

Kebijakan Jepang di Kawasan Asia Tenggara melalui Penandatanganan “*Joint Declaration on AJCEP*” di Era Kepemimpinan Junichiro Koizumi

Nafira Fitri, Sukma Sushanti, S.S., M.Si., Putu Titah Kawitri Resen, S.IP., M.A.

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email : fyra_na@yahoo.com, sukmasushanti@gmail.com, kawitriresen@gmail.com

ABSTRAK

This paper found that the making of Japanese foreign policy related to trade sector in Southeast Asia in the era of the leadership of Junichiro Koizumi. This topic is interesting, because until the mid-1990s, Japan committed to making the policy of multilateralism and reject the free trade agreements, because they assume the free trade agreement is not in accordance with the GATT / WTO. But in the era of Junichiro Koizumi changed the emphasis of economic cooperation to "act together and move forward together" with ASEAN and establish the ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership (AJCEP) as the beginning of the establishment for the Free Trade Agreement.

In this paper the author will examine the making of Japanese foreign policy-related trade in Southeast Asia in the era of the leadership of Junichiro Koizumi. With a locus of time in the 1998-2002, after Asian crisis in 1997 and the signing of the "Joint Declaration on the ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership". This paper will explore using Model II: Organizational Process by Graham T. Allison with the initial assumption that the change of foreign policy in the economic field in Japan is the result of the government organization in Japan which is influenced by external factors at that time and the list options which produced by the organization.

Keyword: AJCEP, Junichiro Koizumi, the Asian Crisis, Free Trade Agreement

Pendahuluan

Sejak tahun 1950-an, Jepang merupakan negara pertama yang maju perekonomiannya di Asia, dan memberikan efek berkesinambungan yang positif terhadap negara-negara lain di Asia Timur (Yue, 2004). Kemajuan yang dicapai ini juga merupakan hasil dari industrialisasi yang ditunjang oleh peran pemerintah melalui kebijakan-kebijakan ekonomi, salah satunya yaitu proteksi pasar dalam negerinya dengan memberikan subsidi kepada produsen dalam negeri dan membatasi penerimaan impor dari negara lain.

Kebijakan terkait proteksi juga membuat Jepang selama tahun 1990-an menolak adanya Free Trade Agreement. Hal ini disebabkan karena Jepang menganggap bahwa Free Trade Agreement merupakan alat diskriminatif yang paling buruk dan merusak konsep sistem perdagangan yang ada dalam pasal 1 GATT (*The General Agreement on Tariffs and Trade*) (Sutton, 2007). Namun sebenarnya Perjanjian Perdagangan Bebas (Free Trade Agreements) merupakan salah satu pengecualian dari prinsip non-diskriminasi perdagangan dalam pasal tersebut yang

memang masih ada ketidaksetujuan dari beberapa negara termasuk Jepang mengenai batas-batas dan sifat pengecualian yang berlaku terhadap perdagangan bebas (Sutton, 2007). Meski demikian, Jepang tetap dapat menguasai pasar Asia, utamanya Asia Tenggara, karena negara-negara di kawasan Asia Tenggara sangat tergantung dengan teknologi yang dihasilkan oleh Jepang. Belum lagi dengan banyaknya *Foreign Direct Investment* (FDI) yang dialirkan Jepang ke kawasan ini, menjadikan Jepang memiliki posisi yang kuat di bidang perdagangan di kawasan Asia Tenggara (Purbantina, 2013).

Hal tersebut berubah di tahun 2001 saat Kabinet dari Perdana Menteri yang baru terpilih yaitu Junichiro Koizumi mulai mengubah sejumlah kebijakan yang ada di Jepang utamanya kebijakan ekonomi yang mengarah pada perbaikan pasca krisis Asia 1997 dan kebijakan luar negeri Jepang yang mulai mengarah ke dalam pembentukan perjanjian perdagangan bebas dengan negara lain. Kebijakan yang paling signifikan terhadap hubungannya dengan ASEAN sebagai organisasi regional di kawasan Asia Tenggara dapat dilihat dengan dibuatnya *Koizumi Doctrine* pada 14 Januari 2002 yang menekankan pada ide normatif untuk bertindak bersama dan maju bersama dengan ASEAN melalui beberapa hal yaitu melakukan perbaikan dan peningkatan kemakmuran, memperkuat kerjasama ekonomi yang mengarah pada perdagangan bebas antar kawasan, serta kerjasama yang menekankan pada prospek di masa yang akan datang (Dharmastuti, 2009). Poin kerjasama perdagangan dalam *Koizumi Doctrine* selanjutnya dituangkan dalam perjanjian ekonomi formal dengan ASEAN yang diajukan Jepang pada November

2002, melalui penandatanganan *Joint Declaration* untuk membangun sebuah kerangka kerja untuk *ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership* (AJCEP).

Hal ini menarik untuk dilihat karena seperti yang telah dibahas sebelumnya bahwa Jepang dengan keras menolak perjanjian perdagangan bebas yang dianggap melanggar sistem perdagangan GATT/WTO namun setelah adanya krisis Asia di tahun 1997 dan pergantian Perdana Menteri menjadi Junichiro Koizumi di tahun 2001, arah kebijakan ekonomi dan luar negeri Jepang berubah dengan membuat perjanjian ekonomi dengan ASEAN sebagai organisasi regional pertama yang membuat kesepakatan perdagangan multilateral dengan Jepang.

Berdasarkan uraian diatas, dapat dilihat bahwa Jepang pasca krisis Asia dan di bawah kepemimpinan Junichiro Koizumi telah membuat perubahan kebijakan ekonomi dan luar negeri pada bidang perdagangan internasional khususnya dengan ASEAN dan dari latar belakang permasalahan yang ada dirumuskan permasalahan yaitu bagaimana proses pembuatan kebijakan luar negeri Jepang terkait perdagangan dengan ikut serta dalam perjanjian perdagangan bebas melalui ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership di era kepemimpinan Junichiro Koizumi?

Model II : Organizational Process

Penulis dalam hal ini menggunakan model II: proses organisasi yang dijelaskan oleh Graham T. Allison. Allison menjelaskan bahwa kebijakan luar negeri adalah output dari proses

organisasi (Allison, 1971). Negara diasumsikan sebagai organisasi yang memiliki berbagai organ dengan fungsi yang berbeda, dan bekerja untuk mencapai tujuan bersama dari organisasi tersebut. Perilaku pemerintahan dapat dilihat sebagai tindakan yang dipilih oleh suatu kesatuan dan hasil dari pikiran rasional para pembuat kebijakan, dikendalikan secara terpusat, serta dilengkapi dengan informasi yang sebenar-benarnya, dan memaksimalkan nilai dari hasil yang bisa didapatkan. Model ini menekankan pada asumsi bahwa sebuah keputusan yang diambil adalah berdasarkan *standard operating procedures* (SOP) dalam pemerintahan dan cenderung dapat diprediksi dan tetap sesuai pola aksi tertentu. Karakteristik dari aksi pemerintah biasanya akan mengikuti dari rutinitas-rutinitas yang telah dipatenkan atau dari pilihan yang dibuat oleh kepala pemerintahan dengan berbasis pada informasi dan estimasi konsekuensi yang akan berlaku bila aksi tersebut dilakukan.

Mendukung model proses organisasi yang dipaparkan oleh Graham T Allison, Charles W. Kegley dalam bukunya yang berjudul "*World Politics : Trends and Transformation*" menjelaskan bahwa *Standard Operating Procedures* (SOPs) menurut Kegley merupakan aturan-aturan untuk mencapai sebuah keputusan dengan metode-metode yang telah ditetapkan dan dapat diikuti secara berkelanjutan (Kegley,2008). Rutinitas yang terjadi ini membuat adanya keterbatasan pilihan-pilihan alternatif dalam kebijakan yang dibuat. Hal ini dianggap lebih baik, karena dibandingkan harus menambah jumlah dari pilihan-pilihan alternatif, sebuah organisasi lebih memiliki persiapan untuk mempertimbangkan kemungkinan apa

yang akan terjadi dan apa yang tidak akan terjadi dengan menggunakan sebuah keputusan yang pernah sebelumnya dilakukan (Kegley,2008).

Hal serupa juga dijelaskan oleh Karen A. Mingst mengenai Model Organisasi dalam bukunya yang berjudul "Essentials of International Relations". Mingst menjelaskan bahwa aktor dalam pembuatan kebijakan juga ditentukan oleh isu yang ingin dipecahkan, sedangkan aktor-aktor lain (subunit lain yang tidak berhubungan dengan isu) tetap memiliki suara untuk mempertimbangkan keputusan yang akan diambil, agar keputusan tersebut tidak merugikan aktor-aktor lain tersebut. Dengan model organisasi yang dipaparkan oleh Graham T. Allison dan didukung oleh Charles W. Kegley serta Karen A. Mingst ini, penulis mencoba melihat bagaimana proses pembuatan kebijakan luar negeri Jepang terkait perdagangan dengan ikut serta dalam perjanjian perdagangan bebas melalui ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership di era kepemimpinan Junichiro Koizumi.

Krisis Asia 1997

Menghadapi krisis Asia yang terjadi tahun 1997, Jepang mulai mengambil tindakan strategis sesuai SOP yang berlaku di dalam tubuh pemerintahan Jepang sendiri sebagai aktor dalam pengambilan kebijakan menghadapi Krisis tersebut, yang saat itu berada dibawah Perdana Menteri Hasyimoto Ryutaro. Dalam menghadapi suatu krisis sesuai dengan SOP yang berlaku, harus ditangani oleh Ministry of Finance (MOF) , yang nantinya mengeluarkan kebijakan untuk memulihkan kondisi yang ada. Kebijakan

yang dikeluarkan oleh MOF adalah mengajukan sebuah Badan yang disebut dengan *Asian Monetary Fund* (AMF). Pemerintah Jepang melalui Menteri Keuangan Hiroshi Mitsuzuka, dan Wakil Menteri Keuangan Eisuke Sakakibara mengajukan proposal *Asian Monetary Fund* (AMF) saat menghadiri pertemuan negara-negara G-7 di Hong Kong pada September 1997 (Adriani, 2010). Rancangan pembentukan AMF ini juga diajukan sebagai kebijakan alternatif selain tersedianya IMF, karena negara-negara di kawasan Asia mulai menyadari bahwa IMF tidak dapat memberikan solusi yang banyak dalam krisis Asia tersebut. Namun, AMF harus menghadapi kenyataan penolakan Amerika Serikat (termasuk IMF), dan tidak adanya dukungan dari Cina. Sehingga pada November 1997, Jepang mengambil tindakan untuk tidak melanjutkan proposal AMF ketahap selanjutnya.

Tidak sampai disana, MOF meninjau bahwa krisis Asia ini sangat berpengaruh pada perdagangan domestik Jepang terlebih dalam bidang ekspor dan impor. Hal ini dikarenakan kawasan Asia Tenggara merupakan pasar nomor satu bagi hasil industri Jepang. Sebaliknya, kawasan Asia Tenggara merupakan penyuplai bahan-bahan mentah bagi keperluan industri yang dibutuhkan oleh Jepang. Hal ini membuat penurunan di bidang ekspor Jepang di kawasan Asia Tenggara sebesar 27,9%. Sementara itu ekspor negara-negara ASEAN ke Jepang mencapai 14,2% (Castellano, 2000). Investasi Jepang di kawasan Asia Tenggara juga mengalami penurunan yang semula di tahun 1990-1996 mencapai 534 miliar yen, menjadi 515,6 miliar yen di tahun 1997 (Castellano, 2000). Hal tersebut membuat MOF mulai memfokuskan pembuatan kebijakan untuk

mengatasi permasalahan domestik yang terjadi. MOF membuat suatu kebijakan paket deregulasi finansial dengan memberikan stimulus kepada perusahaan-perusahaan dalam negeri melalui subsidi dan pinjaman dana agar tetap dapat berjalan dalam kondisi krisis seperti saat itu dan membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi para investor asing untuk menanamkan modal di Jepang sebagai suatu cara meningkatkan globalisasi (Hook dkk, 2001). Namun kebijakan tersebut bukan memperbaiki keadaan, justru menambah permasalahan finansial ditubuh Jepang.

Perubahan Cara Pandang Jepang terhadap FTA

Tekanan tidak hanya datang dari kondisi dalam negeri melainkan Amerika Serikat yang juga merupakan aliansi besar Jepang, dimana Amerika Serikat menuntut Jepang untuk menjamin keamanan politik dan ekonomi Amerika serta aset-aset Amerika dari ancaman Cina di kawasan Asia (BA, 2009). Sehingga Amerika meminta Jepang untuk segera membuka pasarnya dengan membentuk sebuah Perjanjian Perdagangan Bebas sebelum Cina berhasil mengambil alih posisi Jepang di kawasan Asia. Tekanan-tekanan dari eksternal tersebut membuat Jepang di tahun 1998 mulai mempelajari tentang FTA. Dalam argumen terakhir perundingan WTO disebutkan bahwa bilateral dan regional FTA dapat dilakukan secara umum dan dapat membuat sebuah model alternatif yang datang dari progres yang nyata dalam proses liberalisasi perdagangan. Untuk itu, Jepang membuat sebuah Kelompok Kerja dalam bidang perjanjian kerjasama ekonomi dalam

Dewan Ekonomi dan Kebijakan Fiskal. Tugas dari badan ini tidak hanya menjalin kerjasama antara negara melainkan juga untuk memperoleh hasil yang lebih baik untuk Jepang daripada harus ikut dalam proses perundingan dibawah WTO (Rathus,2011).

Pada tahun 1998, Jepang menyadari kebuntuannya dalam proses liberalisasi yang terhalang oleh krisis di tahun tersebut. Sehingga di bulan Agustus, Kepala JETRO, Noboru Hatakeyama mengunjungi Mexico atas undangan Menteri Perdagangan dan Industri Mexico, Herminio Blanco (Fatnilativia,2008). Hasil dari pertemuan tersebut adalah sebuah laporan positif mengenai perlunya dibentuk FTA dengan kebijakan pendekatan *dual-track* untuk mengejar liberalisasi baik melalui FTA maupun WTO. Tidak sampai disana, di bulan November setelahnya, Presiden Ernesto Zedillo berkunjung ke Jepang. Meskipun tidak dapat membahas FTA, karena tim dari MITI belum selesai untuk mengkaji FTA bagi Jepang dan Mexico, namun pembicaraan tentang mengkaji ulang efek FTA bagi industri Jepang telah dilakukan, dan hasil dari pembicaraan tersebut adalah pemerintah Jepang harus membuka FTA dengan Mexico untuk mencegah diskriminasi terhadap perusahaan Jepang yang berinvestasi di Mexico (Fatnilativia, 2008). Perubahan kebijakan Jepang terhadap FTA ini diperhatikan seksama oleh Singapura yang akhirnya ikut mengajukan proposal kerjasama FTA secara bilateral dengan Jepang pada akhir Oktober 1999. Namun pada masa itu Jepang bereaksi negatif dan skeptis terhadap proposal Singapura. Di tahun 1999 pula, Jepang kembali mendapat tekanan yang sekaligus menjadi angin segar bagi Jepang, dimana pada tahun tersebut terjadi pertemuan

WTO Putaran Doha. Dalam pertemuan tersebut, Jepang menemukan bahwa Amerika Serikat dan Negara-negara Uni Eropa berdiri di sisi yang sama dan sepakat untuk meringankan peringatan bagi subsidi pertanian dan proteksi pasar. Hal ini semakin membuat Jepang meningkatkan urgensinya untuk membentuk suatu kebijakan yang bersifat adaptif dilakukan oleh Jepang tanpa menghilangkan kebijakan-kebijakan yang sudah menjadi sebuah inti dari kebijakan nasional yang tidak dapat diubah kepentingannya.

Proses Pengambilan Kebijakan ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership (AJCEP)

Kondisi ekonomi Jepang yang belum mengalami perubahan yang signifikan di bidang perdagangan dan perekonomian domestik yang tidak kunjung membaik, akhirnya harus dihadapi oleh Perdana Menteri Terpilih di masa itu, yaitu Junichiro Koizumi. Koizumi mulai memasuki kabinet pemerintahan pada 26 April 2001 (Hook, 2001). Koizumi merupakan sosok yang karismatik dan kuat. Dengan kondisi Jepang yang sangat buruk dibandingkan tahun-tahun sebelumnya membuat Koizumi mulai bergerak cepat mengatasi permasalahan ekonomi tersebut. Kontribusi signifikan yang datang dari kementerian-kementerian terkait yaitu MOF, MOFA, MITI (setelah 2001 berubah menjadi Ministry on Economic, Trade, and Industry (METI)), dan MAFF telah memberikan bantuan pertimbangan yang cukup kuat dan meluas untuk dikolaborasikan oleh Junichiro Koizumi. Kementerian-kementerian ini sangat berpengaruh terhadap keputusan ekonomi yang dibuat

pada masa itu. Atas pertimbangan dari METI, Koizumi mulai melakukan privatisasi perusahaan-perusahaan nasional seperti kantor pos dalam rangka mengurangi pengeluaran untuk subsidi perusahaan nasional yang kurang produktif (Thies, 2008). Dengan pertimbangan MOF, Koizumi mulai mengurangi subsidi untuk para petani yang sebelumnya mendapatkan proteksi tarif dan kuota dari produk importir kompetitor, support harga, dan pajak yang minim (Thies,2008). Meskipun mendapatkan banyak aksi demo dari para petani, Koizumi tetap melakukan hal tersebut. Hal ini dikarenakan Jepang membutuhkan banyak pendapatan dan simpanan yang akan digunakan untuk mempersiapkan Jepang dalam pembukaan pasarnya. Kebijakan ini sesungguhnya juga memunculkan adanya ketidaksetujuan dari tubuh MAFF, terlebih dengan isu tambahan atas kebijakan impor beras yang membuat takut para petani Jepang tidak bisa berkompetisi, karena kebijakan ini tentu merugikan kementeriannya terlebih dalam hal pendanaan dan pengembangan industri pangan domestiknya. Sehingga kebijakan ini dianggap telah mengorbankan pihak petani (Hook dkk,2001). Selain itu, Partai Demokrat Liberal (LDP) juga menegur dengan keras kebijakan yang disetujui oleh Perdana Menteri yang berasal dari partainya tersebut. LDP menganggap kebijakan tersebut akan membuat LDP kehilangan suara dan kepercayaan dari para petani yang selama ini selalu menjadi pendukung tetap dan terbesar bagi kemenangan LDP (Thies, 2008). Pertimbangan tersebut telah diterima oleh Kabinet Pemerintahan Junichiro Koizumi. Namun sekali lagi Jepang khususnya Kabinet pemerintahan Junichiro Koizumi terus bergerak untuk mencari formulasi

yang tepat untuk memulihkan perekonomian Jepang tanpa harus mengorbankan pihak manapun dan menggunakan kebijakan sementara tersebut untuk menyelamatkan perekonomian domestik.

Kerja keras dari Kabinet ini mulai terlihat ketika METI mengeluarkan White Paper on International Trade yang menggambarkan sebuah Perjanjian Kerjasama Ekonomi yang disebut EPA (*Economic Partnership Agreement*) (Yoshimura,2012). EPA kemudian digambarkan sebagai sebuah kesepakatan dagang yang melampaui batas-batas eliminasi tarif yang dicakup konsep FTA tradisional, yang merupakan elemen dasar dari negosiasi yang ada dalam GATT dan WTO, dimana hanya akan melibatkan kesepakatan penghapusan hambatan tarif dan non tarif dalam perdagangan barang dan jasa, melainkan dengan menjangkau juga area baru seperti investasi, kompetisi, digitalisasi prosedur dagang, harmonisasi *e-commerce* untuk sistem terkait dan memfasilitasi pergerakan orang didalamnya (Fatnilativia,2008). METI memaparkan bahwa manfaat FTA yang akan diperoleh Jepang adalah untuk mengembangkan aturan perdagangan baru, sebagai mekanisme yang baik untuk memelihara momentum WTO pasca Doha Round, meningkatkan pengalaman pembangunan sistem internasional, dan dapat menjadikan katalif bagi reformasi struktural di lingkup domestik (Fatnilativia,2008). Model kerjasama EPA ini juga sangat menguntungkan bagi Jepang, karena memungkinkan Jepang untuk tetap mempertahankan langkah proteksi untuk sektor ekonomi tertentu, yang memungkinkannya untuk menarget sektor spesifik yang dirasakannya memerlukan kompetisi yang lebih besar

dan reformasi struktural. Sehingga model ini tidak akan merugikan pihak manapun, terlebih di sektor-sektor sensitif seperti pertanian.

Model yang diajukan oleh METI ini juga mendapatkan dukungan dari MOFA. MOFA melihat strategi ini harus segera dilakukan agar dapat menjadi payung penghalang sebelum Cina meluncurkan kerjasama dengan negara-negara di kawasan Asia tersebut dan menggantikan posisi Jepang di kawasan tersebut (BA,2009). Untuk itu, model yang sudah matang ini harus segera diaplikasikan. Singapura yang sebelumnya mendapatkan penolakan dari Jepang, kini mendapatkan angin segar untuk membuat segera perjanjian perdagangan bebas yang berbasis pada model EPA tersebut. Sehingga pada 20 Oktober 2001, dalam acara APEC Summit di Shanghai, Jepang menyetujui pembuatan Japan-Singapore Economic Partnership Agreement (JSEPA). Selama beberapa bulan, perjanjian ini dianggap sukses membangkitkan semangat untuk meningkatkan perekonomian Jepang. Koizumi pun menganggap kerjasama dengan Singapura ini adalah sebagai pintu masuk untuk dapat membuat suatu kerjasama dengan negara-negara lain di kawasan Asia Tenggara tersebut. Namun Jepang mengalami kesulitan karena negara-negara di kawasan Asia Tenggara cenderung memiliki kekuatan industri pangan dan pertanian yang cukup memadai dan bahkan memiliki kemampuan ekspor yang hampir sama dengan Jepang.

Hal ini kemudian membuat Jepang kembali mencari cara untuk masuk kedalam kawasan tersebut. Koizumi sendiri sebagai Perdana Menteri yang mewakili Jepang dalam acara penandatanganan kerjasama dengan

Singapura terkait JSEPA pada 14 Januari 2002 kemudian mendapatkan cara untuk masuk yaitu dengan bekerjasama dengan organisasi regional yang terbesar di kawasan tersebut. Pada pertemuan itu, Koizumi membuat pernyataan yang dikenal dengan "*Koizumi Doctrine*", yang menekankan pada ide normatif untuk :bertindak bersama, maju bersama" dengan ASEAN dalam hal melakukan perbaikan dan peningkatan kemakmuran, memperkuar kerjasama demi terciptanya stabilitas, dan kerjasama yang menekankan pada prospek di masa yang akan datang (Dharmastuti,2009). Jepang yang diwakili oleh Junichiro Koizumi menyatakan bahwa Jepang akan membantu ASEAN terutama dalam merealisasikan Initiative for Development in East Asia (IDEA), dengan memberikan Official Development Assistance (ODA),FDI, dan fasilitas perdagangan berupa kerjasama dagang bagi negara-negara didalamnya serta adanya rencana untuk membuat sebuah kerjasama yang menyeluruh dengan ASEAN melalui Comprehensive Economic Partnership.

Pidato Junichiro Koizumi dalam *Japan and East Asia- A Sincere and Open Partnership* di Singapore, 14 Januari 2002

"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

cooperation under the basic concept of "acting together- - advancing together. I would like to propose an Initiative for Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership. Of course, we will cooperate 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." –Junichiro Koizumi

Sumber : www.kantei.go.jp

Tidak lama setelah doktrin tersebut dibuat, pada September 2002, dalam pertemuan menteri-menteri ekonomi ASEAN di Brunei, Jepang mulai membicarakan rencana mengenai kerangka pembentukan Joint Declaration on ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership (AJCEP) (Dharmastuti,2009). Dalam pertemuan tersebut dibicarakan pula rencana AJCEP akan direalisasikan dalam waktu sepuluh tahun. Akhirnya, pada 5 November 2002 saat pertemuan ASEAN +3 Summit di Phnom Penh, Jepang dan ASEAN menandatangani perjanjian kerjasama Joint Declaration on ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership (AJCEP) (Hook,2007) . Kesepakatan ini memiliki beberapa poin penting yaitu Pengurangan batas-batas perdagangan, investasi, dan jasa, Perbaikan struktur industri di Jepang dan industri ekonomi di ASEAN, serta kerjasama keuangan dan

pasar modal dilengkapi dengan program bantuan terhadap negara-negara anggota ASEAN. Dalam kesepakatan ini memiliki beberapa poin penting untuk dilakukan oleh kedua belah pihak. Pemerintah negara-negara anggota ASEAN harus dapat mengubah kebijakan investasi,perdagangan dan industrinya,dari pola tradisional pembatasan impor dan ekspor ke arah kompetisi pasar menuju pasar tunggal ASEAN (Dharmastuti,2009). Sementara itu, Jepang harus mampu menunjukkan kepada rekan-rekannya di ASEAN tentang bagaimana perbaikan industri dan struktur perusahaan dalam negeri akan berpengaruh terhadap perdagangan dan investasi negara-negara tetangganya (Dharmastuti,2009). AJCEP dirasa oleh Jepang mampu untuk mempermudah Jepang menjalin kerjasama dengan negara-negara anggota ASEAN, meskipun kesepakatan ini hanya dibuat secara umum dan nantinya Jepang akan membuat jaringan kerjasama bilateral dengan negara-negara tersebut dibawah naungan AJCEP sendiri untuk mengakomodir kesulitan dalam bernegosiasi dalam satu paket yang menyeluruh. Hal ini juga memberikan peluang kerjasama bilateral yang lebih mudah untuk dipecahkan dan dibentuk terutama untuk bernegosiasi masalah agrikultur yang dianggap sangat sensitif oleh kedua belah pihak (Yue,2004).

Dalam kesepakatan AJCEP ini, pihak Jepang juga sangat menekankan bahwa kesepakatan ini harus ditempuh dengan mekanisme *single undertaking*. Prinsip ini menjadi pola khas negosiasi EPA Jepang dan dianggap sebagai strategi negosiasi Jepang untuk mencapai kesepakatan. Prinsip ini merujuk pada mekanisme negosiasi dimana kesepakatan hanya dapat dicapai jika

semua pihak sepakat atas semua sektor yang dicakup dalam negosiasi (Fatnilativia,2008). Jika masing-masing pihak belum memiliki kesepakatan atas sektor-sektor yang harus masuk dalam skema EPA, maka negosiasi tidak akan berlanjut. Hal ini memungkinkan negosiasi EPA menjadi sangat fleksibel karena para pihak yang terlibat didalamnya dapat memasukkan berbagai elemen sesuai dengan kepentingannya (Fatnilativia,2008). Dalam hal ini, kesepakatan EPA tidak akan hanya terdiri dari pemotongan tarif dan reduksi atas produk-produk tertentu melainkan juga dapat memasukkan sektor jasa, investasi, kerjasama ekonomi dan hak kekayaan intelektual. Prinsip ini pun juga sangat berguna terutama ketika negara memiliki sektor sensitif untuk dinegosiasikan.

Dalam negosiasi dengan negara-negara anggota ASEAN, Jepang untuk menghapus tarif produk industrial dan untuk tidak membuka pasar produk pertaniannya, menggunakan elemen kerjasama ekonomi sebagai alat negosiasi. Jepang memenangkan kesepakatan dengan menawarkan kerjasama di sektor pertanian dalam bentuk kerjasama pelatihan perbaikan sanitasi untuk meningkatkan mutu produk pertanian partnernya dan melakukan pengiriman tenaga ahli untuk meningkatkan sektor otomotif. Sehingga menurut Jepang, prinsip ini sangat sesuai dengan kondisi yang diinginkan Jepang. Selain dapat memperbaiki perekonomiannya, Jepang tidak perlu mengorbankan kebijakan nasional yang selalu menjadi acuan dalam pembuatan kebijakan ekonomi luar negeri yaitu dengan tidak mengorbankan proteksi dalam negerinya, namun tetap dapat menjalin kerjasama ekonomi dengan pihak lain untuk menstimulus pasar

domestik dan meningkatkan kembali ekspornya yang sedang terhambat oleh dampak krisis Asia. AJCEP sendiri nantinya akan membentuk sebuah komite senior resmi yang akan membuat kerangka kasar dari *Framework* yang akan dibahas pada tahun 2003 mendatang, memonitor perkembangan perjanjian bilateral, dan melaporkan kembali dalam pertemuan berikutnya yang dijadwalkan pada November 2003 (Rathus,2001). Studi simulasi yang meneliti tentang kesepakatan Jepang dan ASEAN ini menunjukkan bahwa FTA ini akan meningkatkan ekspor dari Jepang ke ASEAN sebanyak 27,6 persen, dan dari ASEAN ke Jepang sebesar 44,2 persen. Hal ini tentunya akan meningkatkan *Gross Domestic Product* (GDP) sebanyak 0,07 persen di Jepang dan 1,99 persen di ASEAN (Yue,2004). Sehingga secara keseluruhan, AJCEP dianggap sangat membantu Jepang dalam usaha memulihkan kembali perekonomiannya yang sempat hancur karena krisis Asia, dan menjalankan kepentingannya di kawasan Asia Tenggara sebagai usaha untuk tetap mendapatkan posisi kuat di Asia dan meraih kepercayaan bahwa Jepang merupakan pemimpin Asia,serta dapat menjadi penyeimbang bagi pengaruh Cina di kawasan tersebut.

Pengambilan Kebijakan Luar Negeri di Jepang

Dengan melihat pemaparan dalam penelitian ini, *Standard Operating Procedures* (SOP) yang dijalankan pemerintahan di Jepang dalam pengambilan kebijakan luar negeri dari Era Perdana Menteri Hayotama Ichiro tahun 1955 yaitu awal berdirinya sistem demokrasi parlementer di Jepang sendiri

hingga Era Perdana Menteri Junichiro Koizumi tahun 2001 memiliki alur yang sama, dimana dalam perumusan kebijakan luar negeri di Jepang, birokrasi dan partai-partai yang ada melakukan kerjasama-kerjasama untuk memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam pengambilan kebijakan tersebut. Para pemimpin partai dominan memainkan peran utama dalam menentukan kerangka kerja yang luas dimana kebijakan luar negeri akan dibuat dan dikembangkan biasanya dengan melibatkan kementerian-kementerian terkait seperti kementerian luar negeri atau *Ministry on Foreign Affairs* (MOFA), kementerian keuangan atau *Ministry on Finance* (MOF), dan kementerian perdagangan dan industri atau *Ministry on International Trade and Industry* ((MITI) yang selanjutnya pada tahun 2001 berubah menjadi *Ministry on Economy, Trade and Industry* (METI)) yang mengajukan kerangka kasar yang spesifik dalam kebijakan tersebut. Rancangan ini kemudian harus tunduk pada pengawasan dan persetujuan para pemimpin partai dan perdana menteri, serta pejabat yang ditunjuk untuk mengeksekusi kebijakan tersebut (Scalapino, 1976).

Sistem pemerintahan Jepang terkenal dikendalikan dengan aturan yang terus-menerus dan berkelanjutan dari pihak LDP (*Liberal Democratic Party*) yang merupakan partai dominan yang ada di Jepang, kelompok-kelompok bisnis dan semua kementerian yang ada di atas birokrasi semi-otonom (Yahuda, 2004). Kementerian-kementerian yang biasanya terlibat dalam pembuatan kebijakan luar negeri yaitu Kementerian Luar Negeri atau *Ministry of Foreign Affairs* (MOFA), Kementerian Perdagangan Internasional dan Industri atau *Ministry of International Trade and Industry* (MITI), Kementerian

Keuangan atau *Ministry of Finance* (MOF), dan Kementerian Pertanian, Perikanan dan Kehutanan atau *Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries* (MAFF). Keseluruhan kepentingan dari berbagai kementerian terkait tersebut nantinya akan dibahas dalam rapat besar Kabinet yang dipimpin oleh Perdana Menteri. Dalam rapat tersebut akan dibahas isu-isu yang memiliki urgensi dan melihat tujuan operasional yang nantinya ingin diraih dan bagaimana SOP yang dilakukan untuk mendapatkan tujuan tersebut. Biasanya dalam SOP yang berlaku di Jepang, MOF akan mengambil tindakan paling awal dalam penentuan kebijakan tersebut, karena hal ini menyangkut pengendalian anggaran dan *budgeting* yang dimiliki Jepang sendiri (Yahuda, 2004). Setelah MOF memutuskan anggaran yang ada dan usulan kebijakan dari MOF, selanjutnya akan di bahas kembali oleh kementerian-kementerian terkait lainnya. Jika kementerian-kementerian tersebut telah setuju dengan usulan tersebut maka perdana menteri akan segera mengajukannya kepada badan legislatif. Namun apabila ada ketidaksetujuan di beberapa pihak kementerian lain yang terkait, Perdana Menteri harus dapat memutuskan kebijakan mana yang dapat diambil dan nantinya akan diajukan kepada pihak legislatif. Dalam hal ini Perdana Menteri harus dapat melihat kepentingan nasional dari Jepang sendiri dan tetap mempertahankan kebijakan nasional yang sebelumnya pernah dibuat. Hal ini dilakukan karena Kabinet di Jepang menganggap akan lebih mudah untuk menggunakan kebijakan sebelumnya dan mengkolaborasi kebijakan yang sudah diketahui tingkat keberhasilannya dan di adaptasikan dengan kondisi yang ada dibandingkan

harus melakukan perubahan sikap dari kebijakan yang sebelumnya dibuat (Yahuda,2004). Kebijakan yang dihasilkan oleh eksekutif sendiri pun biasanya pasti kan disetujui oleh pihak legislatif, karena Jepang merupakan negara dengan sistem parlementer sehingga pihak eksekutif dan pihak legislatif di Jepang berada dalam satu payung besar yaitu partai politik yang memenangkan pemilihan umum tersebut. Hal inilah yang sering mengakibatkan kebijakan yang dibuat cenderung efektif karena hanya mengalami penyesuaian dengan perubahan kondisi, dan pilihan-pilihan yang berubah sangat ekstrim dan mampu memicu pertikaian antar pihak dapat dihalangi (Yahuda, 2004). Sehingga apabila terdapat kebijakan yang tidak dapat mengakomodir kebutuhan Jepang, para pembuat kebijakan di Jepang akan terus berusaha untuk membuat suatu formulasi kebijakan yang dapat diadaptasikan dengan kebijakan Jepang sebelumnya tanpa harus mengubah kebijakan nasional yang telah diterapkan Jepang sebelumnya namun tetap mendapatkan tujuan dari pembuatan kebijakan tersebut.

Kesimpulan

Jepang yang sebelumnya terkenal dengan kemajuan ekonomi yang cukup pesat dan berbagai proteksi yang diberikannya hingga Jepang mendapatkan perlakuan diskriminatif dari negara-negara Barat dan Jepang memutuskan untuk tidak ikut dalam perjanjian perdagangan bebas, kini sejak tahun 1997 mulai mengubah arah kebijakannya. Negara-negara di Asia harus menghadapi krisis finansial yang terjadi di tahun 1997 yang memberikan efek domino kepada negara-negara di Asia. Walaupun Jepang tidak

berpotensi untuk terkena dampak dari krisis tersebut, Jepang tetap memiliki jalinan yang erat dengan negara-negara di kawasan Asia Tenggara yang akhirnya membuat Jepang pun terkena dampak dari Krisis Asia tersebut.

Untuk mengatasi dampak dari krisis Asia, Jepang memiliki beberapa SOP yang harus dilaksanakan. Dalam hal ini MOF yaitu departemen keuangan di Jepang yang berhak untuk mengatasi krisis tersebut. MOF mengambil kebijakan dengan menawarkan sebuah badan bernama Asian Monetary Fund untuk membantu negara-negara yang terkena krisis tersebut. Namun hal ini ditolak oleh Amerika dan Cina, yang akhirnya membuat Jepang terkena dampak dari krisis Asia karena pasar utama Jepang mengalami krisis yang sangat berat. Belum lagi dengan adanya ancaman dari negara tetangganya yaitu Cina yang tidak terkena dampak krisis Asia dan berpotensi mengambil posisi kuat Jepang di kawasan Asia. Beberapa kondisi ini membuat Jepang semakin terpojok dengan kondisi krisis yang terjadi hingga di tahun 2001.

Pada 26 April 2001, Perdana Menteri yang baru saja terpilih yaitu Junichiro Koizumi memasuki kabinet pemerintahan. Kondisi perekonomian Jepang yang sangat buruk di masa itu membuat Junichiro Koizumi yang tidak lama setelah dilantik mulai bertindak dengan mengubah beberapa kebijakan yang dihasilkan dari koordinasinya dengan METI, MOFA, dan MOF pada masa itu. Perubahan beberapa kebijakan mulai dilakukan, dari privatisasi yang dilakukan terhadap perusahaan-perusahaan nasional hingga mengurangi subsidi yang diberikan terhadap bank-bank nasional yang memiliki masalah kredit bermasalah dan beberapa sektor industri tradisional yang sangat sensitif

seperti pertanian. Meskipun terdapat pertentangan dari pihak LDP yang merupakan partai dominan dan juga partai dari Junichiro Koizumi sendiri, serta kelompok-kelompok tani yang memprotes beberapa kebijakan pemotongan subsidi tersebut, tidak lantas membuat Jepang menyerah. Kabinet pemerintahan Junichiro Koizumi justru mempertimbangkan pertentangan tersebut untuk membuat suatu terobosan kebijakan yang lebih adaptif untuk Jepang.

Hingga pada akhirnya Pemerintahan Junichiro Koizumi mulai membuka pasarnya dan mengajukan perjanjian perdagangan bebas dengan organisasi regional terbesar di kawasan Asia yaitu ASEAN. Perjanjian ini berbeda dengan perjanjian perdagangan bebas lainnya, karena perjanjian yang lebih sering disebut Comprehensive Economic Partnership (CEP) tersebut lebih dapat diatur dalam kesepakatannya. CEP pun tidak hanya kerjasama dalam bidang perdagangan saja namun juga memberikan monitoring dan training untuk negara-negara yang berpartner dengan Jepang untuk dapat maju seperti Jepang. Perjanjian ini juga tidak serta merta memotong tarif masuk untuk keseluruhan sektor perdagangan, namun perjanjian ini lebih fleksibel dimana Jepang dan pihak lainnya dapat mengatur sektor-sektor mana saja yang dapat dimasukkan dalam kesepakatan tersebut. Sehingga kebijakan ini diharapkan dapat menjadi sebuah jawaban untuk Jepang agar dapat mengembangkan kerjasama ekonomi dengan negara lain tanpa harus mengorbankan sektor-sektor sensitif yang dimiliki Jepang dan tidak juga mengesampingkan kebijakan proteksi di Jepang yang selama ini selalu dipertahankan.

Daftar Pustaka

- Purbantina, Adiasri Putri. 2013. *Dari Yoshida Doctrine ke Fukuda Doctrine : Politik Luar Negeri Jepang di Asia Tenggara Pasca- Perang Dunia II*. Global and Policy Vol. 1. UPN Veteran Jawa Timur. Surabaya
- Soerjadi, Bachtiar Agus. 1991. *Dinamika Politik Dalam Negeri Jepang dan Hubungannya dengan Pertumbuhan Ekonomi Pasca Perang Dunia II*. Universitas Airlangga, Surabaya
- Hapsari, Wiwin. 2000. *Politik Luar Negeri Uni Soviet Masa Mikhail Gorbachev dan Politik Luar Negeri Rusia Masa Boris Yeltsin dalam Upaya Memelihara Hubungan Baik dengan Republik Rakyat Cina Perubahan dan Penyebabnya*. Universitas Airlangga. Surabaya
- Yue, Chia Siow. 2004. *The Rise of China and Emergent East Asian Regionalism dalam The Rise of Cina and a Changing East Asian Order*. Japan Centre for International Exchange. New York
- Sutton, Michael. 2007. *Free Trade Agreements, the World Trade Organization and Open Trade*. Ritsumei Bulletin Vol 20-1. Ritsumeikan University, Japan
- Darmastuti, Shanti. 2009. *Persaingan Ekonomi Antara Jepang dan Cina di ASEAN : Tantangan dan Pengaruhnya bagi Indonesia*

- dalam *Merangkul Cina : Persaingan Ekonomi antara Jepang dan Cina di ASEAN*. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta
- Perwita, AA Banyu. 2006. *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*. PT Remaja Rosdakarya, Bandung
- Scalapino, Robert A. 1976. *Foreign Policy in World Politics*. Prentice-Hall, Inc., New Jersey
- Rathus, Joel. 2011. *Japan, Cina and Networked Regionalism in East Asia*. Palgrave Macmillan, Britain
- Rosenau, James N. 1970. *Foreign Policy as Adaptive Behavior: Some Preliminary Notes for a Theoretical Model*. E-Journal Comparative Politics, Vol. 2, No. 3 (Apr., 1970), pp. 365-387, New York
- Allison, Graham T. 1971. *The Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little, Brown and Company, Boston
- Kazuhito, Yamashita. 2001. *Agricultural Policy Reform in the 21st Century- An Agricultural Strategy for Surviving WTO and FTA Negotiations*. Research Institute of Economy, Trade, and Industry, IAA, Japan
- Munakata, Naoko. 2006. *Has Politics Caught Up with Markets? dalam Beyond Japan : The Dynamics of East Asian Regionalism*. Cornell University Press, London
- Mingst, Karen A. 2003. *Essentials of International Relations*. W.W. Norton & Company, New York
- Mintz, Alex. 2010. *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge University Press. New York
- Jentleson, Bruce W. 2007. *American Foreign Policy : The Dynamics of Choice in the 21st Century*. W.W. Norton & Company. New York
- Kegley, Charles W. 2008. *World Politics : Trends and Transformation*. Cengage Learning. USA
- Chung, Duck-Koo, & Eichen Green, Barry. 2007. *Toward and East Asian Exchange Rate Regime*. Brookings Institution Press. Washington DC
- Barston, R.P. 1988. *Modern Diplomacy*. Longman Singapore Publishers (Pte) Ltd. Singapore
- Fatnilativia, Dzihnia. 2008. *Kepentingan Jepang dalam Kesepakatan Kemitraan Ekonomi (Economic Partnership Agreement) dengan Indonesia tahun 2007*. Universitas Indonesia. Jakarta
- Hook, Glenn D., Gilson, J., Hughes, Christopher W., Dobson, Hugo. 2001. *Japan's International Relations*. Routledge Taylor & Francis Group. Great Britain
- Almond, Gabriel A., Powell, G. Bingham, Dalton, Russell J., Strom, Kaare. 2008. *Politics Today : A World View*. Pearson Longman. New York

BA, Alice D. 2009. *The Politics and Economics of "East Asia" in China-ASEAN Relations*. Institute of Southeast Asian Studies. Singapore
Pempel, T.J. 2006. *A Decade of Political Torpor : When Political Logic Trumps Economic Rationality*. Cornell University Press. New York

Sood, Muhammad. 2005. *Penerapan Tarif Impor Berdasarkan Ketentuan GATT WTO,AFTA, dan Perundang-undangan Indonesia*. Mataram University Press. Mataram

Weatherbee, Donald E. 2009. *International Relations in Southeast Asia : The Struggle for Autonomy*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc. New York

Djafar, Zainuddin. 2008. *Indonesia, ASEAN & Dinamika Asia Timur : Kajian Perspektif Ekonomi- Politik*. Pustaka Jaya. Jakarta

Adriani .2010. *Peran Jepang dalam Kerjasama Finansial Regional Chiang Mai Initiative: Kesiambungan Kebijakan Ekonomi Luar Negeri Jepang di ASEAN pada masa Krisis Asia 1998 dan Krisis Global 2008*. Universitas Indonesia : Jakarta