in the 21st Century: a View of the History and a Rationales for Its Survival*, Kent, UK: Global Oriental.
- Ozawa, Ichiro, 1993, *Blueprint for Building a New Japan*, Tokyo: Kadansha.
- Peng Er, Lam, 2009, *Japan's Peace-building Diplomacy in Asia; Seeking a More Active Political Role*, London and New York: Routledge.
- _____, (ed), 2006, *Japan's Relations With China; Facing a Rising Power*, London and New York: Routledge.
- Pollard, Vincent Kelly, 2004, *Globalization, Democratization and Asian Leadership: Power Sharing, Foreign Policy and Society in the Philippines and Japan*, England: Ashgate.
- Pooley, A. M. 1920, *Japan's Foreign Policies (1920)*, London:

- George Allen & Unwin LTD.
- Pyle, Kenneth B., 2007, *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose*, New York: PublicAffairs.
- _____, 1992, *The Japan Question: Power and Purpose*, Washington DC: AEI Press.
- Ramseyer, J. Mark & Frances M. Rosenbluth, 1993, *Japan's Political Marketplace*, Cambridge: Harvard University Press.
- Reed, Steven R. (ed.), 2003, *Japanese Electoral Politics; Creating New Party System*, London and New York: RoutledgeCurzon.
- Regnier, Philippe (ed.), 2001, *Japan and Multilateral Diplomacy*, England: Ashgate.
- Richardson, Bradley, 1997, *Japanese Democracy: Power, Coordination, and Performance*, London: Yale University Press.
- Sakaya, Taichi, 1993, *What Is Japan? Contradictions and Transformations*, New York: Kodansha International.
- Samuel, Richard, 1987, *The Business of the Japanese State: Energy Markets in comparative and historical perspective*, Ithaca: Cornell University Press.
- Samuels, Richard J., 1987, *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective*, Ithaca: Cornell University Press.
- Sato, Yochiro & Sato Limaye (ed.), 2006, *Japan in a Dynamic Asia; Copying with the New Security Challenges*, Maryland: Lexington Books.
- Schwartz, Frank J., 1998, *Advice and Consent: The Politics of Consultation in Japan*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Segers, Rien T. (ed.), 2008, *A New Japan for the Twenty-First Century: An Inside Overview of Current Fundamental Changes and Problems*, London and New York: Routledge.

- Shaede, Ulrike, 1995, "The 'old boy' network and government-business relationship in Japan", *Journal of Japanese Studies* 21, 2: 293-317.
- Shimazu, Naoka (ed.), 2006, *Nationalisms in Japan*, London and New York: Routledge.
- Shinoda, Tomohito, 2007, *Koizumi Diplomacy: Japan's Kantei Approach to Foreign and Defense Affairs*, University of Washington Press.
- _____, 2006, *Post Cold-War Japanese Foreign Policy: Domestic Political Process in National Security Policy Making*, Mineruva Shobo.
- _____, 2000, *Leading Japan: The Role of the Prime Minister*, Westport, Connecticut AS: Praeger Publishers.
- Stockwin, J.A.A., 2003, *Dictionary of the Modern Politics of Japan*, London and New York: Routledge Curzon.
- _____, 2008, *Governing Japan: Divided Politics in a Resurgent Economy*, Edisi keempat, Malden, USA: Blackwell Publishing.
- Sudo, Sueo, 2005, *Evolution of ASEAN-Japan Relations*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- _____, 1992, *The Fukuda Doctrine and ASEAN: New Dimension in Japanese Foreign Policy*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- _____, 2002, *The International Relations of Japan and South East Asia: Forging a new regionalism*, New York and London: Routledge.
- Togo, Kazuhiko, 2005, *Japan's Foreign Policy, 1945-2003: The Quest For A Proactive Policy*, Leiden: Brill Academic Publishers.
- Tipton, Elise K., 2002, *Modern Japan: a Social and Political History*, Edisi kedua, London and New York: Routledge.
- Uriu, R., 1996, *Troubled Industries: Confronting economic change in Japan*, Ithaca: Cornell University Press.

- Wolferen, Karel van, 1989, *The Enigma of Japanese Power*, United State: Vintage Books.
- Williams, David, 1994, *Japan: Beyond the End of History*, London and New York: Routledge.
- Wilson, Sandra (ed.), 2002, *Nation and Nationalism in Japan*, London and New York: RoutledgeCurzon.
- World Bank, 1993, *The East Asian Miracle: Economic growth and public policy*, New York: Oxford University Press.
- Yanaga, Chitose, 1968, *Big Business in Japanese Politics*, New Haven: Yale University Press.
- Yuzawa, Takeshi, 2007, *Japan's Security Policy and the ASEAN Regional Forum: The Search for Multilateral Security in the Asia-Pacific*, London and New York: Routledge.

Artikel Online:

- ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership*, diakses melalui <<http://ditjenkpi.depdag.go.id/Umum/Regional/Win/ASEAN%20-%20Japan%20CEP.pdf>> [28/05/2010].
- ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership (AJCEP)*, diakses melalui <http://aric.adb.org/background/T&I_ASEAN-JapanComprehensiveEconomicPartnership.htm> [06/02/2010].
- David M. Potter, "Evolution of Japan's Postwar Foreign Policy", diakses melalui <http://www.nanzan-u.ac.jp/cie/gaiyo/kiyo/pdf_09/kenkyu_03.pdf> [08/06/2010].
- Faustinus Andrea, "Liberalisasi Perdagangan ASEAN-Jepang 2015" diakses melalui <http://unisosdem.org/article_detail.php?aid=8479&coid=4&caid=33&gid=3> [06/06/2010].
- Framework for Comprehensive Economic Partnership Between Japan and The Association of South East Asian Nations*, diakses melalui <[---

EKONOMI POLITIK JEPANG DI ASIA TENGGARA ➤ 149
Dominasi dan Kontestasi aktor-aktor Domestik](http://www.mofa.go.jp/region/asia-</p>
</div>
<div data-bbox=)

- [paci/asean/pmv0310/framework.html](http://www.aseansec.org/paci/asean/pmv0310/framework.html)> [28/05/2010].
Joint Communique of the Seventh ASEAN-Japan Forum Joint Communique of the Seventh ASEAN-Japan Forum, Bali, 4-6 October 1984, diakses melalui <<http://www.aseansec.org/5771.htm>> [26/04/2010].
Joint Press Release of the Eighth ASEAN-Japan Forum, Tokyo, 23-24 July 1986, diakses melalui <<http://www.aseansec.org/5772.htm>> [26/04/2010].
Joint Press Statement The Twelfth ASEAN-Japan Forum, Tokyo, 19-20 September 1990, diakses melalui <<http://www.aseansec.org/5777.htm>> [26/04/2010].
Joint Press Release Thirteenth Meeting Of The Japan-Asean Forum, Tokyo, Japan, 16 - 17 February 1993, diakses melalui <<http://www.aseansec.org/5778.htm>> [26/04/2010].
Joint Press Release of the First ASEAN-Japan Forum, Jakarta, 23 March 1977, diakses melalui <<http://www.aseansec.org/5768.htm>> [26/04/2010].
Joint Report of the ASEAN-Japan Closer Economic Partnership Expert Group (AJCEPEG), diakses melalui <http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/asean/html/cep_report0209e.html> [06/06/2010].
 Julian Aldrin Pasha, “Implementasi EPA Pascapenan- datanganan”, Media Indonesia, 22 Agustus 2007, diakses melalui <http://webdev.ui.ac.id/download/kliping/220807/Implementasi_EPA_Pasca_Penan- datanganan.pdf> [06/06/2010].
 Keiko Hirata, “Japan as a Reactive State? Analyzing Japan’s Relations with the Socialist Republic of Vietnam”, *Japanese Studies*, vol. 18, no. 2, diakses melalui <<http://www.csun.edu/~kh246690/reactive.pdf>> [08/06/2010].
Policy Speech by Prime Minister Ryutaro Hashimoto diakses melalui <<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/>

asean/pmv9701/policy.html> [06/06/2010].

Sueo Sudo, "Japans ASEAN Policy: Reactive or Proactive in the Face of A Rising China in East Asia", *Asian Perspective*, Vol. 33, No. 1, 2009, hlm. 137-158, diakses melalui <<http://www.asianperspective.org/articles/v33n1-e.pdf>> [06/06/2010].

Toh Mun Heng, *Relationship between the AJCEP and Japan's Bilateral EPAs with ASEAN Countries*, diakses melalui <<http://www.aseansec.org/aadcp/repstf/docs/05-002-ExecutiveSummary.pdf>> [28/05/2010].

LAMPIRAN

1

KRONOLOGIS HUBUNGAN JEPANG-ASEAN

- Agustus 1967 Terbentuknya *The Association of South East Asian Nation* (ASEAN). Diprakarsai oleh lima negara pendiri: Indonesia, Malay-sia, Philipina, Singapura, dan Thailand.
- Februari 1974 Pertemuan Rubber Forum pertama antara Jepang-ASEAN di Kuala Lumpur.
- Juni 1974 Pertemuan pertama antara para pebisnis Jepang-ASEAN di Tokyo.
- Maret 1977 Perdana Menteri Fukuda menghadiri pertemuan puncak ASEAN (ASEAN Summit) kedua di Kuala Lumpur, sekaligus untuk pertama kali diadakannya pertemuan puncak Jepang-ASEAN. Sebelum meng-

- akhiri tournya di ASEAN, PM Fukuda kemudian memperkenalkan apa yang dikenal dengan Doktrin Fukuda di Manila, pada 18 Agustus.
- Juni 1978 Pertemuan pertama Jepang-ASEAN tingkat Menlu di Pattaya, Thailand.
- November 1978 Pertemuan dewan ekonomi pertama ASEAN-Jepang (private) di Bangkok.
- Desember 1978 Dimulainya bantuan kebudayaan (The Cultural Fund).
- Juli 1979 Pertemuan pertama ASEAN-PMC (*Post-Ministerial Conference*) di Bali, Indonesia.
- November 1979 Pertemuan tingkat Menteri Ekonomi pertama Jepang-ASEAN di Tokyo.
- Maret 1980 Kesepakatan dasar terhadap ASEAN Industrial Project, disponsori oleh perjanjian Jepang (sebelumnya) sebesar \$1 Miliar.
- Juni 1980 Dimulainya ASEAN Youth Scholarship.
- November 1980 Agreement atas pembentukan ASEAN Promotion Center on Trade, Investment dan Tourism.
- Januari 1981 Perdana Menteri Suzuki mengunjungi kawasan ASEAN, mengusulkan dua program pengembangan sumber daya manusia dan promosi pendidikan di kawasan.
- Mei 1981 Dibukanya The ASEAN Center di Tokyo.
- April 1983 Perdana Menteri Nakasone mengunjungi kawasan ASEAN, mengusulkan tiga program pertukaran pemuda abad dua satu, renovasi pabrik, dan kerja sama sains dan teknologi.
- Desember 1983 Pertemuan pertama tingkat Menteri di bidang Sains dan Tekno-logi di Tokyo.

- Desember 1987 Perdana Menteri Takeshita menghadiri pertemuan ketiga ASEAN Summit di Manila, mengusulkan program pertukaran komprehensif dan Japan-ASEAN Fund.
- Januari 1988 Dibentuknya Japan-ASEAN Investment Fund.
- April-Mei 1989 Perdana Menteri Takeshita mengunjungi kawasan ASEAN. Takeshita Doktrin kemudian diperkenalkan pada 5 Mei.
- Juni 1990 The Tokyo Meeting diadakan di Kamboja.
- April 1991 Perdana Menteri Kaifu mengunjungi kawasan ASEAN, mengusulkan pertemuan internasional di Kamboja.
- Juli 1991 Perdana Menteri Nakayama mengusulkan forum keamanan yang didasari pada ASEAN-PMC.
- September 1992 Pasukan Penjaga Perdamaian (*Peace-Keeping Operation*, PKO) Jepang untuk pertama kalinya dikirim ke Kamboja.
- Oktober 1992 Pertemuan pertama antara Menteri Ekonomi ASEAN-Menteri Perdagangan Internasional dan industri (MITI: *Ministry of International Trade and Industry*) diadakan di Manila.
- Januari 1993 Perdana Menteri Miyazawa mengunjungi kawasan ASEAN, mengusulkan forum pembangunan komprehensif untuk Kamboja.
- Agustus 1994 Perdana Menteri Murayama mengunjungi kawasan ASEAN.
- Februari 1995 Jepang menjadi tuan rumah bagi Forum for Comprehensive Development in Indochina pertama.
- Maret 1996 ASEM (*Asia-Europe Meeting*) pertama diadakan di Bangkok.

- Juni 1996 Jepang menjadi tuan rumah bagi pertemuan pertama *International Conference on Cambodia*.
- Januari 1997 Perdana Menteri Hashimoto mengunjungi kawasan ASEAN. Doktrin Hashimoto kemudian diperkenalkan pada 14 Januari.
- September 1997 Disediakan Multilateral Cultural Mission. Dan diusulkannya Asian Monetary Fund.
- Desember 1997 Perdana Menteri Hashimoto menghadiri Pertemuan Tingkat Tinggi informal ASEAN dengan China dan Korea Selatan (ASEAN plus three pertama) di Kuala Lumpur. Di tahun ini juga terjadi krisis finansial Asia. Jepang kemudian mengumumkan bantuan sebesar US\$ 80 Miliar.
- Mei 1998 Jepang-ASEAN Rountable on Development pertama diadakan di Okinawa.
- Oktober 1998 The New Miyazawa Plan diumumkan.
- November 1998 Pertemuan pertama AEM-MITI Komite Kerja sama Ekonomi dan Industri diadakan di Bangkok.
- Desember 1998 Perdana Menteri Obuchi menghadiri Jepang-ASEAN Summit dan ASEAN plus three kedua di Hanoi, mengusulkan the Obuchi Initiative.
- November 1999 ASEAN plus three ketiga diadakan di Manila, adopting menghasilkan (mengadopsi) Join Statemen atas Kerja sama Asia Timur.
- Januari 2000 Perdana Menteri Obuchi mengunjungi Laos, Kamboja, dan Thailand.
- Januari 2002 Perdana Menteri Koizumi mengunjungi negara-negara anggota ASEAN. Doktrin

Koizumi kemudian diperkenalkan di Singapura: “*kemitraan yang tulus dan terbuka dengan ASEAN untuk bertindak bersama dan maju bersama*”. PM Koizumi sekaligus mengajukan inisiatif guna membentuk sebuah aliansi ekonomi komprehensif antara Jepang dan anggota-anggota ASEAN, yang melahirkan kesepakatan *ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership (AJCEP)*.

Desember 2003 Japan-ASEAN Commemorative Summit diselenggarakan pada 11 dan 12 di Tokyo. Untuk pertama kalinya pertemuan puncak ASEAN diadakan di luar negara anggota ASEAN. *Tokyo Declaration for a Dynamic and Enduring ASEAN-Japan Partnership in the New Millennium* kemudian diperkenalkan.

Desember 2005 ASEAN-Jepang Summit kesembilan mengenai *Deepening and Broadening of ASEAN-Japan Strategic Partnership* diadakan di Kuala Lumpur.

2

THE FUKUDA DOCTRINE AUGUST 18, 1977

My journey through Southeast Asia, which began in Kuala Lumpur with my meeting with the leaders of ASEAN, is now approaching its end. I am delighted, as a kind of finishing touch to this journey, to be able to share my ideas with you, here in the Republic of the Philippines, our nearest neighbor.

It was the spectacular and rich diversity of the area I have just visited, the diversity in ethnic composition, language and religion, in the culture impact of distinct histories, and in economic structures. Southeast Asia is by no means a homogenous or uniform part of the world. It is no wonder that some have been skeptical of the prospect for intraregional cooperation in this area.

Yet, the Association of Southeast Asian Nation, which has just celebrated its tenth anniversary, is now in the process of firmly establishing itself as a self-reliant organization for regional cooperation in the area. The first summit conference in Bali was milestone in progress toward solidarity, and the success of the summit conference which has just ended confirms the belief that the determination of the ASEAN members to strengthen their solidarity is now irreversible.

ASEAN is, indeed, a historic and successful attempt

to seek and create a regional identity of this area through strengthening of solidarity, while affirming the rich diversity of its membership, and respecting the proud nationalism of each member country. I saw and was impressed by one expression of these creative efforts, the ardent dedication to solidarity of the ASEAN leaders whom I had the pleasure of meeting in Kuala Lumpur.

The solidarity of ASEAN, strengthened by the success of cooperative undertakings, in turns open up new opportunities for useful collaboration, thus further strengthening solidarity. This dynamic and self-reinforcing process will, I believe, characterize the future course of ASEAN. Progress toward regional solidarity may at times be slow, in comparison with more homogenous regional groupings, such as Western Europe, and there may be occasional pauses.

But let me here offer a pledge to leaders and peoples of ASEAN. My pledge is that the government and people of Japan will never be skeptical bystanders in regard to ASEAN's efforts to achieve increased resilience and greater regional solidarity, but will always be with you as good partners, walking hand in hand with ASEAN.

The ASEAN heads of government, in our recent meetings, called Japan "an especially close friend" of ASEAN. A true friend is one who offers his understanding and cooperation, not only in fair weather but in adverse circumstances as well. I know Japan will be such a friend to ASEAN.

It is not enough for our relationship to be based solely on mutual material and economic benefit. Our material and economic relationship should be animated by heartfelt commitments to assisting and complementing each other as fellow Asians. This is the message I have carried everywhere in our hearts as well as our heads, the need in other words for what I call "heart-to-heart" understanding among the peoples

of Japan and Southeast Asia.

You, fellow Asians, will understand what I mean. For it is in our Asian tradition, and it is our Asian hearts, always to seek beyond mere physical satisfaction for the richness of spiritual fulfillment. There is no need for me to stress the important rule culture exchange plays in deepening mutual understanding and appreciation, heart-to-heart and person-to-person, between the peoples of Southeast Asian and Japan.

Furthermore, when I responded positively to the request for cooperation to the value of \$1 billion for ASEAN industrial project, it was because I believed in important to respond with “heart-to-heart” understanding to the hearts of the peoples of the ASEAN nations, who fervently desire the strengthening of regional solidarity. I expect that Japan’s cooperation will expedite the realization of these projects, which are of historical significance as an experiment in intraregional division of labor, and that it will give momentum to strengthening and development of various other intraregional cooperation efforts within ASEAN.

Japan has already announced a policy more than doubling its official development assistance within the next five years. We anticipated that an important part of this assistance will continue to be for industrial projects, or for infrastructure improvement, which will facilitate industrialization in Southeast Asia. At the same time, we shall intensify our cooperation in areas close to the people’s welfare—agriculture, health, and education.

Finally, we all recognize that the future stability and prosperity of the ASEAN area can only be assured within a framework of peaceful progress throughout Southeast Asia as a whole. Now that decades of war and destruction have finally come to an end, we have a chance to work for enduring peace and stability in the whole region. Let me pay tribute

here to the ASEAN countries for having expressed, in the joint communiqué of the ASEAN Summit, their desire to develop peaceful and mutually beneficial relations with the nations of Indochina, enunciating their policy that “further efforts should be made to enlarge the areas of understanding and cooperation with those countries on the basis of mutuality of interests.” I believe that these patient efforts will eventually expand the scope of mutual understanding and trust throughout the breadth of Southeast Asia. Towards this same objective, Japan will also seek to place its relations with the nations of Indochina on a solid foundation of mutual understanding.

I have expressed all these ideas, in my very productive meetings with leaders of the ASEAN nations and Burma during the last fortnight, and have outlined Japan’s position with regard to Southeast Asia. I consider it a great fruit of my journey this time that such a position of Japan as I have explained has been met by full appreciation and concurrence by all the leaders of nations that I visited. I may summarize this position as follows:

First, Japan, a nation committed to peace, reject the role of a military power and on that basis is resolved to contribute to the peace and prosperity of Southeast Asia, and of the world community.

Second, Japan, as a true friend of the countries of Southeast Asia will do its best for consolidating the relationship of mutual confidence and trust based on “heart-to-heart” understanding with these countries, in wide ranging fields covering not only political and economic areas but also social and cultural areas.

Third, Japan will be an equal partner of ASEAN and its member countries, and cooperate positively with them in their own efforts to strengthen their solidarity and resilience together with other nations of like mind outside the region,

while aiming at fostering a relationship based on mutual understanding with the nations of Indochina, and will thus contribute to the building of peace and prosperity throughout Southeast Asia.

I intend to implement vigorously these three pillars of Japan's policy with regards to Southeast Asia. It is my hope that we may build on such foundations a strong framework of cooperation, animated by mutual understanding, confidence, and trust, throughout Southeast Asia. By joining together in this shared endeavor, we will be making the greatest contribution in our power to peace and prosperity in Asia and to the well-being of all the peoples of the world.

Sumber: Sueo Sudo, 2002, *The International Relations of Japan and South East Asia: Forging a new regionalism*, New York and London: Routledge, hlm. 125-127.

3

THE TAKESHITA DOCTRINE MAY 5, 1989

We are now approaching the end of the 20th century, and there are signs of a new era dawning in the world. The dialog between the United States and the Soviet Union is firmly on track, and solid efforts are being made to resolve the regional conflict in such areas in Cambodia, Afghanistan, and southern Africa, and between Iran and Iraq. At the same time, momentum has been building since last year for a normalization of Sino-Soviet relations, as shown in the recent exchange of Foreign Ministers' visits, and we are looking ahead to a historic summit meeting between those two nations later this month in Beijing. It is a development that bodes well for world peace and prosperity.

The remarkable progress made by the ASEAN countries is a beacon of hope for the future. In little more than two decades, you have forged strong bonds of cooperation and solidarity in the spirit of "unity in diversity," have brought peace and stability to the region, have created a unique and balanced regional community of nations, and have proved an excellent example of what good neighbors can accomplish together. At the same time, you have achieved striking economic growth by exercising your entrepreneurial spirit and willingness to

work hard in market-oriented economies, showing clearly that this is doable and inspiring many other developing countries in their quest for prosperity. The wisdom of this ASEAN path over the last twenty some years in rigidities of centrally planned economies, are moving to adopt freer and more open economic policies.

Furthermore, realizing the importance of peace and stability throughout Southeast Asia, the ASEAN countries have also taken determined initiatives for a political solution to the problems in Cambodia. I would like in this regards to pay my respect especially to the unwavering efforts for peace being made by Indonesia, including your twice hosting the Jakarta Informal Meeting and arranging the recent Sihanouk-Hun Sen talks.

I have been very impressed on this ASEAN trip with the strength of Indonesia and the other ASEAN countries' desire for peace in the Asia-Pacific region, and I have renewed my determination to work together with the ASEAN countries to build a better future for all humankind.

Soon after becoming Prime Minister of Japan, I went on record as making "Japan contributing to the world" a primary goal of my country. Recognizing that Japan now an important member of the international community, I believe it is only right that we should undertake the responsibility of contributing to world peace and prosperity commensurate with our enhanced capabilities and status. In line with this belief, I have set forth an International Cooperation Initiative premised on the following three pillars.

The first pillar of the International Cooperation Initiative is the strengthening of cooperation to achieve peace. In keeping with Japan's peace Constitution, we are firmly resolved not to become a military power such as might threaten our neighbors and are determined to do everything possible to use

our abilities in cooperating for peace. From this perspective, Japan will undertake positive diplomatic initiatives aimed at conflict resolution. Specially, this means enhancing the level of our cooperation for achieving and maintaining world peace, including dispatching experts and other personnel to trouble spots and providing financial assistance for peacekeeping efforts.

Second is the expansion of Japan's Official Development Assistance (ODA). ODA is one of the areas where the world expects Japan to contribute most, and Japan has responded to these expectations by formulating a series of four medium-term targets for ODA enhancement and stepped-up support for the developing countries. I am determined to continue this effort, providing more and better ODA in the service of world peace and prosperity.

And third is the strengthening of international cultural exchange. Cultural exchange in the broadest sense is the foundation enabling people to transcend the value and systemic difference separating them and to achieve true mutual respect and understanding as human beings. At the same time, the stimulation accompanying full-hearted exchanges among diverse cultures generates new vitality for the progress of the international community as a whole.

I believe that Southeast Asia is one of the most important areas for this International Cooperation Initiative, and I intend to promote actively the initiative in this region. In this respect the consistency and continuity of Japan's foreign policy, including its policy towards the ASEAN countries, will be upheld.

Relations between Japan and the ASEAN countries have grown steadily stronger and broader year by year in the spirit of mutual heart-to-heart trust among true friends, not only in the political and economic field but in the social, cultural,

and other fields as well. Today, we are building a mature relationship of “thinking together and working together.” Significantly, at the Meeting of Heads of Government of Japan and ASEAN in Manila in December 1987, I outlined the basic economic, political, and cultural policies that I felt Japan should adopt so as to build a new partnership between Japan and the ASEAN countries looking toward the twenty-first century. In effect, these policies meant applying the International Cooperation Initiative to the specific ASEAN context. Since much has happened in the intervening months, I would like to take this opportunity to state my views on how the International Cooperation Initiative related to Japan-ASEAN relations as we move into the new era.

Japan has recently been making a major effort to ensure that our economic structure is harmonious and compatible with the rest of the world economy. We have made it a major Japanese national policy goal to contribute to stable world economic development and have taken steps to achieve this goal. Among the specific manifestations of this policy orientation are the effort to achieve and consolidate the shift to domestic-demand-led growth, the effort to further improve market access and to promote imports, and the effort to recycle our surplus capital for the global benefit.

The combination of these Japanese efforts and your own efforts that made it possible to achieve striking growth in the ASEAN countries has, happily, meant the forging of close and more mutually beneficial economic relations between us. There has been a sharp increase in Japanese imports from the ASEAN countries recently—an increase highlighted by the fact that 1988’s imports of manufactured goods were approximately 49 percent more than in 1987 and are still growing. At the same time, Japanese investment in the ASEAN countries is also on the increase—the figure for 1987

being as much as 78 percent more than in 1986 and that for 1988 expected to be over 50 percent more than in 1987. The ongoing adjustment of the Japanese and ASEAN economic structures is today generating signs of horizontal division of labor between us. All of this bodes well for the future.

Determined to expand our ODA as one pillar of the International Cooperation Initiative, Japan has been making a special effort to support the developing countries. Consistent with this policy, the government formulated a new medium-term target for ODA last June calling for the total ODA in the five years from 1988 through 1992 to be at least \$50 billion—more than double that for previous half-decade.

Because we see the ASEAN countries as one of Japan's most important economic cooperation partners, we have allocated about 30 percent of our total ODA to the ASEAN countries. As a result, Japan is now the largest donor country for the ASEAN countries. In recent years, in fact, Japan has accounted for over half of the total bilateral ODA received by the ASEAN countries. I assure you that Japanese policy will continue to emphasize relations with ASEAN in the years ahead.

At the December 1987 Meeting of Heads of Government of Japan and ASEAN, I announced plans to implement an ASEAN-Japan Development Fund. I am pleased to note that steady progress has been made for the implementation of the Fund, and I hope that it will prove useful in promoting private-sector development in the ASEAN countries and intra-regional cooperation.

Seeking to expand and enhance its cooperation for peace, Japan has endeavored particularly to strengthen its dialogue and cooperation with the ASEAN countries on the international political issues that affect peace and stability in Asia. Thanks to achieve dialog among ASEAN and the other

parties concerned, significant progress has been seen in the area of the Cambodian problem. I very much hope that a just solution of the problem will soon enable the people of Cambodia and the rest of Indochina to focus their efforts on the task of national-building and that, as a result, the day will soon come when dynamic development and prosperity for all of Southeast Asia will be attained through the cooperation between the Indochina countries and the ASEAN countries. Japan, for its part, stands ready to assist this process in every way possible.

Within this conceptual framework, I would like to stress that the following are the four essential elements on which the international community must focus its efforts to find a just political solution bringing lasting peace and stability to the region.

First is the securing of the complete withdrawal of Vietnamese forces, under international supervision, and the prevention of any return to the inhuman policies of the past associates with the Pol Pot regime. Second is the holding of free and fair elections enabling the Cambodian people to achieve self-determination which we may expect, will lead to the establishment of a truly independent, neutral and non-aligned Cambodia. Third is the establishment of an effective international control mechanism to facilitate the attainment of those goals. Fourth is that any political settlement must both ensure Cambodia's internal stability and respect the security concerns of all neighboring countries, which means that a comprehensive political settlement is indispensable.

Japan will actively consider the extending of financial cooperation, the dispatch of the personnel and the provision of non-military materials to assist the introduction and operation of an effective international control mechanism to facilitate this peace process. I wish to stress, too, that we

will also be prepared to assist economic reconstruction and development in Indochina once a comprehensive political settlement has been attained.

I believe it is imperative that countries oriented for free and open economic interchange and having extensive economic activities in the Asia Pacific region, start to think seriously how we can best promote cooperation among the countries in the region for twenty-first century. I believe that three points are essential to ensure sound development for the Asia-Pacific region, and I would like to state my basic views.

First is that we should respect the view of ASEAN—the association that has achieved the most dynamic cooperation in this region. I believe the ASEAN's example in achieving diversity-tolerant cooperation is a paragon of the sort of cooperation that we need in the Asia-Pacific region. Second is the need to preserve and strengthen the free and open trading system. And third is the need to promote multi-faceted and steady cooperation. It is in this era of growing importance of the Asia-Pacific cooperation that the true value of Japan-ASEAN cooperative relations built over the past twenty some years will be really tested. Together with the ASEAN counties, we wish to make a steady move forward in a constructive spirit of identifying our possibilities in the Asia-Pacific region to share with and to contribute to the world.

As I recall, my journey of diplomacy began in Manila where I attended the Meeting of Heads of Government of Japan and ASEAN in December 1987, and the current tour of the ASEAN countries marks my eleventh overseas trip as Prime Minister. It is most gratifying that I have been able to further strengthen our relationship with the countries in the Asia-Pacific region through a series of fruitful dialogues with their leaders.

Not only are Japan and the ASEAN natural allies

geographically and historically fated to work together, we are today bound together in the pursuit of freedom and individual creativity. We are eternal partners thinking together and advancing together.

Sumber: Sueo Sudo, 2002, *The International Relations of Japan and South East Asia: Forging a new regionalism*, New York and London: Routledge, hlm. 128-132.

4

THE HASHIMOTO DOCTRINE JANUARY 14, 1997

I am honoured to have the opportunity to express my views on Japan-ASEAN relations in this Singapore Lecture, so famed for its long tradition. On my current visit to Southeast Asia, I have been received warmly in Brunei Darussalam, Malaysia, Indonesia, Vietnam, and here in Singapore. I would like to take this opportunity to thank everyone who helped make these visits successful. Throughout this visit, I felt very strongly the dynamic desire of people in this region to create free, open, and vibrant societies. This experience has renewed my belief that Southeast Asia and the entire Asia Pacific are now embarking on a new era.

This year marks the 30th anniversary of the foundation of the Association of the Southeast Asian Nations (ASEAN). In the meantime, the cold war between the United States and the Soviet Union has ended in world politics, and the world economy has become more integrated than ever before, with capital, labour, and technology freely moving beyond national borders, stimulated by advanced information technologies and economic liberalization. In the Asia Pacific, many countries enjoy economic prosperity while China has increased its

presence participating in the free market economy.

In Southeast Asia, conflicts between ASEAN and Indochina during the cold war have become things of the past. Following the entry of Vietnam into ASEAN in July 1995, it was agreed last year to simultaneously admit Cambodia, Laos, and Myanmar sometime in the future. A so-called “ASEAN 10” is now close to reality. ASEAN holds a unique position in the world as a successful model, achieving both political stability and economic growth. ASEAN’s active diplomatic initiatives have produced spectacular achievements. The ASEAN Regional Forum (ARF) is making steady progress as a multilateral security framework contributing to regional stability, and in addition to the Asia Pacific Economic Cooperation (APEC), the Asia-Europe Meeting (ASEM) has been launched as an historic undertaking to strengthen relations between Asia and Europe.

I would like to stress here that throughout the 30 years of ASEAN, Japan has consistently been its friend. Together we have followed the path toward economic prosperity, helping each other. As you probably remember, in 1977 then Prime Minister Fukuda launched the so-called “Fukuda Doctrine”, and in 1987 then Prime Minister Takeshita proposed that Japan and ASEAN establish a new partnership. Today, four years left for the 21st century, I would like to deliberate with you on how Japan and ASEAN should reform their cooperative relationship in a manner suitable for a new era.

Although ASEAN has so far achieved remarkable successes in both political and economic fields, it is faced with several new challenges emerging in the Asia Pacific. Despite growing economic prosperity, problems of poverty persist. In the long process toward a society in which every citizen can enjoy freedom and equality, some ideals have yet to be fully realized. Concerns exist that while economic development enriches

people's lives, unique traditional cultures could be neglected. ASEAN's efforts are required to sustain an open international economic system, to take bold steps for domestic structural reforms, and to advance indigenous innovation, so that it can maintain its economic prosperity. Furthermore, the rapid economic growth now under way could exacerbate several problems such as environmental impact, food and energy shortages, population growth, AIDS, and narcotics. Expansion of ASEAN membership could increase the magnitude of those problems and make coordination mechanisms among members more difficult. These challenges could be called "ordeals for ASEAN". ASEAN is expected to tackle these problems, to overcome conflicting national interests and to strengthen solidarity among countries in Southeast Asia, thereby providing a groundwork for peace and prosperity in Asia. The international community watches the ASEAN's efforts with great interests.

What about Japan? The Japanese socio-economic system, which has sustained the country over the 50 year post-war period, now has revealed serious limitations. Japan faces a turning point in her history. Wide-ranging reforms are urgently needed. To create a new Japanese socio-economic system suitable for the 21st century, I am promoting reforms particularly in the following six areas: administrative reform, economic structural reform, financial system reform, social security reform, fiscal reform, and education reform. For example, "economic structural reform" would make the Japanese economy more efficient, resilient and international, enhancing Japan's attractiveness as an arena for economic activities. At the same time it would further expand market opportunities in Japan for foreign industries, including ASEAN's. "Financial system reform" would make the Japanese financial system even more free, fair and global, and thus

realize the dynamic renaissance of Japan as a more advanced international financial market; the reform for example would promote access to and use of the yen across national borders, by allowing more smooth fund raising by foreigners in Japan as well as freer use of the yen abroad. I am convinced that the reform would contribute to further development of economies and financial markets of Asian countries as a whole including Singapore. These reforms are intended to overcome “ordeals for Japan”. They are not easy tasks, but nevertheless must be completed at all costs.

Japan and ASEAN have a close relationship, both geopolitically and historically. I believe that stability and development in Asia are prerequisites for Japan’s stability and development, and it is self-evident that the two are inseparable. Therefore, Japan should exchange views and experiences with ASEAN, sharing each other’s pains if necessary, to help solve each other’s problems, in a spirit of friendship. And Japan would like to continue this cooperation in helping ASEAN to remain a successful model for other nations, while at the same time learning from ASEAN’s experiences as we implement our internal reforms.

Japan-ASEAN economic relations have expanded in the past and now become vitally important to each other. Needless to say, these relations should further be expanded. However, international relations are more than just economies. On the occasion of ASEAN’s 30th anniversary, I would like to expand the present cooperative equal partnership between Japan and ASEAN into a broader and deeper one suitable for this new era. Toward that end, I think that Japan and ASEAN should strengthen joint endeavours focusing on the following three areas.

Firstly, broader and deeper exchanges between Japan and ASEAN at top and all the other levels. Given the increasing

importance of ASEAN as an entity with one voice in the international community, I think it particularly necessary to strengthen policy dialogues between Japan and ASEAN at various levels. In order to promote the Japan-ASEAN cooperation, strong political leadership is indispensable. Dialogues at top levels should be enhanced to build stronger personal ties of trust between top leaders. I would like to take every possible opportunity to have closer and more frequent dialogues with my ASEAN counterparts. That is why I made these visits at this time, and I would like to welcome future visits to Japan by ASEAN leaders. We should make use of occasions such as formal and informal ASEAN Summit Meetings. I proposed this idea to the leaders I met during this visit, and obtained their agreements on the basic idea. In this context, “Japan-ASEAN Forum”, an existing dialogue framework between Japan and ASEAN, should also be made more active, frequent, and meaningful. Japan serves as a non-permanent member of the Security Council of the United Nations for two years from this year, and would like to closely consult with ASEAN at the UN as well. To ensure peace and stability in the Asia Pacific in the 21st century, I would like to see Japan have frank dialogues on regional security with each of the ASEAN countries on a bilateral basis.

Secondly, as we often have stressed, it is necessary to deepen mutual understanding and to expand cultural cooperation, to consolidate Japan-ASEAN friendship. The rich cultural heritage of each ASEAN country greatly touches our hearts, reminding us of the value of unique living cultures. I think it is necessary to preserve these cultures for future generations, and to enhance multilateral endeavours and cooperation respecting cultural diversity. Japan has cooperated through technology transfers in preserving and restoring cultural heritages in Southeast Asia, including Hue

in Vietnam and Angkor in Cambodia, through such schemes as the UNESCO/Japanese Trust Fund for Preservation of the World Cultural Heritage. I would like to see Japan continue to actively cooperate to preserve and restore cultural heritages, and to maintain and develop unique cultures. To enhance mutual understanding regarding traditions and cultures among neighbours is also important. In coordination with private initiatives, I would like to expand cultural exchanges, particularly among the youth who will lead the future world, and to strengthen cultural cooperation on a multilateral basis so that diverse cultures can live in harmony. As a concrete measure, I would like to propose to create a multinational cultural mission comprising experts from Japan and ASEAN countries, which would make recommendations for future cultural exchanges and cooperation. I hope that through these exchanges and cooperations, a sense of community will be fostered throughout the Asia Pacific.

Thirdly, Japan and ASEAN should jointly address themselves, by sharing their wisdom and experiences, to various problems that the international community faces as a whole. Given the situation that both Japan and ASEAN increasingly play global roles, their joint initiatives to tackle those tasks for the 21st century, such as terrorism, the environment, enhancing health and welfare, food and energy shortages, population growth, AIDS, narcotics, and reinforcing the rule of law, are sure to provide more breadth and depth to the Japan-ASEAN relationship. The ASEAN countries with remarkable development nowadays support development of other countries still in difficulties, by sharing their successful experiences with them in many fields. It would be quite meaningful that each ASEAN country continues to further support the less developed countries, taking full advantage of their similar religions, cultures, and environments. Japan

for her part would like to make efforts through tripartite cooperations so that fruits gained from the Japan-ASEAN cooperation in various fields can widely be enjoyed in other parts of the world.

As Japan and ASEAN strengthen their joint forward looking cooperation to prepare for the coming century, the most important precondition would be that peace and stability in the Asia Pacific are firmly ensured. And the most important factor for this precondition is, I firmly believe, the presence of the United States in Asia. Even after the end of the cold war, several unstable factors persist in the region. So that these factors will not become international conflicts, the presence of the United States, a country of unrivalled power and founded upon principles such as democracy, market mechanism, and respect for creativity, is essential. The Japan-US security arrangements are very important framework for engaging the US presence. So I would like to take this opportunity to make it clear that Japan will continue to do its best to maintain confidence in the arrangements. I sincerely hope that the meaning of the arrangements are correctly understood. They serve as a sort of infrastructure for stability and economic prosperity in the Asia Pacific, and are in no sense targetted against any specific country.

Another extremely important factor is relations with China. Every ASEAN country has deep-rooted and inseparable relations with China in historical, cultural, political and economic terms. The same is true of Japan. Now that China has been following a path of modernization through its policy of reform and openness, she takes more part in every arena. It is important for the rest of the world to support the policy direction and to enhance wide ranging dialogues and exchanges with China so that she can secure her position as a constructive partner in the international community.

Japan's ODA projects to China are implemented from that viewpoint. Yen loan projects play a role in promoting public infrastructure development required for China's economic growth. Grant in aid projects, including medical-related ones, can help enhance the Chinese people's lives and welfare. These cooperations, in my opinion, contribute to fostering their good will toward Japan. I am convinced that the presence of a politically stable, economically prosperous China, bound by ties of trust with the rest of the world, would be in everybody's interest in the Asia Pacific and the world over. My view is that the relations among Japan, the United States, and China will have an important impact on the entire Asia Pacific.

Improved Japan-US, Japan-China, and US-China relations will contribute to peace and prosperity in the region. There is no "zero sum" in these relations. I have thus pointed out the importance of improved US-China relations, and heartily welcome the trend currently moving in that direction. To maintain and promote friendship and cooperation with the Republic of Korea, another Japanese neighbour which is becoming an increasingly active partner in the international community, continues to be one of Japan's most important foreign policy objectives. To ensure peace and stability in the Korean Peninsula is an important task, inseparable with the peace and stability of the entire Asia Pacific. The Korean Peninsula Energy Development Organization (KEDO) is one of those efforts. The issue of nuclear weapons development in North Korea is not just an issue of regional security but also a concern of great importance for the international community from the viewpoint of ensuring non-proliferation. ASEAN countries' further contribution to the KEDO projects through ASEAN's active efforts to tackle the problems would be most impressive to the entire international community. I look forward to having a closer and broader dialogue with

President Kim Young Sam, who will visit Japan at the end of this month, on various issues including measures for realizing peace and stability on the Peninsula.

In the 21st century, prosperous and open societies should be created in the Asia Pacific. To that end, as I have emphasized today, Japan and ASEAN should address squarely their respective challenges, based upon the preconditions of the US presence in Asia and China's further constructive participation in the international community. In that process, Japan and ASEAN should reform their cooperative relations, which have so far placed great weight on the economic field, into broader and deeper ones suitable for the new era. What I have proposed as a concrete step are the following three: firstly, closer dialogues at top level, secondly, multilateral cultural cooperation for preservation and harmony of unique traditions and cultures, and thirdly, joint endeavours to tackle universal concerns such as terrorism and the environment. The path to the next century and beyond will not be an easy one. It will bring us to many challenges, one after another. But I believe that Japan and ASEAN, using their great wisdom, virtue, and courage, will surely be able to complete this journey to a better world.

Sumber: *Policy Speech by Prime Minister Ryutaro Hashimoto* diakses melalui <<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/pmv9701/policy.html>> [06/06/2010].

THE KOIZUMI DOCTRINE JANUARY 14, 2002

I am greatly honoured to give this speech here in Singapore, the final stop on my schedule of visits to the countries of ASEAN.

Singapore is a remarkable nation with remarkable people. Bursting through the constraints of size and resources, Singapore through sheer energy and willpower has created a tremendous place for itself in the world. Through its economic and diplomatic vitality, it contributes to the international community far in excess of what size alone would warrant. And so to the government and people of Singapore, let me express my admiration and respect for your achievements.

I am told that Singapore is called the “Lion City”. Maybe it has something to do with my hairstyle, but in Japan I am known as the “Lion Prime Minister”. Perhaps that is why I am so delighted to be here in the Lion City.

Today I would like to speak about co-operation between Japan and ASEAN and my concept of how this co-operation can contribute to all of East Asia.

Let me begin by defining what co-operation truly is. Co-operation is working in common purpose with others in

order to accomplish more. In the simplest terms, this is what I would like to see Japan and ASEAN accomplish — more prosperity, more peace, more understanding, more trust. This co-operation requires an exchange of ideas, opinions and people.

Exchanges between Japan and the countries of Southeast Asia have a long history. As early as the 14th century, the Kingdom of the Ryukyu, which ruled the islands of Okinawa, traded with Thailand. In the 16th century, the sea-borne trade in vermilion seals was active in the waters that connect East Asia, and a thousand Japanese lived in Ayuthaya, the Thai capital of the period.

One recent anecdote in particular demonstrates to me how fate has destined exchange between Japan and Southeast Asia. In 1989, a child living on the southern Japanese island of Tanegashima placed a “letter of friendship” in a bottle and set it adrift in the sea. That very same bottle traversed the seas that our ancestors had themselves travelled in trade — and ten years later in 1999 it washed up on the shores of Malaysia. The Malaysian citizen who found the message invited the Japanese child to come to Malaysia, which resulted in both a real and a symbolic exchange.

Today, many kinds of bottles travel between Japan and Singapore — economic, political, diplomatic and cultural. At present, Japan’s pop culture has become a part of Singapore’s pop culture, and the young people of Singapore are teaching English to young Japanese people. In such ways and many others, our mutual exchanges are passed to the younger generation.

The exchanges between Japan and Southeast Asia, of course, also include more formal and diplomatic exchanges. Twenty-five years ago in 1977, the then Prime Minister Takeo Fukuda made a speech in Manila, citing “equal partnership”

and “heart-to-heart understanding” between Japan and ASEAN. Based on the fundamental concepts of the “Fukuda Speech”, Japan’s ASEAN policies have been passed on from that time to each subsequent Cabinet. I, too, am eager to promote such policies.

In the quarter-century since the “Fukuda Speech”, the global situation has undergone tremendous change. In Southeast Asia, peace has progressed with the resolution of conflicts in Indochina, resulting in the expansion of ASEAN to ten countries. Democratization and a market economy are also progressing in Asia. The People’s Republic of China and Taiwan have joined the WTO. Furthermore, as a result of the terrorist attacks on the United States, we have seen a paradigm shift in security concepts, making patently clear the importance of working together for the sake of peace and stability.

In the 21st century, the changes confronting Japan and ASEAN will be even more swift and momentous. We must face such changes with unflinching resolve and courage. And we must face them together.

Despite enduring difficult trials in the midst of economic globalization, despite living in different stages of economic development, despite a diversity of backgrounds, all of the ASEAN countries increasingly share the basic values of democracy and market economy. Efforts to harmonize the region’s diverse histories, societies, cultures and religions have reaped a greater good for all.

I believe that Japan has made a contribution in strengthening the countries of ASEAN. True to the old adage, “A friend in need is a friend indeed”, Japan at the time of Asia’s financial crisis played a role in easing that crisis. We viewed the situation not just as your challenge but as our own. I believe that Japan-ASEAN relations have reached a new level

of maturity and understanding. In the 21st century, as sincere and open partners, Japan and ASEAN should strengthen their co-operation under the basic concept of “acting together — advancing together”.

So, what are the areas where we should focus our co-operation as we “act together — advance together?”

First, by undertaking reforms in our respective countries, we will advance individually and jointly towards increased prosperity.

During the mid-19th century, Japan underwent major reforms for modernization known as the Meiji Restoration. At the end of World War II, Japan conducted major reforms based on democracy. Now, in order to adapt to radical changes in the international community of the 21st century, I am convinced that Japan must undergo a “third major reform”. Since my appointment as Prime Minister, I have been tackling such reform under the banner of “structural reform without sanctuaries”. I know that no great reform is accomplished without pain and resistance. I also know that the countries of ASEAN are awaiting Japan’s structural reform and the subsequent return of a dynamic Japanese economy. I realize that when it comes to the global economy, rain does not fall on one roof alone.

The reason that the Japanese economy stagnated for such a long period in the 1990s is clear. Japan’s previous success had made us complacent. Despite the significant changes taking place in the global economy, Japan failed to respond by reforming its political and economic structures. Information and communications technologies have rapidly created a single, unified global market. Competition has become much more severe. To succeed under such conditions, a country needs a free and efficient market that can be trusted by global investors and consumers alike. It needs a strong and healthy

financial market.

These challenges are as important for the countries of ASEAN as they are for Japan. The Asian financial crisis showed us that the ASEAN countries also required new economic structures. Change is not easy for individuals or for countries. Someone once said that courage is the power to let go of the familiar — and that is what we must do. As I mentioned a moment ago, reform will inevitably be accompanied by pain, which eventually will be succeeded by sustainable prosperity.

Japan is ready to support ASEAN's serious efforts of reform. Specifically, Japan offers its co-operation to improve legislation, administrative capabilities and nation-building measures. We offer our help to improve the capabilities of each country to compete economically and to participate in a multilateral trading system based on the WTO. We also offer our co-operation in developing a healthy financial system, which is to a country what the circulatory system is to the human body.

Japan will continue to co-operate in such areas as Mekong Subregion Development so that Cambodia, Laos, Myanmar and Vietnam may accelerate their economic development. It is also important that we continue to co-operate in information and communications technology, which contributes to the integration of ASEAN. Through the swift realization of an ASEAN Free Trade Area and an ASEAN Investment Area, ASEAN should continue to be an attractive place of investment for Japanese companies. To this end, the promotion of supporting industries is also an important part of our co-operation.

The second point is to continue and strengthen our co-operation for the sake of stability.

Instability is not always elsewhere. Sometimes it is at home. Factors for instability are also in the region. Japan for

many years now has been the largest contributor of foreign aid in the world. In Southeast Asia, Japan would like to actively co-operate in reducing poverty and preventing conflicts, in such cases as Mindanao, Aceh and East Timor. In particular, by the spring of this year Japan will dispatch a Self Defense Force Engineer Unit to Peace-Keeping Operations in East Timor.

In recent years, Japan has begun to fulfill its international obligations, such as peace-keeping missions. We have dispatched Self Defense Forces to help in Cambodia, Mozambique, Zaire and the Golan Heights. And, in cooperation with the countries of ASEAN, we intend to make an even more active contribution to ensure regional stability here in Southeast Asia. The ASEAN Regional Forum has made steady progress in building confidence and trust on security matters. Now is the time to aim for a higher degree of cooperation. Japan is eager to consider how together we can develop this forum for the future.

Efforts towards democratization in Myanmar must also be accelerated, and this is an endeavor that we fully support.

Together, Japan and ASEAN must also tackle a variety of transnational issues such as terrorism, piracy, energy security, infectious diseases, the environment, narcotics and trafficking in people. These ancient and modern ills represent a major challenge to us all.

Japan-ASEAN co-operation must extend its reach globally. I believe we should increase our co-operation on such issues as peace and reconstruction assistance to Afghanistan, measures for disarmament and non-proliferation and reform of the United Nations. We have a role to play in the world, and we should play it. In particular, I hope to see active participation on the part of the countries of ASEAN at the Ministerial Conference on Reconstruction Assistance to

Afghanistan to be held in Tokyo on 21 and 22 January. In the recent past, the people of Southeast Asia have suffered from war and violence; so they well understand the hardship that the people of Afghanistan have endured for so many years.

A third area of co-operation between Japan and the countries of ASEAN relates to the future. I would like to propose initiatives in five areas.

One, we must focus on education and human resources development, which form the foundation for national development. I would like to dispatch a governmental mission to ASEAN countries to promote exchange and co-operation between universities. Some Japanese universities have already opened courses in English as well as Japanese language courses for students in ASEAN by utilizing the Internet. Through such efforts I expect that university exchanges will develop. I would also like to continue the training of information and communications technology engineers in both Japan and ASEAN in order to enhance practical opportunities in the region. In addition, I emphasize the importance of the institution building and capacity building in governance, as well as the promotion of supporting industries.

Two, I propose that 2003 be designated as the Year of Japan-ASEAN Exchange. We should present a number of ideas to stimulate exchanges in all areas, including intellectual and cultural. I also believe it would be useful to strengthen the network that links research institutions in Japan and ASEAN countries.

Three, I would like to propose an Initiative for Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership. Of course, we will co-operate in the new round of multilateral trade negotiations under the WTO. At the same time, we must strengthen broad ranged economic partnership by stretching further than trade and investment — to such areas as science

and technology, human resource development and tourism. The Japan-Singapore Economic Agreement for a New Age Partnership, which was signed yesterday, is an example of such economic partnership. I would like to see us generate concrete proposals for endorsement at the Japan-ASEAN Summit Meeting.

Four, in order to pursue development in a new era, I propose the convening of an Initiative for Development in East Asia meeting. Based on East Asia's development experiences to date, my hope is that such a meeting would provide an opportunity for us to re-examine where we are and to consider together future models for development — thus raising the standard of living for the peoples of the region.

Five, I propose that Japan and ASEAN security co-operation, including transnational issues such as terrorism, be drastically intensified. Now, more than ever, we realize that one's own security is at stake when a neighbor's wall is ablaze. I believe we need an agreement for regional co-operation on piracy, and I will promote consultation to achieve that end. We must band together to eradicate the plague of piracy. In addition, I would like to strengthen co-operation between the Coast Guard of Japan and ASEAN counterparts. I also wish to promote regional co-operation in strengthening energy security, in light of the gap between rapid increases of energy demand and lagging energy supply within Asia.

Finally, let me turn to how co-operation between Japan and ASEAN should be linked to co-operation with all of East Asia. I believe that East Asia's whole can be greater than the sum of its parts.

Ladies and gentlemen, if you took a poll of the world's economists and asked them what region of the world they believe to have the greatest potential in the immediate future, I have no doubt of their answer. They would say East Asia.

By co-operating, I believe we can gain the critical mass to advance this potential.

Our goal should be the creation of a “community that acts together and advances together”. And we should achieve this through expanding East Asia co-operation founded upon the Japan-ASEAN relationship. While recognizing our historical, cultural, ethnic and traditional diversity, I would like to see countries in the region become a group that works together in harmony. Our pasts may be varied and divergent, but our futures can be united and supportive of each other. The realization of such a group needs strategic considerations in order to produce positive consequences. And in order to contribute to global challenges, we must play a role in linking our region to the world.

Certainly, such an objective cannot be achieved overnight.

The first step is to make the best use of the framework of ASEAN+3. We should promote co-operation on the broad range of areas that I have been discussing today, in order to secure prosperity and stability in our region.

The deepening of Japan’s co-operation with China and the Republic of Korea will also be a significant force in propelling this community. The Trilateral Meeting of the leaders of Japan, China and the Republic of Korea set some wonderful precedents. I would like to highly praise the active role China is willing to play in regional co-operation. With its wealth of human resources and huge economic potential, China will surely make an enormous contribution to regional development. In addition, I would like to express my respect for the Republic of Korea’s dynamic initiatives in promoting regional co-operation. I can confirm that the three leaders of Japan, China and the Republic of Korea are resolved to co-operate with each other; because we all know that our trilateral co-operation will make a great contribution to the

prosperity of the region.

An important challenge is strengthening economic partnership in the region. The Initiative for Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership that I mentioned earlier will be an important platform for this purpose. I expect that the ASEAN-China Free Trade Area and moves towards economic partnership between ASEAN and Australia and New Zealand will make similar contributions.

If one considers the specific challenges to be tackled in the region, it is only natural that these countries will deepen their partnerships with each other.

Through this co-operation I expect that the countries of ASEAN, Japan, China, the Republic of Korea, Australia and New Zealand will be core members of such a community.

The community I am proposing should be by no means an exclusive entity. Indeed, practical co-operation in the region would be founded on close partnership with those outside the region. In particular, the role to be played by the United States is indispensable because of its contribution to regional security and the scale of its economic interdependence with the region. Japan will continue to enhance its alliance with the United States. Co-operation with Southwest Asia, including India, is also of importance, as is co-operation with the Pacific nations through APEC, the Asia-Pacific Economic Co-operation group, and with Europe through ASEM, the Asia-Europe Meeting. APEC and ASEM are important tools to link our region to other regions.

Through such efforts, the community I have described can take meaningful actions for regional co-operation. I believe that this in turn will benefit global stability and prosperity.

Let me summarize by using an analogy. I am a great fan of opera. To me, the appeal of opera lies in the fact that a myriad of singers and instruments, each possessed of different

qualities of voice and sound, against the backdrop of a grand stage and beautiful costumes, come together in one complete and impressive drama. The community that I have outlined today is exactly such a creation. As we “act together and advance together”, let us in concert compose a harmonious community of many voices raised for the greater good.

As was the case with the “letter of friendship” sent in a bottle by the child from Tanegashima, I sincerely hope that my words today will reach each of your hearts and prompt you to join me in creating such a community in this region.

Before closing my remarks, let me express my appreciation to Your Excellency Prime Minister Goh Chok Tong for having joined us this morning. Thank you for inviting me, and thank you for your kind hospitality.

Sumber: Junichiro Koizumi, 2002, *Japan and ASEAN in East Asia: A Sincere and Open Partnership*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

INDEKS

A

AEM-MITI Economic and Industrial Cooperation Committee (AMEICC) 72
Afganistan 50, 62, 115, 119
Aid 6, 25, 110, 145
Akitoshi Miyashita 25, 110
aliansi Jepang-AS 1
Amakudari 15, 30, 78, 90, 142
Article Nine 24, 116
Article Nine (Pasal 9) 116
ASEAN + 1 43
ASEAN + 3 57, 58, 63
ASEAN-China Free Trade Area (ACFTA) 63, 97
ASEAN Industrial Cooperation (AICO) 71
ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership (AJCEP) ix, xiv, 7, 62, 73, 92, 93, 119, 120, 136, 149, 156

ASEAN-Japan Economic Council (AJEC) 67
ASEAN Summit 43, 46, 49, 51, 152, 154, 155, 160, 174, 186
Asia-Europe Meeting (ASEM) 171
Asia-Oceania free-trade zone 103
Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) 53
Asia Pasifik 53, 63, 116, 122, 134, 137, 138, 139
Asia Timur 2, 9, 20, 37, 53, 54, 89, 90, 97, 101, 103, 106, 155
Association of South East Asian Nation (ASEAN) viii, 152
Atarashi 17, 18

B

balance of power 45

- Bali Summit 5
 Bank Dunia 88
 Bank of Japan 87
 Bill Clinton 58
 Birokrasi 83, 98
 Brunei Darussalam 96, 117, 170
 Budget Bureau 84
 Bush, George W. 9, 53, 60, 81, 82
- C**
- Calder, Kent 22, 25, 31, 110, 112, 113, 115, 128, 142
 Chalder 22, 128
 Chalmers Johnson 14, 15, 30, 75, 76, 86
 Charles Hermann 32
 China 9, 10, 20, 21, 22, 23, 24, 46, 50, 57, 58, 60, 63, 64, 96, 97, 98, 101, 103, 104, 117, 121, 122, 133, 134, 141, 146, 151, 155, 170, 176, 177, 178, 181, 187, 188
 Chitose Yanaga 31
 Comprehensive Foreign Policy Bureau 85
 Cooney 1, 24, 33, 34, 82, 126, 129, 142
 C. Wright Mills 29
- D**
- Deng Xiaoping 46, 50
 Developmental State 86, 99, 105, 106, 120, 144
 Diet 9, 33, 34, 82, 88, 116, 129
- Diplomasi Karaoke 113
 Doktrin Fukuda xiii, 4, 11, 12, 13, 16, 18, 26, 35, 36, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 56, 64, 74, 81, 84, 98, 114, 115, 117, 119, 123, 126, 135, 137, 139, 153
 Doktrin Hashimoto xiii, 6, 12, 35, 41, 55, 57, 65, 155
 Doktrin Koizumi viii, ix, xiv, 6, 13, 34, 35, 41, 59, 60, 62, 65, 92, 96, 101, 118, 122, 123, 129, 136, 139, 155, 156
 Doktrin Takeshita xiii, 6, 12, 35, 41, 49, 51, 52, 55, 65
 Doktrin Yoshida 2, 23, 24, 45, 80, 110, 111
 Drifte, Reinhard 1, 14, 28, 74, 78, 79, 83, 143
- E**
- East Asian Economic Coucus (EAEC) 53
 East Asian Economic Group (EAEG) 53
 economic animal 38, 42
 Edward Lincoln 28
 European Society of Motor Manufactures and Trades (SMMT) 91
- F**
- Filipina 18, 36, 37, 95
 Foreign Ministers' Meeting (FMM) 68, 98
 Free Trade Area xvii, xviii, 7, 63,

71, 97, 122, 183, 188
Fukuda Takeo 4, 11

G

G-8 86, 88
gaiatsu x, 110, 111, 113, 114,
115, 122, 125, 128, 139
George W. Bush 9, 60
Green, Michael Jonathan 17,
20, 82, 84, 86, 143
Group Fourteen 52
GTAP (Global Trade Analysis
Project) 121

H

headless chicken 15, 76
Hermann, Charles 31, 32, 123,
125, 139, 143, 144
high profile 79
Hong Kong 21
Hubungan Jepang-AS 81
Hubungan Jepang-ASEAN 130
human security 58

I

IMF 88
immobile politic (politik tak
bergerak) 111
Indochina 19, 36, 44, 46, 47,
48, 69, 71, 81, 154, 160,
161, 167, 168, 171, 181
Indonesia 5, 11, 18, 36, 37, 38,
39, 40, 42, 43, 56, 58, 69,
90, 91, 95, 100, 118, 130,
133, 146, 150, 152, 153,
163, 170, 193
industrialisasi 6

Institusionalisasi Hubungan
Jepang-ASEAN 64
International Trade Admi-
nistration Bureau 86
International Trade Policy
Bureau 86
Irak 9, 33, 60, 118

J

Jakarta 5, 39, 41, 66, 71, 90,
144, 146, 150, 163
Japan-ASEAN Economic
Ministers' Meeting 12, 19,
41, 65, 66, 70, 99
Japan-ASEAN Foreign Ministers'
Meetings 19, 65, 68
Japan-ASEAN Forum (JAF) 65
Japan Business Federation
(JBF) 75, 89
Japan Defence Agency 9
Japan Defense Agency (JDA)
84, 118
Japanese Automobile
Manufactures' Association
(JAMA) 91
Japanese Ministry of Defence 9
Japan Self Defence Forces
(JSDF) 9
Japan Self Defense Forces
(JSDF) 60
Johnson 14, 15, 16, 30, 75, 76,
77, 78, 86, 105, 106, 136,
144
Junnosuke Masumi 31
K
Kaisar Akihito 56

- Kantor Perdana Menteri 80, 82
 Karel van Wolferen 14, 15, 29, 76, 77, 80
 kebijakan trilogi Jepang 6, 18
 Keidanren 75, 89, 91
 Keizai Doyukai 75, 89
 Kent Calder 22, 25, 110, 111, 113
 Kesavan 11
 Kesavan, K. 11
 Kevin Cooney 24, 33
 Kim Young Sam 58, 178
 K. Kesavan 11
 Koizumi, Junichiro viii, ix, xiv, xv, 6, 7, 8, 9, 13, 23, 27, 28, 33, 34, 35, 41, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 81, 82, 92, 96, 101, 118, 119, 122, 123, 126, 129, 134, 136, 137, 138, 139, 145, 148, 155, 156, 189
 Korea Selatan 20, 57, 58, 134, 155
 Korea Utara 9, 58, 79, 91, 117
 Kuroda, Yasumasa 114
- L**
- Laos 44, 71, 93, 96, 130, 155, 171, 183
 Liberalisasi 94, 134, 149
 Lincoln, Edward 27, 28
- M**
- Mahatir Mohamad 53, 57
 Malaysia 18, 37, 38, 53, 56, 57, 69, 95, 100, 117, 170, 180
 Masahi Nishihara 11
 Masumi, Junnosuke 31, 144, 145
 Mike M Mochizuki 7
 Mills, C. Wright 29, 145
 Ministry of Economic, Trade and Industry (METI) 14, 28, 75
 Ministry of Economy Trade and Industry (METI) x
 Ministry of Finance (MOF) 14, 28, 75, 87
 Ministry of Foreign Affairs (MOFA) x, 14, 28, 75, 84
 Ministry of Health and Welfare 104
 Ministry of International Trade and Industry (MITI) x, 14, 28, 75, 85
 MITI (Ministry of International Trade and Industry) 6
 Miyashita, Akitoshi 25, 110, 145
 Miyazawa 17, 20, 56, 154, 155
- N**
- Nikkeiren 75, 89
 Nippon Keizai Dantai Rengokai 75, 89
 Nishihara, Masahi 11, 90, 146
- O**
- ODA (Official Development Assistance) 36
 Official Development Assistance (ODA) 3, 164
 Overseas Economic Cooperation Fund (OECF) 17
 Ozawa, Ichiro 146

P

Penghasilan Domestik Bruto (PDB) 131
 perang dingin 18, 19, 21, 50, 55, 56, 79, 91, 115, 116, 117
 Perang Dingin 20, 112
 Perang Dunia 33, 55, 110, 111
 Perang Dunia II vii, 33, 55, 110, 111, 126
 Perang Teluk 24, 85
 Perang Vietnam 26
 Periode pasca perang 23
 Politik luar negeri Jepang 1, 49
 Politisi 14, 74, 78, 79
 Post-Ministerial Meeting (PMC) 68

R

Ramseyer 14, 15, 16, 77, 147
 Reaktif 110
 Reinhard Drifte 1, 14, 28, 74, 79, 83
 Richard M. Nixon 42
 Rosenbluth 14, 15, 16, 77, 147
 rules of origin 94
 Rusia 58

S

Sato Eisaku 3, 30, 43
security community 37
 Shiraisi, Takashi 17, 22, 23, 98, 122
 Singapura 18, 21, 23, 34, 37, 55, 60, 61, 62, 69, 71, 92, 95, 117, 118, 129, 130, 134, 152, 156

Soeharto 43, 58

Sueo, Sudo 2, 4, 11, 39, 40, 44, 45, 46, 47, 51, 52, 55, 57, 68, 69, 100, 114, 148, 151, 161, 169

T

Taeko, Fukuda 39, 43
 Taichi Sakaya 25, 26
 Tax Bureau 84
 teori principal-agent 16, 77
 teori rational 15, 77, 78
 teori rational choise 15, 77, 78
 The Association of South East Asian Nations (ASEAN) 4
 the lost decade 7, 59, 86, 96
 Tomiici, Murayama 56
 Tomohito Shinoda 82
 Toshiki, Kaifu 55
 truncated pyramid 15, 76

U

Uni Soviet 50, 55, 115, 116, 117
 United Nation Bureau 85
 United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC) 54
 University of Foreign Studies (TUFS) xi
 Uruguay Round 71

V

van Wolferen, Karel 14, 15, 28, 29, 76, 77, 80
 Vietnam 3, 4, 5, 19, 36, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 49, 55, 69, 91, 93, 96, 114, 117, 130,

150, 183

W

Walter Mondale 50

war on terror 8, 60, 118

White Paper 16, 47, 48

Y

Yanaga, Chitose 31, 149

Yoshida Shigeru 2, 23

TENTANG PENULIS

Faris Al-Fadhat, Ph.D. adalah Dosen di Jurusan Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta dan juga sebagai Research Associate di Asia research Centre, Murdoch University, Australia. Saat ini dia diberi amanah sebagai Kepala Lembaga Pengembangan Kemahasiswaan dan Alumni (LPKA), Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Faris Al-Fadhat meraih gelar Ph.D. di bidang Politik dan Hubungan Internasional dari Asia Research Centre, Murdoch University, Australia (2018) melalui beasiswa langsung dari Murdoch University. Selama menempuh studi doktoral di Australia, ia terpilih sebagai Presiden the Association of Indonesian Postgraduate Students and Scholars in Australia (AIPSSA). Sebelumnya ia menyelesaikan pendidikan sarjana pada Jurusan Hubungan Internasional, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (2008) serta meraih gelar Master of Arts dalam Hubungan Internasional dari Universitas Gadjah Mada (2010). Ia mendapatkan beasiswa dari The Japan Foundation untuk menjadi Research Fellow dan menyelesaikan riset tesisnya di Tokyo University of Foreign Studies, Jepang.

Tulisannya diterbitkan di berbagai jurnal dan media massa seperti *Kompas*, *Republika*, *Jawa Pos*, *Kedaulatan Rakyat*, *Suara Muhammadiyah*, *Bernas Jogja*, *Radar Jogja* dan *Harian Jogja*. Faris Al-Fadhat telah menerbitkan beberapa buku baik di penerbit nasional maupun internasional. Di antaranya *Incunabula: Anak Mudah Mengubah Sejarah Lewat Kata-kata* (Mindroom Project, Yogyakarta, 2007); *Persepsi Gerakan Mahasiswa Islam Terhadap Politik Luar Negeri Indonesia di Timur Tengah* (Prudent Media, Yogyakarta, 2012); dan *Expanding Horizons: Indonesia's Regional Engagement in The Indo-Pacific Era* (Perth US Asia Centre, Australia Barat, 2018). Bukunya yang terbaru dengan judul *The Rise of International Capital: Indonesian Conglomerates in ASEAN* akan segera diterbitkan oleh Palgrave Macmillan, Inggris (2019).