BAB III

DINAMIKA ODA SEBAGAI KEBIJAKAN BANTUAN LUAR NEGERI JEPANG TERHADAP CINA

Bantuan Luar Negeri Jepang atau biasa disebut *Official Development Assistance* merupakan salah satu produk kebijakan luar negeri yang telah ditetapkan oleh pemerintah Jepang. Dalam perkembanganya ODA beberapa kali mengalami perubahan baik dalam prioritas maupun tujuan. ODA Jepang diberikan kepada Negara-negara berkembang sebagai bantuan resmi untuk pembangunan. Negara penerima ODA terdapat dibeberapa belahan dunia seperti di Amerika Selatan, Afrika, Timur Tengah, dan Asia. Untuk wilayah Asia Jepang memberikan perhatian terhadap wilayah Asia Tenggara dan Asia Timur, yang menempatkan Cina sebagai salah satu penerima ODA Jepang terbesar.

A. Dinamika ODA Jepang

Sejarah bantuan luar negeri Jepang diawali ketika Jepang kalah dalam Perang Dunia II, yang kemudian memposisikan Jepang harus tunduk kepada Amerika Serikat.Pada tanggal 3 Mei 1947, Jepang mengumumkan konstitusi baru. Dan berikut adalah isi konstitusi baru untuk kebijakan pertahanan Jepang yang terdapat pada artikel 9:

> *"mengapresiasikan dengan sungguh-sungguh akan terwujudnya perdamaian internasional yang didasari oleh keadilan dan ketertiban, orang Jepang selamanya tidak akan mengakui perang sebagai hak*

kedaulatan sebuah Negara, dan ancaman atau penggunaan kekerasan sebagai alat dari penyelesaian perselisihan internasional."[57]

adanya artikel ini kemudian membatasi Jepang dalam kegiatan militer, selain artikel 9 dalam kontitusi Jepang juga berbagai hal yang berkaitan dengan militer dibatasi secara legal. Sehingga Jepang pasca dideklarasikannya konstitusi baru,Jepang tidak lagi memakai karakteristik *fukoko kyohei* bahwa Negara kaya adalah Negara yang kuat secara militer. Namun arah kebijakan Jepang didasari oleh *Yoshida Doctrine* sehingga Jepang muncul sebagai Negara baru yang berorientasi pada ekonomi. Kekalahan Jepang pada Perang Dunia II tidak hanya membuat Jepang berubah secara militer tetapi akibat hancurnya dua daerah industri Jepang Hirosima dan Nagasaki, Jepang mengalami kesulitan ekonomi.Ditahun 1946-1951 Jepang menerima bantuan ODA dari Amerika Serikat dan Bank Dunia.[58] Jepang memang tidak langsung menjadi Negara pemberi bantuan atau donor tetapi Jepang juga pada awalnya pernah menjadi Negara penerima bantuan. Pada dasarnya ada beberapa tahap perkembangan ODA Jepang itu sendiri.

1. Periode Awal ODA

Pada tahun 1946-1951, tahap dimana Jepang masih menjadi negara penerima ODA asing, seperti dari Amerika Serikat dan Bank dunia. Dalam tahap ini Jepang menggunakan ODA Asing untuk membangun kembali kondisi Negara yang sempat hancur akibat perang dunia kedua. Berikut adalah tabel

---

[57]Takhasi Inoghuciand Purnendra Jain,2000.*Japanese Foreign Policy Today A Reader*, United State :Palgravaha. hal 137

[58] Tomoko Fujisaki et all," *Japan as Top Donor: Challenge of Implementing Software Aid Policy*", dalam jurnal *Pacific Affairs*, vol.69 No.4 (winter,*1996-1997*), haf. *520-521* diakses melalui http://www.jstor.org/stable/2761185 pada tanggal 13 Desember 2012.

mengenai ODA yang diterima Jepang.

Tabel 3.1

Jepang sebagai Penerima ODA dari AS:

1946-1952 (Million of USD)

	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	Total
Total Grant	82.7	291.0	375.4	388.8	283.6	225.1	49.9	1969.5
GARIOA	*82.7*	*291.0*	*375.2*	*388.8*	*283.5*	*225.1*	*48.4*	*1694.7*
UNRRA & Interim Aid	*0*	*0*	*0.2*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0.2*
Food Grant	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*1.5*	*1.5*
Total *Loans*	24.0	98.3	108.3	112.7	81.8	65.2	13.7	504.0
Totals	103.7	389.3	483.7	501.5	365.4	290.3	63.7	2200.6

Sumber: US Agency for International Development. US Overseas Loans & Grant Database dalam paper Eun Mee Kim, *ODA Flows to the LLDCs in Comparative Perspective in Asia*, 2011. Hal 2

Tabel 3.1 menunjukan besaran bantuan yang diterima Jepang. Pada tahun 1946, Jepang mendapatkan bantuan sebesar US$ 103.7 juta. Jumlah itu terus meningkat sampai puncaknya pada tahun 1949 mencapai US$ 501.5 juta. Bantuan tersebut digunakan untuk memperbaiki kondisi ekonomi Jepang yang porak poranda akibat kekalahan dalam perang dunia kedua. Seiring meningkatnya pertumbuhan ekonomi Jepang, ODA yang diberikan semakin berkurang.Pada tahun 1952 ODA yang diterima Jepang hanya sebesar US$ 63.7 juta. Ditahun ini juga menandai berakhirnya era Jepang sebagai Negara penerima ODA.

Pada tahun 1954 saat Jepang bergabung dalam Colombo Plan, menandai dimulainya penyaluran bantuan luar negeri Jepang ke sejumlah negara-negara di Asia. Melalui program reparasi perang (sebagai alasan awal Jepang dalam menyalurkan ODA-nya), Jepang menyalurkan bantuan luar negerinya, yang mayoritas pada saat itu berupa bantuan teknis serta hibah.

Bantuan-bantuan ini pada dasarnya tidak semata-mata karena motif kemanusiaan ataupun tanggung jawab moral, melainkan justru lebih menekankan pada motif ekonominya. Hal ini terlihat dari bentuk dari bantuan-bantuan yang ada umumnya bersifat mengikat, yang tentunya bertujuan untuk mempromosikan ekspor Jepang semata. Kemudian bentuk bantuan yang ada lebih berkembang pada bentuk pinjaman Yen, ketimbang bentuk bantuan lainnya.

Adanya larangan penggunaan instrument militer dalam semua kebijakan Jepang, membuat Jepang mencari alternatif dalam mempertahankan eksistensinya dalam dunia internasional. Dengan cara lebih aktif dalam organisasi internasional terutama yang berkaitan dengan ekonomi. Setelah maju satu langkah dengan menjadi anggota Colombo Plan Jepang tidak menyiakan kesempatan untuk lebih aktif dalam percaturan Internasional. Robert M.Orr,Jr, dan Bruce M menyatakan bahwa bantuan luar negeri Jepang untuk pertama kalinya disalurkan ditahun 1961.[59] Seperti dijelaskan sebelumnya bahwa pada tahun-tahun ini tujuan bantuan luar negeri digunakan untuk menormalisasi hubungan dengan Negara-negara korban perang Jepang dan juga untuk melakukan ekspansi pasar guna mendorong pertumbuhan ekonomi.

2. Periode Mature

Pada tahun 1969 Jepang masuk sebagai anggota *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD). Pada tahun yang sama *Development Assistance Committee* (DAC) dari *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) memperkenalkan konsep *Official*

[59]Bruce M Koppel dan Jr Robert M.Orr.1993.*Japan's Foreign Aid: Power and Policy in a New Era*, Boulder:Westview Press, hal 2

Development Assistance atau ODA yang bearti bantuan resmi pemerintah untuk pembangunan.OECD menyataan bahwa ODA ini adalah bantuan khusus yang diberikan oleh Negara maju kepada Negara berkembang dengan menekankan bahwa bantuan tersebut harus sesuai dengan tempatnya atau porsinya.Jepang melihat ODA sebagai kerjasama ekonomi atau *Keizai Kyoryoku.* Berikut adalah beberapa syarat dalam menetapkan ODA: [60] (1) bantuan diberikan kepada Negara-negara berekembnag atau organisasi internasional oleh pemerintah atau organisasi pelaksana pemerintah, (2) tujuan utama dari bantuan seharusnya untuk mendukung pembangunan ekonomi dan pengembangan kesejahteraan di Negara berkembang, (3) unsur dana dari kerjasama keuangan paling tidak seharusnya 25%.Dalam pelaksanaanya ODA mengalami beberapa perubahan hingga memasuki tahun 1970an.

tahap yang terjadi pasca 1976 (sebagai tahap akhir program reparasi perang Jepang). Dalam tahap ini, semenjak masuk bergabung dalam OECD, Jepang menjadi lebih aktif dalam memberikan bantuannya. Salah satu penyebabnya ialah karena adanya sejumlah desakan dari negara-negara maju terutama Amerika Serikat. Jika pada tahun 1950 sampai dengan 1960-an motif ODA Jepang ialah murni ekonomi saja (neo-mercantilis), seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, maka sejak 1970-an sampai dengan awal 1980-an orientasi ODA-nya bukan hanya bersifat ekonomi saja, namun juga merambah ke politik, terutama dalam melindungi kepentingan-kepentingan Barat.

Setelah tahun 1976 Jepang tidak lagi berfokus pada Negara-negara Asia

---

[60] Dalam Tesis, Agnita Handayani *"Kebijakan Luar Negeri Jepang terhadap Cina: Studi Kasus Distribusi Official Development Assistance (ODA) Jepang ke Cina Periode 1992-2004"* Juni 2011. Hal 49

dalam menyalurkan bantuan luar negeri, tetapi Jepang mulai merambah Negara di belahan dunia yang lain seperti Timur Tengah, Afrika, dan Amerika Latin. Ada beberapa hal lain yang juga ikut melatarbelakangi perubahan fokus bantuan luar negeri Jepang yaitu (1) peristiwa Oil Shock yang terjadi pada tahun 1993-1994 dan (2) adanya masalah pada saat perdana menteri Jepang Kokue Tanaka pada tahun 1974 berkunjung ke Negara-negara ASEAN. Jepang dikejutkan dengan adanya beberapa demonstrasi di Negara ASEAN seperti Jakarta dan Bangkok ketika Perdana Menteri Jepang mengunjungi ASEAN. Para demonstran berunjuk rasa menolak kedatangan Perdana Menteri Jepang dengan menyatakan anti terhadap Jepang. Ini merupakan pukulan hebat bagi pemerintah Jepang karena setelah perang dunia kedua, hal ini merupakan pertama kalinya Jepang mengalami penolakan keras oleh Negara tetangganya. Akhirnya Jepang mengeluarkan kebijakan baru bahwa Jepang akan memberikan bantuan luar negeri ke Negara-negara Asia yang lain. Untuk meredam aksi penolakan Jepang dan isu kolonialisme Jepang dalam bentuk yang lain yaitu ekonomi. Pada tahun 1973 terjadi Oil Shock yang membuat Jepang harus meningkatkan bantuan keuangan dan teknis ke Negara-negara Timur Tengah dan Arab Saudi. Jepang adalah Negara cerdas mampu merubah dan memanfaatkan keadaan apapun meski dalam keterbatasan.

Pada tahun 1974, *Japan International Cooperation Agency* (JICA) didirikan sebagai organisasi pemerintah untuk menyatukan lembaga-lembaga

yang ada yang terlibat dalam bantuan teknis Jepang.[61] Kemudian pada tahun 1978, pemerintah Jepang mengumumkan program untuk meningkatkan volume itu terus diatur, dan Jepang terus meningkatkan ODA mereka secara kuantitatif. Dan ditahun 1983 Jepang menjadi donor terbesar ketiga, pada tahun 1986 posisi kedua dan akhirnya pada tahun 1989 menempati posisi pertama. Jepang memiliki kepercayaan bahwa, asalkan meningkatkan jumlah ODA, bisa menjadi anggota yang baik dari masyarakat internasional.[62] Dalam periode ini juga menggambarkan bahwa Jepang melihat ODA bukan hanya sebagai bantuan luar negeri saja tetapi bisa menjadi promosi Jepang. ODA kini menjadi alat kebijakan luar negeri Jepang terhadap Negara lain.

3. Periode Komtenporer

Periode ini terjadi sejak tahun 1989, dimana Jepang telah menjadi salah satu pendonor terbesar, terutama untuk wilayah Asia, yang mencapai 66 persen dari total ODA yang disalurkan Jepang pada tahun 1994.[63] Jepang kini telah menjadi salah satu negara donor tebesar di dunia (untuk jangka waktu tertentu bahkan Jepang merupakan negara pendonor terbesar di dunia, seperti pada tahun 1989 dan tahun 1990 sampai 2001).[64] Bantuan ODA Jepang terus berkembang bahkan ODA sebagai alat untuk memposisikan diri di dunia internasional. ODA tidak lagi hanya sebagai biaya reparasi atas perang atau sebagai pangsa pasar Jepang dalam pertumbuhan ekonominya. Tetapi ODA

---

[61]Marie Suetsugu, 2004, *Japan's Development Aid: A Derivative Discourse*: 45th Annual International Studies Association Convention, Montreal, hal 10, Dalam Tesis, Agnita Handayani *"Kebijakan Luar Negeri Jepang terhadap Cina: Studi Kasus Distribusi Official Development Assistance (ODA) Jepang ke Cina Periode 1992-2004"* Juni 2011.
[62]*Ibid*
[63]Inoghuci Op.Cit. Hal 153-161
[64]*Ibid*

Jepang telah berkembang seiring berkembangnya juga situasi internasional. Beberapa tujuan ODA Jepang dalam perkembanganya, ODA untuk perdamaian dan menjaga stabilitas dunia. ODA sebagai alat pencegah konflik di Afrika. ODA sebagai bantuan *multilateral*.

Pada periode ini juga terjadi revisi piagam ODA pada tahun 2003 yang kemudian mengubah arah prioritas Jepang. Dalam tahap ini Jepang tidak hanya hanya terfokus pada isu-isu wilayah Asia tetapi juga mulai menunjukan kepedulian terhadap lingkungan. Isu Terorisme dan stabilitas keamanan. Yang sebelumnya isu keamanan merupakan hal yang dihindari oleh Jepang.

Jepang terus memberikan bantuan luar negeri dalam jumlah besar ke berbagai Negara. Namun setelah kebijakan ODA Jepang muncul dalam konteks yang saling terhubung dengan strategi untuk memenuhi kepentingan nasional Jepang dan situasi politik juga sistem internasional. Kebijakan ini kemudian mengalami perkembangan yang dinamis.Dalam memberikan bantuan luar negerinya Jepang tidak terlepas dari prioritas dan orientasi. Masuknya Jepang ke dalam Colombo plan pada tahun 1952 menandai awal bantuan luar negeri Jepang.dalam memberikan bantuan pada awalnya didasari atas rasa tanggung jawab kepada Negara-negara penerima ODA Jepang sebagai biaya reparasi pasca perang dari Jepang. Maka dari itu ODA Jepang lebih difokuskan kepada Negara-negara bekas jajahan perang Jepang di wilayah Asia seperti Cina, Korea, Indonesia, Filipina. Seiring perkembanganya terus berubah.

Pemanfaatan ODA Jepang sendiri difokuskan dalam empat bidang prioritas.Yaitu pengentasan kemiskinan, pertumbuhan pembangunan yang

berkelanjutan, memperhatikan isu-isu global dan menciptakan perdamaian. Bantuan ekonomi Jepang disalurkan melalui tiga cara, yaitu : dalam bentuk pinjaman (Yean Loan), hibah (Grant Aid) dan kerjasama teknik (Technical Cooperation).[65] Sasaran penerima ODA diprioritaskan bagi Negara-negara ASEAN termasuk Asia Timur yang didalamnya terdapat Cina. Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya Jepang yang pada awalnya merupakan negara yang paling banyak menerima bantuan luar negeri Amerika Serikat di wilayah Asia Pasifik, pasca Perang Dunia II, kini telah menjadi salah satu negara donor tebesar di dunia, untuk jangka waktu tertentu bahkan Jepang merupakan negara pendonor terbesar di dunia, seperti pada tahun 1989 dan tahun 1990 sampai 2001.

Dalam memberikan bantuan ODA, Jepang memperhatikan isu-isu di wilayah Asia, hal ini yang membuat wilayah Asia sebagai prioritas utama dalam tujuan ODA Jepang. Tidak dapat dipungkiri bahwa letak geografis dan sejarah masa lalu menjadi gambaran penting bagi Jepang. Beberapa Negara Asia Tenggara dan Asia Timur seperti Cina menjadi penerima tetap ODA Jepang. Berikut akan dijabarkan ODA yang diberikan terhadap Cina.

B. Kebijakan ODA Jepang terhadap Cina

1.ODA Jepang ke Cina berdasarkan periode pendistribusian

Bantuan luar negeri atau *Official Development Assistance* (ODA) yang diberikan kepada Cina dimulai pada tahun 1979, setelah adanya normalisasi

[65]B.N. Marbun, Manajemen Jepang, 1995.

hubungan diplomatik antara Jepang dengan Cina. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa bantuan luar negeri yang diberikan Jepang ke Cina dalam tiga bentuk yaitu pinjaman (Yean Loan), hibah (Grant Aid) dan kerjasama teknik (Technical Cooperation). Setelah tahun 1979 Perdana Menteri Jepang Orihara mengumumkan bahwa bantuan ODA Jepang ke Cina akan rutin dilakukan. Dalam tahap pertama pemberian ODA ke Cina, Jepang memberikan Jangka 4-5 tahun pada 1980-1984. Kemudian tahun 1985-1989 dan ketiga pada tahun 1990-1995.pada periode berikutnya ODA diberikan dengan sistem yang berbeda.

Dalam merealisasikan distribusi bantuan ke Cina, Jepang menunggu waktu yang lama. Meskipun ditahun 1972 sudah ada perjanjian normalisasi hubungan akan tetapi Jepang belum bisa memberikan bantuannya. Baru setelah Cina pada tahun 1978 menerapkan kebijakan baru tentang "Reformasi dan Terbuka" Jepang dapat dengan leluasa mendistribusikan ODA ke Cina. Kebijakan ini menandai Cina terbuka terhadap Negara lain, terutama dalam bantuan ekonomi.Pada tahun 1979 Jepang memberikan ODA ke Cina untuk pertama kalinya. Perdana Menteri Ohira dalam menyatakan bantuannya juga membentuk tiga prinsip tentang bantuan Jepang ke Cina[66]yaitu pertama, Jepang akan mengkoordinasi kebijakan perusahaan Cina dengan Negara-negara maju lainnya., kedua, Jepang akan mempertimbangkan keseimbangan antara ODA ke Cina dan untuk Negara-negara Asia Tenggara, dan ketiga, Jepang tidak akan memberikan bantuan militer kepada Cina. Pada saat itu bantuan ODA yang diberikan Jepang terhadap Cina dimaksudkan sebagai biaya reparasi perang Jepang.Selain itu bantuan tersebut

[66]Sudo, *Op.Cit.* Hal 128

juga bertujuan untuk mendukung kebijakan baru yang diterapkan pemerintah Jepang untuk lebih terbuka. Tahap pertama pendistribusian ODA Jepang ke Cina yaitu pada periode 1980-1984 dengan nilai bantuan sebesar USD 330 Milyiar yen atau US$ 1,4 Milyiar. Bantuan tersebut digunakan Cina untuk membangun infrastruktur Negara. Pada tahun 1985-1989 Jepang memberikan ODA kepada Cina dalam tahap kedua.

Dalam bantuan ini distribusi ODA Jepang ke Cina meningkat sekitar 240 Milyiar yen. Meskipun terjadi peningkatan dalam pemberian bantuan, ternyata dalam periode ini hubungan Jepang-Cina mengalami gejolak karena tragedi Tiananmen dan kunjungan PM Jepang pada saat itu ke kuil Yasukuni. Kuil Yasukuni merupakan makam pahlawan bagi masyarakat Jepang akan tetapi bagi Cina kuil Yasukuni merupakan tempat para penjahat perang.

Peristiwa Tiananmen membuat Jepang bertindak tegas terhadap pemerintah Cina. Jepang menjatuhkan sanksi terhadap Cina, dengan menunda pinjaman milyiaran dolar untuk Cina. Bukan hanya itu saja Jepang juga menarik semua ahli Jepang yang berkerja pada proyek-proyek di Cina, dan akan meninjau ulang kebijakan Ekspor-Impor terhadap Cina. Namun setelah peristiwa tersebut Jepang kembali memberikan ODA ke Cina yang telah memasuki tahap ketiga pada periode 1990-1995. Pada tahun 1994Cina menjadi penerima ODA terbesar Jepang.[67] Dalam periode ini ODA Jepang ke Cina naik sebesar 819 miliar yen.

[67]Lim Hua Sing, *Peranan Jepang di Asia*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001,Hlm. 269.

Tabel 3.2

Distribusi Bantuan menurut Bentuknya kepada 10 Negara Penerima ODA Bilateral Jepang Terbesar

(Atas dasar pembayaran netto; US$ juta,%)

1994						
Rangking	**Negara**	**Besarnya**	**%**	**Uraian Bantuan Hibah**	**Kerjasama Teknis**	**Pinjaman**
1	Cina	1,479.41	15.28	99.42	246.91	1,133.07
2	*India*	*886.53*	*9.16*	*34.64*	*23.61*	*828.28*
3	Indonesia	886.17	9.15	72.28	177.69	636.20
4	Filiphina	591.60	6.11	138.41	110.41	342.78
5	Thailand	382.55	3.95	27.36	137.36	217.84
6	Syiria	330.03	3.41	16.53	8.57	304. 93
7	Pakistan	271.04	2.80	50.72	19.44	200.88
8	Bangladesh	227.60	2.35	204.71	35.93	-13.05
9	*Srilangka*	213.75	2.21	*53.59*	*27.51*	*132.66*
10	Mesir	188.99	1.95	*129.51*	20.85	38.63

Sumber: OECD

Pada bulan Maret 1996, terjadi peristiwa menegangkan kembali pada saat Cina meluncurkan rudal balistik disekitar selat Taiwan pada saat terjadi pemilu presiden.Jepang tidak lagi gegabah dalam memberikan sanksi terhadap tindakan agresif militer Cina. Meskipun Jepang mampu menggunakan ODA untuk menekan pemerintah Cina, akan tetapi Jepang khawatir apabila tindakan tersebut dapat menimbulkan kembali anti Jepang di Cina. Padahal Jepang selama ini telah berusaha menghapus imej buruk tersebut.

Jepang akhirnya kembali mendistribusikan bantuan ODA-nya kepada Cina.Pada tahun ini Jepang menjadi penerima bantuan ODA terbesar dari Jepang setelah Indonesia. Bantuan luar negeri yang diperoleh Cina bukan hanya berasal dari Jepang saja, akan tetapi juga berasal dari Negara-negara maju lainnya seperti Amerika Serikat dan Uni Eropa. Dibandingkan dengan lembaga donor lain untuk Cina, Jepang menjadi sumber dari 40% dari total pinjaman luar negeri dari

lembaga multilateral dan anggota Uni Eropa diberikan kepada Cina sebagai ODA.[68]

ODA Jepang terus berjalan hingga memasuki periode keempat. Jepang mendapat Bantuan sebesar US$ 9,6 Miliar. Bantuan ODA Jepang telah banyak menopang pembangunan dalam negeri Cina. Pertumbuhan ekonomi Cina pun semakin membaik. Peran Jepang dalam kejayaan Cina saat ini tidak terlepas dari sokongan dana yang terus dialirkan Jepang terhadap Cina. Pada tahun 1996 Cina menaikan anggaran militernya hal ini menyebabkan hubungan buruk antara keduanya.Selain adanya peningkatan anggaran militer, terjadi sengketa pulau Senkaku (Jepang) dan Diaoyu (Cina). Pada tahun ini terjadi penurunan distribusi ODA dari Jepang ke Cina.Memasuki tahun 1998 Hubungan Jepang Cina masih memburuk, hal ini karena ada isu sensitivitas sejarah masa lalu Jepang-Cina yang kembali memanas.

Pada tahun 1998 Perdana Menteri Cina saat itu Jiang Zemin mengunjungi Cina, itu merupakan kunjungan pertama seorang kepala pemerintahan Cina ke Jepang pasca perang dunia kedua. Pada kesempatan tersebut disepakati bahwa Jepang akan memberikan bantuan sebesar 390 milyiar yen kepada Cina pada periode 1999-2000. Ditahun 1999 Cina kembali membuat ulah dengan melakukan percobaan peluncuran rudal, yang membuat Jepang menghentikan sementara pendistribusian ODA. Pada periode ini terlihat terjadi penurunan dalam pemberian ODA Jepang kepada Cina. Penurunan ODA ini disebabkan tiga hal yaitu: (1)

---

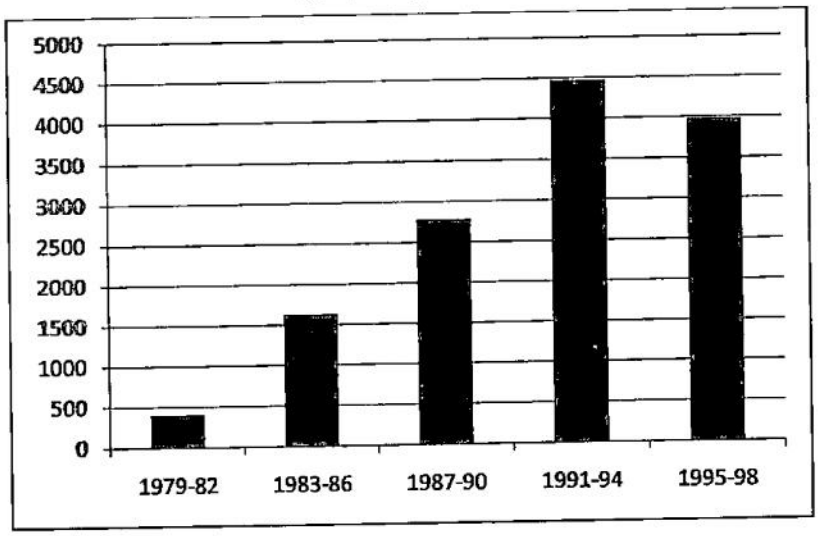
[68]Austin, Greg, and Stuart Harris, eds. 2001 *Japan and Greater Cina: Political Economy and Military Power in the Asian Century*. London: C.Hurst & Co hal 172 Dalam Tesis, Agnita Handayani "*Kebijakan Luar Negeri Jepang terhadap Cina: Studi Kasus Distribusi Official Development Assistance (ODA) Jepang ke Cina Periode 1992-2004*" Juni 2011.

kondisi keuangan dalam negeri Jepang memburuk (2) terdapat beberapa kritik atas pendistribusian ODA Jepang ke Cina, dan (3) terjadi krisis ekonomi global pada tahun 1998 yang mengganggu stabilitas ekonomi di wilayah Asia.Dalam grafik berikut dapat terlihat fluktuasi distribusi ODA dari Jepang ke Cina.

Grafik 3.1

Distribusi ODA Jepang ke Cina: 1979-1998

(US$ Juta)



Sumber:http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/index.html

Grafik 3.1 menjelaskan mengenai fluktuasi jumlah distribusi ODA yang diberikan Jepang terhadap Cina sejak 1979-1998. Sejak tahun 1979 ODA Jepang ke Cina selalu meningkat hingga tahun 1994, bahkan pada periode 1991-1994 merupakan distribusi ODA Jepang yang tertinggi diantara tahun-tahun sebelumnya ataupun sesudahnya yaitu dengan jumlah bantuan sebesar US$ 4.466,2 Juta. Dalam periode tersebut ODA bukan hanya meningkat akan tetapi terjadi juga penurunan seperti pada tahun 1995-1998 ODA Jepang ke Cina

menjadi sebesar US$ 3.977 juta ketika di periode sebelumnya Cina mendapatkan ODA sebesar US$ 4.466,2 juta.

Semenjak tahun 2001, distribusi ODA berubah menjadi berdasarkan sistem peninjauan dan keputusan tahunan.[69] Dalam mendistribusikan ODA Jepang tidak lagi seperti periode sebelumnya. Perubahan sistem pendistribusian dilakukan Jepang agar dapat meninjau dan memutuskan jenis dan jumlah batuan supaya lebih efektif dan fleksibel. Pada periode ini Jepang dalam memberikan ODA ke Cina tidak lagi terfokus untuk bantuan infrastruktur tetapi lebih pada isu-isu global yang sudah mulai berkembang seperti pelestarian lingkuangan dan ekosistem, meningkatkan SDM dan transfer teknologi.

Pada tahun 2001 jumlah ODA yang diterima Cina sebesar US$ 769,9 Juta, mengalami penurunan yang signifikan dibandingkan tahun sebelumnya mencapai US$ 1.158,16 Juta. Hal ini terjadi seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa ekonomi Jepang memasuki tahun 2000 mengalami penurunan atau stagnasi. Selain itu terjadi kritik didalam Negara Jepang sendiri tentang efektifitas ODA yang diberikan Jepang kepada Negara penerima. Namun pada tahun 2003 Jumlah ODA Jepang kembali meningkat menjadi US$ 759,72 Juta. Pada tahun ini juga terjadi revisi terhadap piagam ODA Jepang setelah 10 tahun disetujui oleh kabinet pada tahun 1992. Berikut adalah revisi terhadap piagam ODA Jepang pada tahun 2003.

---

[69] Agnita, *Op.Cit.*hal 55

"Revision of Japan's Official Development Assistance Charter"[70]

> *The world haschanged dramatically since the Charter was first approved, and today there is an urgentneed for the international community, including Japan, to address new developmentchallenges such as peace-building. Faced with these new challenges, many developedcountries are strengthening their ODA policy, to deal with the serious problems thatdeveloping countries face. At the same time, not only governments and internationalorganisations, but many other stakeholders are also assisting developing countries. Allstakeholders engaged in development assistance are strengthening their mutualcollaboration.*
>
> *In line with the spirit of the Japanese Constitution, Japan will vigorously address thesenew challenges to fulfill its responsibilities commensurate with its national strength andits standing in the international community. In this regard, it is important to have publicsupport for ODA. It is essential to effectively implement ODA, fully taking into account thedomestic economic and fiscal situation as well as the views of the Japanese people.*
>
> *Against this background, the Government of Japan has revised the ODA Charter, with theaim of enhancing the strategic value, flexibility, transparency, and efficiency of ODA. Therevision also has the aim of encouraging wide public participation and of deepening theunderstanding of Japan's ODA policies both within Japan and abroad.*

Setelah ada revisi ini, prioritas terhadap tujuan ODA mengalamiperubahan meskipun masih diutamakan bagi wilayah Asia. Adanya isu-isu terorisme dan lingkungan kini juga menjadi perhatian bagi Jepang. Penyaluran ODA harus diliat efisiensinya dan juga fleksibitasnya. Memasuki tahun 2004 hubungan Jepang-Cina kembali mengalami gejolak setelah Jepang menidikasi bahwa kapal nuklir Cina memasuki perairan Jepang mendekati Sakishima, bagian dari Okinawa. Untuk pertama kalinya setelah lima tahun Jepang menyiagakan angkatan lautnya.Jepang menuntut permintaan maaf resmi dari Cina.

Pada tahun 2005 ODA Jepang meningkat cukup dramatis menjadi US$ 1.064.27 Juta ini merupakan ODA Jepang ke Cina yang tertinggi setelah

[70]Japan's Official Developmentassistance Charter by Government of Japan Ministry of Foreign Affairs Economic Co-operation Bureau, 29 Agustus 2003.

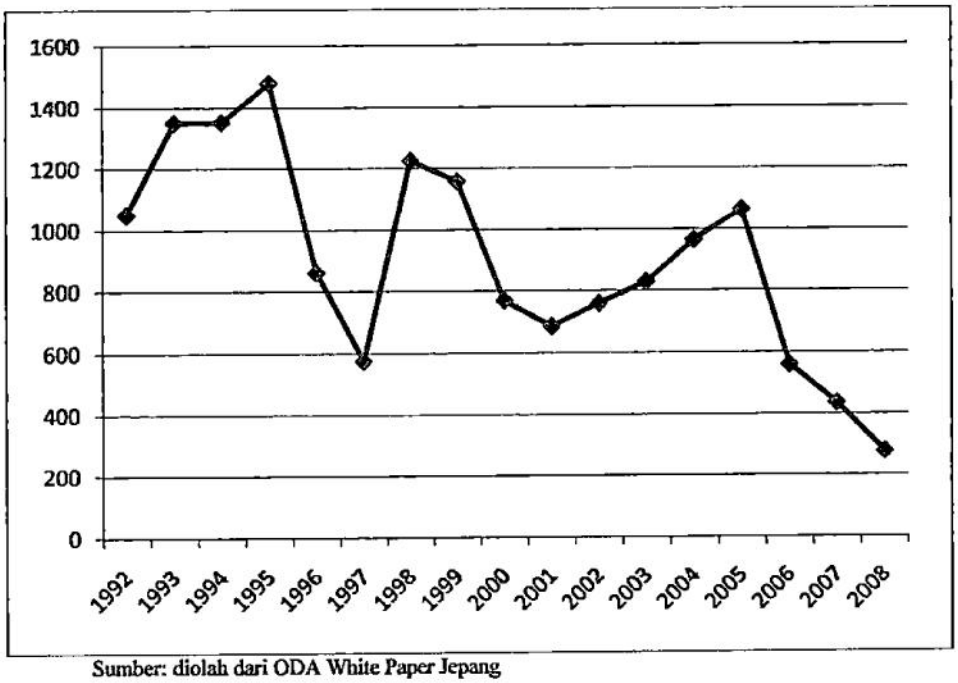
memasuki tahun 2000. Hubungan Jepang Cina pada tahun 2006 kembali memanas, setelah Perdana Menteri Jepang terpilih Junichiro Koizumi mengunjungi kuil Yasukuni. Hal ini membuat ODA Jepang ke Cina kembali menurun yaitu hanya sebasar US$ 561.08 Juta. Pada tahun berikutnya nilai ODA kembali menurun sebagai dampak konflik tahun 2006. Pada tahun 2008 Cina kembali menerima ODA Jepang sebesar US$ 278.25 Juta. Meskipun ODA Jepang pada tahun 2008 merupakan yang terendah selama lima tahun terakhir, Cina masih berada dalam 5 terbesar penerima ODA Bilateral Jepang. Penurunan ini juga terjadi karena pada tahun 2008 terjadi krisis ekonomi gobal yang berdampak juga pada Jepang. Selain itu pada tahun 2008, Ekonomi Cina semakin meningkat dengan GDP telah mencapai US$4.4216 trilliun.

Distribusi ODA Jepang ke-Cina sejak awal di berikan memang mengalami fluktuasi naik-turun, meskipun tidak selalu berhubungan dengan konflik yang terjadi antara keduanya. Pemberian bantuan Luar negeri Jepang berdasarkan periodenya telah menggambarkan secara kronologis, ODA Jepang di salurkan. Dalam periodesasi ini juga kita dapat melihat bahwa Jepang berperan penting pada pembangunan ekonomi Cina hingga Cina menjadi raksasa manufaktur dunia seperti sekarang ini. Berikut adalah grafik ODA Jepang ke Cina pada 1992-2008.

Grafik 3.2

Distribusi ODA Jepang ke Cina: 1992-2008

(US$ Juta)



Sumber: diolah dari ODA White Paper Jepang

Grafik 3.2 menunjukan adanya fluktuasi dalam distribusi ODA yang diberikan Jepang terhadap Cina. Pada tahun 1995 ODA Jepang ke Cina mengalami puncaknya yaitu hingga mencapai US$ 1.479,41 juta. Kemudian menglami penurunan pada tahun 1996 dan tahun 1997 karena ada peristiwa peluncuran rudal yang dilakukan oleh Cina di sekitar Selat Taiwan. Menjadi US$ 861,73 juta pada tahun 1996 dan US$ 576,86 juta pada tahun 2007. Kemudian terus mengalami dinamika kenaikan maupun penurunan. Hingga memasuki tahun 2008, ODA Jepang mengalami penurunan yang siginikan dibandingkan periode sebelumnya yaitu menjadi sebesar US$ 278,25 juta. Hal tersebut terjadi karena kondisi ekonomi Cina yang meningkat dan kenaikan anggaran militer Cina.

2. Distribusi ODA Jepang ke Cina Berdasarkan Bentuk Bantuan

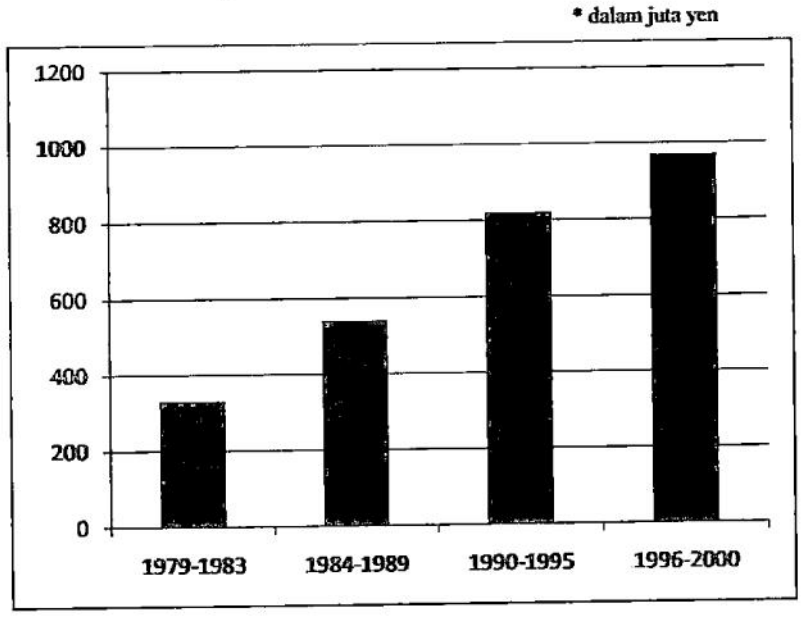
Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa ODA bilateral Jepang dapat dibagi menjadi pinjaman (Yean Loan), hibah (Grant Aid) dan kerjasama teknik (Technical Cooperation).

Pinjaman Yen

Pinjaman yen adalah pinjaman yang diberikan kepada Negara-negara berkembang termasuk Cina dengan bunga rendah dan jangka waktu pembayaran yang lamadalam bentuk yen. Pinjaman tersebut digunakan untuk mengembangkan infrastruktur sosial dan ekonomi. Jepang juga mendukung upaya pembangunan di Negara berkembang. Berikut adalah distibusi pinjaman yen Jepang ke Cina pada tahun 1979-2000

Grafik 3.3

Distribusi Pinjaman Yen Jepang ke Cina: 1979-2000



Sumber: Soderberg, Marie. Juni 2005.*ODA for China: Seed Money and a Window for Contact.* European Institutcof Japanese studies.hal124-125

Grafik 3.3 menunjukan adanya peningkatan ODA Jepang dalam bentuk yen ke Cina dari tahun 1979 sampai tahun 2000. Pada periode tahun 1979-1983 pinjaman yen sebesar US$ 330.9 juta. Hal tersebut juga berlaku pada periode berikutnya ketika pinjaman yen Jepang ke Cina meningkat menjadi sebesar US$ 540 juta. Sejak periode awal hingga memasuki periode tahun 2000, jumlah pinjaman yen yang diberikan Jepang ke Cina memang tidak selalu sama akan tetapi selalu meningkat. Pinjaman yen Jepang ke Cina puncaknya terjadi pada periode 1999-2000, yaitu dengan nilai pinjaman sebesar US$ 969 juta.

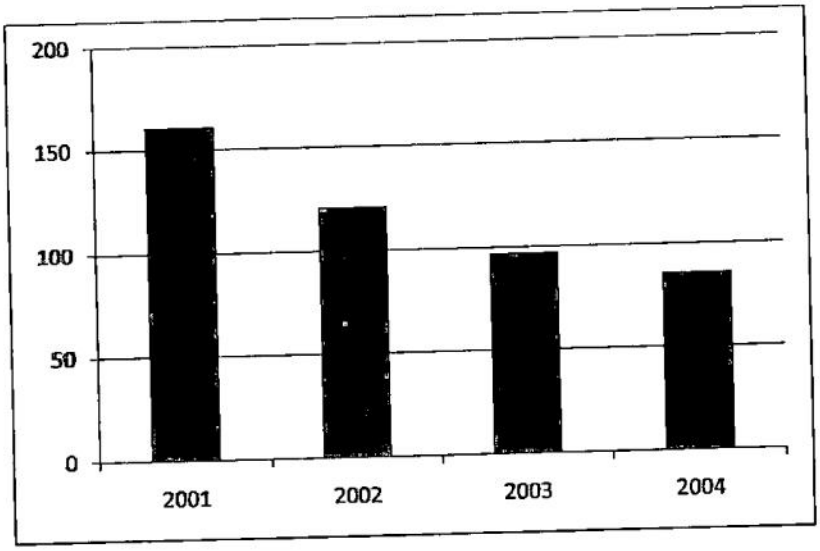
Pada tahun 2001 terjadi perubahan sasaran penerima ODA Jepang.ODA Jepang berupa pinjaman Yen Jepang memberi tekanan khusus pada sektor lingkungan. Sebagai contoh, Maret 2002 antar 15 item pinjaman Yen Jepang, pinjaman perlingdungan lingkungan mendominasi dengan jumlah rekening pinjaman 54%. Pinjaman yen juga dikhususkan untuk daerah pedalaman. selain itu pinjaman Yen meingkatakan bantuan pelatihan. Diantara 15 item pinjaman yen pada tahun 2002, 6 item dikhususkan untuk pleatihan. Dibandingkan dengan awal pinjaman Yen, setelah tahun 2000 bantuan pembangunan infrastruktur di daerah pesisir mulai dikurangi dan bergeser ke daerah pedalaman.[71] Berikut adalah garfik yang mendukung pernyataan pinjaman yen seperti yang dijelaskan sebelumnya, sejak 2001-2004.

[71] Agnita, Op.Cit Hal 61

Grafik 3.4

Distribusi Pinjaman Yen Jepang ke Cina: 2001-2004

*dalam juta yen

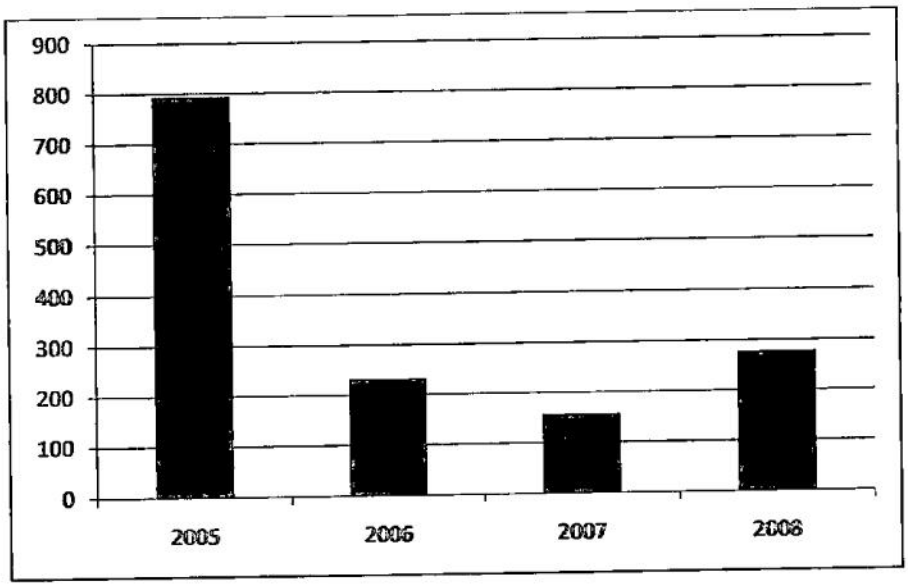


Sumber: Soderberg, Marie. Juni 2005.*ODA for China: Seed Money and a Window for Contact.* European Instituteof Japanese studies.hal124

Pada tahun 2005 jumlah pinjaman yen yang diterima Cina mencapai 3.1331 trilliun yen atau sekitar US$ 794.50 Juta. Hal tersebut sejalan dengan peningkatan ODA Jepang dan ke Cina yang meningkat secara siginifikan pada tahun ini. Sedangkan pada tahun 2006 pinjaman Yen yang diterima Jepang sebesar US$ 318Juta. Pada tahun 2007 Cina mendapatkan pinjaman yen sebesar US$ 156.56 juta dan pada tahun 2008 Cina mendapatkan pijnaman yen sebesar US$ 278.25 juta. Berikut adalah garfik Pinjaman Yen yang diberikan Jepang ke Cina pada tahun 2005-2008.

Grafik 3.5

Distribusi Pinjaman Yen Jepang ke Cina: 2005-2008



Bantuan Hibah dan Teknis

Selain pinjaman Yen, Distribusi ODA juga berupa bantuan hibah dan teknis sejak tahun 1980 Jepang memberikan bantuan ke Cina dengan menekankan pada aspek kebutuhan dasar seperti kesehatan. Perlindungan lingkungan, pelatihan pekerja dan bidang pendidikan. Jepang menggunakan bantuan hibah untuk mendukung Negara-negara berpenghasilan relative rendah dan wilayah terpencil. Dana hibah biasanya digunkaan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia dan pengembangan sumber daya manusia. Menurut David Potter, Hibah juga diberikan untuk negara berpendapatan menengah berdasarkan kriteria kebutuhan yang ditunjukan, ketidaktepatan pinjaman, dan hubungan persahabatan dengan Jepang.[72]

[72] David Potter M, *Japan's Foreign Aid to the Philippines,* New York:St Martin's Press hal 5. Dalam Tesis, Agnita Handayani *"Kebijakan Luar Negeri Jepang terhadap Cina: Studi Kasus Distribusi Official Development Assistance (ODA) Jepang ke Cina Periode 1992-2004"* Juni 2011.

Sedangkan yang dimaksud bantuan teknis adalah bearti pemerintah Cina mengirim para ahli untuk pergi ke Jepang untuk melakukan penelitian. Atau sebaliknya pemerintah Jepang pergi ke Cina. Mengajarkan teknologi atau menyediakan peralatan teknologi. Tujuan dari bantuan teknis adalah membantu Cina mengembangkan ahli dan kemampuannya, untuk mendukung pembangunan Cina.

Tabel 3.3

Jumlah Hibah dan bantuan Teknis Jepang ke Cina 1990-2008

Year	Gran Aid	Technical Coperation
1990	66.06	70.49
1991	66.52	68.55
1992	82.37	75.27
1993	98.23	76.51
1994	77.99	79.57
1995	4.81	73.74
1996	20.67	98.30
1997	68.86	73.30
1998	76.05	81.96
1999	59.10	77.77
2000	47.80	62.80
2001	63.33	61.80
2002	67.87	562.37
2003	51.50	61.80
2004	41.10	59.23

Sumber:http/www.cc.kyoto-su.ac.jp/project/orc/econ-public/china/documents/WUDP28.pdf dan diolah dari ODA white paper 200-2008.

Tabel 3.3 menunjukan bahwa bantuan hibah dan teknis Jepang mengalami perubahan setiap tahunnya. Pada tahun 1990 bantuan hibah yang diterima sebesar US$ 66.06 Juta dan bantuan teknis sebesar US$ 70.49 Juta. Hanya pada tahun 1993 dan 1994 jumlah bantuan hibah yang diterima Jepang lebih besar dibandingkan bnatuan teknis. Jumlah bantuan Jepang ke Cina dalam bentuk teknis seperti tabel diatas terbesar terjadi pada tahun 2002 yaitu sebesar US$ 562.37 Juta.

Tahun 2005 jumlah bantuan hibah yang diterima Jepang hanya sebesar US$34.04 juta dan menerima bantuan teknis sebesar US$ 235.73 Juta. Kemudian pada tahun 2006 mengalami penurunan yang signifikan pada bantuan hibah menjadi US$ 19.05 Juta. Pada tahun 2008 bnatuan hibah Jepang ke Cina sebesar US$ 2.3 juta dan menerima bantuan teknis sebesar US$ 265.22 Juta. Berikut adalah tabel bantuan hibah dan teknis Jepang ke Cina tahun 2005-2008.

Tabel 3.4

Jumlah Hibah dan bantuan Teknis Jepang ke Cina

*Dalam US$ Juta

Tahun	Bantuan Hibah	Bantuan Teknis
2005	34.03	235.73
2006	*19.05*	*318.84*
2007	15.48	263.62
2008	2.3	265.22

Sumber: diolah dari ODA white paper 2005-2008

Bantuan hibah dan teknis yang diterima Jepang digunakan untuk membangun infrastruktur dan tempat pelayanan masyarakat lainnya. Bantuan

tersebut telah membantu Cina dalam mewujudkan pertumbuhan dan peningkatan taraf hidup bagi masyarakat Cina. Seiring pertumbuhan Cina pemerintah Cina mulai mengurangi bantuan terhadap Cina.

ODA Jepang terakhir kali diberikan kepada Cina pada tahun 2008.Hal tersebut terjadi karena pasca tahun 2008, hubungan Jepang-Cina berjalan kurang baik. Selain itu, ekonomi Cina pada tahun 2010 sudah mampu malampaui Jepang. Pada tahun 2010, GDP Cina untuk pertama kali dapat mengungguli GDP Jepang. Sengketa pulau senkaku juga telah sedikit menimbulkan hubungan ketidaknyamanan antara Jepang dan Cina.

Perkembangan ODA Jepang sejak periode awal hingga memasuki periode kontemporer begitu banyak mengalami perubahan bukan hanya dalam bentuk dan jumlahnya saja akan tetapi juga pada tujuan dan prioritas bantuan itu sendiri. Perkembangan yang terjadi pada Jepang juga ikut mempengaruhi perkembangan ODA. ODA yang diberikan Jepang ke Cina seperti yang dijelaskan penulis terbagi atas 2 kategori yaitu pertama berdasarkan periodesasi dan kedua berdasarkan bentuknya. Setelah pada sebelumnya dan Bab ini penulis menjelaskan berbagai hal yang terkait dengan judul seperti dinamika hubungan politik-ekonomi Jepang dan Cina. Penulis juga telah memaparkan perkembangan ODA dan kebijakan ODA Jepang ke Cina. Pada Bab selanjutnya penulis akan membahas tentang kepentingan politik Jepang dalam pemberian ODA terhadap Cina pada tahun 2008.