

Dinamika Ekonomi dan Politik Hubungan ASEAN-Jepang

J. Kusnanto ANGGORO

Berbagai argumen dapat dikemukakan untuk menunjukkan bahwa pembentukan ASEAN sekitar dua dasawarsa yang lalu dilandasi keinginan agar ia dapat memberi sumbangan pada kesinambungan pembangunan nasional negara-negara anggotanya. Bidang-bidang kerjasama ekonomi, sosial dan kebudayaan yang digariskan dalam Deklarasi Bangkok dan kemudian kerjasama politik yang dirumuskan dalam Deklarasi Kerukunan ASEAN niscaya mencerminkan semangat negara-negara anggota ASEAN dalam membina stabilitas dan ketahanan nasionalnya. Menurut pandangan mereka, stabilitas dan ketahanan nasional itu merupakan soko-guru terciptanya stabilitas dan ketahanan regional di kawasan Asia Tenggara.

Perjalanan ASEAN selama dua puluh tahun terakhir ini memperlihatkan bahwa kemiripan struktur ekonomi, dengan beberapa pengecualian bagi Singapura, persamaan orientasi dan pandangan politik dalam pembangunan ekonomi merupakan faktor pengikat kebersamaan bagi tumbuh dan berkembangnya regionalitas. Pada saat yang sama hal itu juga menumbuhkan harapan-harapan baru bahwa, sesuai dengan peranannya sebagai badan kerjasama dari beberapa negara yang memiliki potensi dan prioritas nasional yang tidak selalu sama, ASEAN seharusnya mampu merumuskan kebijakan tertentu yang dengan sendirinya meningkatkan bobot diplomasinya dalam menjalin hubungan dengan pihak ekstra-ASEAN.

Harapan itu ternyata tidak sepenuhnya terpenuhi. ASEAN bukanlah suatu badan kerjasama regional yang dapat dibandingkan dengan Masyarakat Eropa yang lebih dijiwai semangat integrasi daripada koordinasi. Selain karena tidak terdapatnya supranasionalisme, batu sandungan utama dalam setiap usaha peningkatan diplomasi ASEAN itu tampaknya adalah non-komplementaritas produk-produk primer di antara negara-negara anggotanya. Kedudukan mereka sebagai negara berkembang dan penghasil bahan mentah merupa-

kan salah satu sebab pokok mengapa prinsip komplementaritas justru lebih dipenuhi dalam hubungan mereka dengan negara-negara industri maju daripada dalam hubungan di antara mereka sendiri. Dan dalam hal ini Jepang merupakan negara industri maju yang paling potensial menjalin hubungan dengan negara-negara ASEAN, terutama karena faktor kedekatan geografis dan kultural serta kelangkaan sumberdaya alamnya.

Dalam kenyataannya Asia Tenggara memang menduduki prioritas utama dalam kalkulasi politik luar negeri Jepang. Kedudukan geostrategisnya di persilangan Samudera Pasifik dan Samudera Hindia telah menempatkan Asia Tenggara sebagai simpul kehidupan ekonomi Jepang. Selat Malaka dan Selat Lombok memainkan peranan kunci bagi kesinambungan pemasokan minyak bumi dari Timur Tengah dan sebagai urat nadi perdagangan Jepang dengan berbagai negara di kawasan Asia Barat Daya, Afrika serta Eropa.

Lagipula, negara-negara yang tergabung dalam ASEAN pun merupakan pemasok penting berbagai mineral strategis, seperti minyak bumi, gas alam, bauksit dan tembaga yang sangat vital bagi kelangsungan hidup industri dan ekonomi Jepang. Selain itu potensi penduduk negara-negara ASEAN yang mencapai lebih dari 275 juta jiwa jelas akan menjadi pasaran yang potensial bagi produk-produk Jepang. Lebih dari itu, struktur demografi ASEAN yang memiliki mayoritas penduduk berusia muda dengan sendirinya sesuai dengan kebijakan penanaman modal Jepang yang dalam kurun waktu tertentu didorong oleh keinginannya mendapat tenaga kerja murah.

Melihat keunggulan-keunggulan komparatif ASEAN itu dapat diperkirakan bahwa kebijakan ekonomi Jepang akan dipusatkannya pada bagaimana menciptakan pengamanan pasar dan pemasokan sumberdaya. Sementara di pihak lain, sesuai dengan kedudukan mereka sebagai negara berkembang yang sedang mengalami perubahan ke arah terbentuknya masyarakat industrial, negara-negara anggota ASEAN mengharapkan berbagai sumberdaya finansial maupun industrial tertentu yang merupakan keunggulan komparatif Jepang. Oleh karenanya, yang terjadi kemudian adalah hubungan yang diwarnai komplementaritas sehingga dengan sendirinya juga menumbuhkan saling ketergantungan. Kesinambungan pembangunan negara-negara ASEAN mungkin tidak dapat dipertahankan tanpa kehadiran Jepang. Sebaliknya, ASEAN pun merupakan unsur penting bagi kehidupan ekonomi Jepang. Tentu saja kedua-duabelah pihak akan menggunakan keunggulan komparatifnya melalui strategi perdagangan dan/atau penanaman modal sebagai piranti diplomasi.

Meskipun demikian, hubungan ASEAN-Jepang tidak selamanya berjalan mulus. Ini ditentukan oleh perhitungan-perhitungan ekonomi, politik maupun keamanan. Semangat trilateralisme Amerika Serikat, Masyarakat Eropa dan Jepang yang menguat setelah berakhirnya Perang Vietnam, peningkatan kompetisi pemasokan bahan mentah, keberhasilan Jepang meningkatkan efisiensi penggunaan sumberdaya, dan tahap industrialisasi masing-masing pihak

adalah sebagian dari beragam faktor yang mempengaruhi pasang-surut hubungan ASEAN-Jepang.

Tulisan ini akan memperlihatkan bahwa sesungguhnya ASEAN lebih tergantung pada Jepang daripada sebaliknya. Lebih dari itu akan ditunjukkan pula bahwa kehadiran Jepang tidak selalu merupakan "dewa penolong" bagi cita-cita pembangunan negara-negara anggota ASEAN. Ini beranjak dari anggapan bahwa makna kehadiran negara maju dalam kalkulasi pembangunan ekonomi negara berkembang hendaknya dilihat bukan hanya dari neraca perimbangan transaksi ekonomi semata-mata tetapi juga dari kemampuan transaksi itu mengangkat taraf penghidupan di pihak negara berkembang. Dalam batas-batas tertentu, kehadiran Jepang sebagai faktor kesinambungan pembangunan negara-negara anggota ASEAN tampaknya justru mempertajam persoalan-persoalan mendasar dan/atau menimbulkan masalah-masalah baru yang mungkin dapat mengancam stabilitas nasional setiap negara anggota ASEAN.

DIPLOMASI EKONOMI JEPANG DAN STRATEGI PEMBANGUNAN ASEAN

Hampir selalu menjadi pertanyaan menarik dan mengundang pembicaraan luas tentang mengapa Jepang, yang dilucuti koloninya dan hancur karena Perang Dunia II, mampu bangkit dan mengukuhkan dirinya sebagai super-power ekonomi. Keuletan bangsa Jepang dan kemampuannya menangkap tanda-tanda zaman jelas merupakan salah satu faktor penting. Tetapi selain itu sejarah juga menunjukkan bahwa perkembangan politik internasional, khususnya pertikaian Timur-Barat di Dunia Ketiga, turut menciptakan situasi yang kondusif bagi kebangkitan ekonomi Jepang. Kecenderungan negara-negara berkembang meniru tahapan pembangunan yang semula ditempuh negara-negara maju semakin memperkuat kondusifitas situasi itu menjadi kemampuan nyata Jepang. Dan pola pembagian kerja internasional antar-negara industri maju, "jerat industrialisasi" ASEAN dan pasang-surut keunggulan komparatif dalam hubungan ASEAN-Jepang terutama sejak krisis minyak bumi dalam awal dasawarsa 1970-an tampaknya semakin memperteguh kedudukan Jepang dalam peta ekonomi internasional.

Dalam batas-batas tertentu, Perang Dunia II justru menjadi rahmat dan berkah bagi kebangkitan kembali ekonomi Jepang.¹ Perjanjian Keamanan Jepang-Amerika Serikat (September 1951) secara tidak sengaja membuka peluang bagi tumbuh dan berkembangnya Jepang sebagai imperium ekonomi

¹Osamu Okada, "Ekspansi Ekonomi Jepang ke Asia Tenggara: Tinjauan Perdagangan Jepang dan ASEAN," *Prisma* no. 11 (November 1979): hal. 83-84. Lihat juga M.K. Chung and R. Hirono (ed.), *ASEAN-Japan Industrial Relations: An Overview* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1983), hal. 70-71.

yang tunduk pada strategi global Amerika. Meningkatnya iklim Perang Dingin setelah Uni Soviet berhasil meledakkan bom atom dan kegagalan strategi pembendungan Amerika dengan munculnya Republik Rakyat Cina serta di lain pihak kekhawatiran Amerika akan pulihnya semangat militerisme Jepang, yang kemudian mendorong penandatanganan Perjanjian Keamanan Jepang-Amerika Serikat itu, menyudutkan pemerintahan PM Yoshida sehingga ia terpaksa merumuskan politik luar negeri Jepang dengan menitikberatkannya pada "diplomasi ekonomi" (*keizai gaiko*). Atas dasar titik-berat ini pula Jepang merancang berbagai langkah promosi perdagangan dan kerjasama ekonomi yang dijiwai semangat bina stabilitas kawasan. Asia Tenggara jelas tidak mungkin luput dari langkah Jepang itu.

Sebagai negara yang baru membangun kembali reruntuhan Perang Dunia, keberhasilan program pemerintahan PM Yoshida sebenarnya tergantung pada jaminan pasar produk-produk Jepang. Dan dalam hal ini tampaknya Jepang berhasil memanfaatkan berbagai penjelmaan konflik Timur-Barat di Dunia Ketiga. Perang Korea maupun Perang Vietnam secara tidak sengaja merupakan pengumpul keberhasilan ekonomi Jepang. Titik pijak pertama keberhasilan ekonomi Jepang sesudah perang adalah perolehan khusus dari permintaan pasukan Amerika dalam Perang Korea di penghujung dasawarsa 1950-an. Pendapatan nasional Jepang dari perang itu melebihi pendapatan ekspor Jepang pada waktu itu.

Berlainan dari pengalaman Perang Korea yang memberinya manfaat langsung, Jepang juga berhasil memanfaatkan peluang atas situasi yang tercipta oleh Perang Vietnam. Kecemasan Amerika atas meluasnya ancaman komunisme di Asia Tenggara seiring dengan ketidakpastian Perang Vietnam dan keinginannya mendesak Jepang agar mengambil bagian yang lebih besar dalam strategi pembendungan komunis melalui kemampuan ekonomi serta kekayaan sumberdaya alam dan potensi pasar Asia Tenggara merupakan faktor-faktor penting yang mengawali ekspansi ekonomi Jepang ke negara-negara Asia Tenggara non-komunis. Permulaan paruhan kedua dasawarsa 1960-an adalah saat pertama kalinya Jepang mampu memperoleh surplus neraca perdagangannya.

Selain peluang yang timbul dari Perang Korea dan Perang Vietnam, sesungguhnya Jepang juga mampu menimba manfaat dari apa yang semula dianggap sebagai "politik etis" Jepang. Pernjanjian-perjanjian pampasan perang dengan beberapa negara Asia Tenggara yang mulai ditandatanganinya tahun 1955, yaitu tahun pertama ketika Jepang berhasil meraih kembali tingkat pendapatan per kapitanya sebelum perang, dalam kenyataannya mengandung ironi. Memang, Jepang telah membayar kurang-lebih ¥500 juta dalam jangka waktu duapuluh tahun atas dasar perjanjian itu. Tetapi sebenarnya keuntungan, langsung maupun tidak, yang diperoleh pihak Jepang dari perjanjian pampasan perang itu jauh lebih besar daripada biaya yang dikeluarkan. Bantuan barang, jasa dan teknik yang diberikannya sebagai ganti rugi

Perang Dunia II bukan hanya telah meningkatkan ketergantungan para penerimanya pada pemerintahan Tokyo tetapi juga telah memberi peluang yang lebih besar kepada pihak Jepang untuk memperoleh kepastian atas jaminan pasar dan pemasokan bahan mentah.

Meskipun demikian baru pada masa pemerintahan PM Tanaka-lah perpaduan antara diplomasi ekonomi Yoshida yang mengutamakan jaminan pasar melalui sarana perdagangan dan naluri menciptakan ketergantungan melalui citra politik etis itu memperoleh bentuk yang lebih konkret dan menyeluruh. PM Tanaka pula yang untuk pertama kalinya memprakarsai pendekatan kepemimpinan pemerintah dalam penanaman modal langsung sebagai bagian dari "diplomasi pengamanan sumber." Kunjungan PM Tanaka ke negara-negara ASEAN dalam bulan Januari 1974 merupakan langkah awal penerapan strategi itu. Dua instrumen penting yang tampaknya menjadi tiang penyangga diplomasi ekonomi Jepang adalah serangkaian proyek nasional melalui bantuan pemerintah, misalnya proyek-proyek Asahan, Batam maupun pabrik-pabrik pupuk dan gas alam cair serta pembentukan "Poros Segitiga Asia-Pasifik" yang menghubungkan Jepang, Indonesia dan Australia.

Rencana Tanaka gagal karena berbagai faktor, antara lain krisis minyak bumi, gelombang anti-Jepang di Asia Tenggara dan skandal Lockheed yang mengakibatkan kejatuhan pemerintahan PM Tanaka. Fukuda yang menjadi Perdana Menteri Jepang pada tahun 1975 mengusulkan suatu strategi baru Asia untuk menyesuaikan rendahnya pertumbuhan ekonomi Jepang, menyusutnya pengaruh Amerika di Asia Pasifik dan menguatnya semangat pembangunan ekonomi negara-negara ASEAN. Tetapi lebih dari sekedar diplomasi ekonomi, Doktrin Fukuda (1977) sebenarnya mulai mengisyaratkan keinginan Jepang untuk melibatkan diri dalam kancah percaturan politik di Asia Tenggara.² Selain bantuan yang akan diberikannya kepada proyek-proyek kolektif ASEAN, PM Fukuda juga menjanjikan keikutsertaannya dalam membina hubungan koeksistensi damai antara negara-negara ASEAN dan Indocina serta menegaskan komitmen bahwa Jepang tidak akan menjadi kekuatan militer.

Doktrin Fukuda itu pula yang tampaknya merupakan landasan politik luar negeri Jepang sejak akhir dasawarsa 1970-an. Gagasan PM Ohira mengenai "Blok Solidaritas Pan-Pasifik" (1979) maupun Doktrin Abe mengenai "diplomasi kreatif" (1986) hanya merupakan perluasan ruang-lingkup dan diversifikasi piranti diplomasi ekonomi. Dengan kata lain, Jepang tetap akan beranjak pada keinginannya mempertahankan pemasokan bahan mentah dan pemasaran hasil produksinya.

Tentu saja peluang yang timbul dari perubahan lingkungan politik internasional dan penekanan Pemerintah Tokyo pada diplomasi ekonomi itu tidak

²Pidato PM Fukuda dapat dilihat dalam *Prospects for Regional Stability: Asia and the Pacific* (Washington: US Government Printing Office, 1978), Appendix 1, hal. 41.

akan memainkan peranan penting bagi penetrabilitas ekonomi Jepang jika ia tidak memperoleh momentum dari strategi pembangunan ekonomi negara-negara Asia Tenggara. Dalam hal ini, meskipun negara-negara Asia Tenggara mempunyai perbedaan dari segi luas wilayah, tingkat pertumbuhan penduduk, pemilikan sumberdaya alam dan beberapa potensi pembangunan ekonomi yang lain, secara umum dapat dikatakan bahwa mereka beranjak dari sistem ekonomi yang hampir serupa, yaitu sistem ekonomi dualistik terbuka. Perekonomian mereka sebagian besar tergantung pada perdagangan hasil-hasil pertanian untuk menebus sumberdaya teknologi dan finansial dari luar.

Sebagai bagian dari strategi modernisasi struktur ekonomi, dalam perkembangan selanjutnya, kurang-lebih sejak pertengahan dasawarsa 1950-an, negara-negara di Asia Tenggara berusaha mengubah sistem ekonomi dualistik itu. Keinginan mereka melakukan diversifikasi atas pendapatan nasional melalui ekspor hasil bumi dan pertambangan, bersamaan dengan keharusan politik memenuhi kebutuhan konsumsi barang pabrikan (*manufacturing*) dan melibatkan diri dalam transaksi perdagangan internasional kiranya merupakan semangat yang mendasari pergeseran mereka menuju masyarakat industrial.

Pada prinsipnya pergeseran itu mengikuti dua model. Singapura dan Filipina, yang tidak dapat mengandalkan penerimaan eksportnya pada penjualan hasil-hasil pertanian dan mengalami tekanan penduduk yang kuat, menganut model pembangunan nasionalis dengan pola industrialisasi yang agresif. Sebaliknya, Malaysia dan Muangthai yang kurang mengalami tekanan penduduk dan memperoleh pendapatan cukup besar dari ekspor hasil-hasil pertaniannya cenderung menerapkan model pembangunan neo-kolonialis dengan menunda industrialisasi. Sementara itu, Indonesia yang memiliki cadangan bahan mentah cukup besar tetapi juga mengalami tekanan penduduk yang kuat, terutama di pedesaan Jawa, kelihatannya cenderung mengambil jalan tengah antara jalur pembangunan industri nasionalis dan neo-kolonialis.

Tetapi menganut pola industrialisasi nasionalis ataupun neo-kolonialis tampaknya tidak dapat dihindari bahwa suatu negara akan memulai industrialisasi itu dengan menitikberatkan pada sektor substitusi impor,³ terutama untuk memenuhi kebutuhan konsumsi domestik. Sekurang-kurangnya hingga akhir dasawarsa 1960-an atau awal dasawarsa 1970-an, ketika semua negara

³Dalam batas-batas tertentu istilah "reproduksi impor" lebih tepat daripada "substitusi impor." Mengikuti pandangan K. Marsden, misalnya, substitusi impor adalah proses penggantian barang konsumsi produksi luar negeri dengan produksi dalam negeri yang menggunakan input lokal. Reproduksi impor menyangkut produksi barang yang sama secara domestik tanpa penyerahan ongkos dan input lokal. Perbedaan antara substitusi impor dan reproduksi impor ini dapat juga diikuti dalam J. Weeks, "Policies for Expanding Employment in the Informal Urban Sector for Developing Economics," *International Labour Review* Vol. III No. 1 (January 1975): hal 1.

anggota ASEAN berada dalam tahapan substitusi impor terlihat kecenderungan bahwa mereka membatasi impor barang konsumsi untuk melindungi sektor industri substitusi impornya dan pada saat yang sama meningkatkan impor barang-barang modal. Sebagai akibatnya, volume ekspor Jepang ke beberapa negara ASEAN cenderung menurun. Anggapan ini berlaku untuk jenis barang konsumsi tetapi tidak untuk barang-barang modal.

Tentu saja dinamisasi industri substitusi impor akan menyusut dengan sendirinya setelah kebutuhan domestik terpenuhi. Dalam batas-batas tertentu, sebagian besar negara-negara ASEAN telah memasuki tahapan ini dalam pertengahan dasawarsa 1970-an.⁴ Kejenuhan pasar domestik itu dapat diatasi melalui dua cara yang dapat bersifat saling melengkapi maupun saling menggantikan. *Pertama*, suatu negara akan menempuh strategi diversifikasi horisontal dengan mengubah sektor industri substitusi impornya, seperti tekstil, elektronik dan industri ringan lainnya, menjadi industri ekspor. *Kedua*, suatu negara akan menitikberatkan pada strategi diversifikasi vertikal yang dapat ditafsirkan sebagai usaha peningkatan nilai tambah bahan mentah yang dimilikinya menjadi ekspor barang jadi atau setengah jadi.

Pilihan titik-berat antara kedua cara untuk mengatasi kejenuhan industri substitusi impor itu menentukan bagaimana pola perdagangan negara anggota ASEAN tertentu dengan Jepang. Memang tidak ada satu pun negara anggota ASEAN yang hanya menerapkan strategi diversifikasi horisontal atau vertikal. Perbedaan di antara mereka hanya terletak pada kadar penerapan strategi itu. Sesuai dengan cadangan sumberdaya alam yang dimilikinya, Indonesia dan Malaysia cenderung menempuh diversifikasi vertikal meskipun hal itu tidak berarti diabaikannya diversifikasi horisontal terutama yang dihasilkan secara padat karya. Sedang Singapura, dan dalam batas tertentu juga Muangthai serta Filipina, cenderung memusatkan perhatiannya pada diversifikasi horisontal.

Sebagai negara yang mengandalkan keunggulan komparatif pada perdagangan barang pabrikan tidak dapat dihindari bahwa Jepang akan terpengaruh oleh pergeseran tahapan dan strategi industrialisasi di negara-negara ASEAN. Selain kebijakan proteksi tarif maupun non-tarif yang terutama ditujukan untuk menghadapi negara-negara tertentu yang menganut diversifikasi horisontal dan memasarkan barang pabrikannya ke pasar Jepang, kebijakan yang dipilih Pemerintah Tokyo sebagai pelengkap strateginya adalah penanaman modal langsung. Tampaknya penanaman modal langsung itu merupakan salah satu langkah untuk mempertahankan pasar maupun membuka peluang baru pengolahan sumberdaya alam. Lebih dari itu, penanaman modal langsung dimaksudkan juga sebagai usaha mengendalikan surplus perdagangan agar dapat mengurangi tekanan luar atas liberalisasi kebi-

⁴Lihat Romeo Bautista, "Recent Shifts in Industrialization Strategies and Trade Patterns of ASEAN Countries," dalam *ASEAN Economic Bulletin* Vol. 1 No. 1 (July 1984): hal. 7-25.

jakan impor Jepang, memperoleh tenaga kerja murah dan hingga tingkat tertentu menghindari pencemaran lingkungan yang ditimbulkan oleh beberapa industri beratnya.

ASIMETRI PERDAGANGAN ASEAN-JEPANG

Jepang merupakan mitra dagang yang paling penting bagi ASEAN. Menurut data tahun 1980, Jepang menyerap kurang-lebih 27% ekspor ASEAN dan memasok sekitar 22% barang-barang yang dibutuhkan ASEAN.⁵ Tampaknya tidak terdapat satu negara pun yang mampu melebihi volume transaksi perdagangan itu. Amerika Serikat, misalnya, sebagai mitra dagang kedua bagi ASEAN hanya terlibat dalam 17,2% ekspor dan 15,3% impor keseluruhan ASEAN. Sementara tingkat perdagangan intra-ASEAN sendiri hanya meliputi kurang-lebih 15% dari perdagangan total ASEAN. Ini sedikit lebih besar daripada perdagangan antara ASEAN dan Masyarakat Eropa yang dalam ekspor maupun impornya tidak mencapai 13%.

Memang, struktur komoditi dan neraca perdagangan dengan Jepang di kalangan negara-negara ASEAN tidak selalu sama. Meskipun demikian, pada umumnya dapat dikatakan bahwa perdagangan itu berlangsung dalam pola yang asimetris. Jepang memperoleh pasokan bahan mentah, seperti minyak bumi, karet, tembaga dari Indonesia, minyak bumi dan karet dari Malaysia dan hasil-hasil laut dari Muangthai. Pada saat yang sama Jepang memasok barang-barang pabrikan untuk konsumsi maupun barang modal. Dalam struktur perdagangan seperti itu Jepang selalu mengalami defisit. Pada tahun 1986, misalnya, surplus ASEAN mencapai lebih dari US\$4 milyar.⁶

Meskipun demikian sebenarnya surplus perdagangan ASEAN itu tidak terbagi rata di antara negara-negara anggotanya. Dalam selang waktu 1982-1986 Singapura merupakan negara anggota ASEAN yang mengalami defisit paling besar dalam perdagangannya dengan Jepang. Lebih dari itu bahkan terlihat kecenderungan bahwa Singapura menderita peningkatan defisit, yaitu dari sekitar US\$2,5 milyar pada tahun 1982 menjadi US\$3 milyar pada tahun 1986. Sementara itu meskipun berhasil meningkatkan ekspor dalam periode 1982-1986 Muangthai hanya mampu mengurangi defisitnya dari US\$966 juta menjadi US\$639 juta.⁷

⁵Ulasan panjang lebar mengenai hubungan dagang ASEAN-Jepang, termasuk bagaimana hubungan itu terjadi pada masing-masing negara anggota ASEAN, dapat dilihat pada Narongchai Akrasanee (ed.), *ASEAN-Japan Relations: Trade and Development* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1983); Sebagai pelengkap, terutama karena menyajikan data yang lebih baru, lihat Eiji Sakuta, "Japan-ASEAN Economic Relations," *Journal of Japanese Trade & Industry* No. 5 (1986): hal. 10-12.

⁶Dikutip dari Eileen Marie Doherty, "Japan and ASEAN: Political and Economic Relations," *JEI Report* No. 14A (10 April 1987): hal. 3.

⁷*Ibid.*

Pada saat yang sama, tampaknya hanya Brunei Darussalam, Indonesia dan Malaysia yang berhasil menimba surplus perdagangannya dengan Jepang. Di antara negara-negara ini hanya Malaysia yang berhasil mengangkat surplusnya pada tingkat yang lebih tinggi. Sedang Brunei dan Indonesia justru mengalami penyusutan surplus kurang-lebih 50%.

Dari gambaran itu terlihat bahwa secara umum surplus perdagangan ASEAN hanya dinikmati oleh negara-negara anggotanya yang masih mengandalkan ekspor bahan mentah, termasuk mineral galian dan minyak bumi, sebagai penyangga utama pendapatan ekspornya dan sekaligus merupakan negara yang kurang agresif mengembangkan industrialisasi. Mungkin kasus Malaysia yang berhasil meningkatkan surplus perdagangannya merupakan salah satu petunjuk keberhasilannya dalam memasuki tahap kedua substitusi impor, misalnya melalui produksi mobil Proton Saga. Kemungkinan yang lain adalah bahwa Pemerintah Jepang telah melakukan pengaitan yang kuat antara strategi perdagangan dan penanaman modalnya di seberang laut. Dibanding dengan negara-negara ASEAN yang lain, dalam periode 1982-1986 Malaysia memang merupakan negara yang menyerap penanaman modal paling akseleratif.

Sementara itu di lain pihak tampaknya Jepang tetap mempertahankan keunggulannya dalam menghadapi transaksi perdagangan dengan sesuatu negara yang menempuh industrialisasi secara agresif dan oleh karenanya mengandalkan sebagian besar pendapatan ekspornya dari barang-barang pabrikaan. Dengan demikian, bertolak dari neraca perdagangan Jepang dengan setiap negara ASEAN, akan terlihat kecenderungan bertahannya pola perdagangan dualistik yang diwarnai oleh arus ekspor bahan mentah dari negara berkembang dan impor barang pabrikaan dari negara industri maju. Pada kenyataannya memang tidak kurang dari 87% impor Jepang dalam tahun 1987 adalah hasil pertanian dan mineral galian seperti minyak bumi dan bijih besi.

Kecenderungan itu mengkhawatirkan negara-negara ASEAN, seiring dengan meningkatnya kompetisi pemasokan bahan mentah ke negara-negara industri maju. Memang tingkat ketergantungan setiap negara anggota ASEAN pada ekspor bahan mentah tidak sama.⁸ Brunei hampir sepenuhnya tergantung pada ekspor minyak bumi. Sedang ketergantungan Indonesia, Malaysia, Filipina dan Muangthai pada penjualan bahan mentah dan hasil pertanian, berturut-turut, adalah 93%, 90%, 80% dan 74%. Sementara itu, Singapura yang dianggap sebagai negara paling maju di antara negara anggota ASEAN yang lain pun masih menyandarkan 59% ekspornya ke pasaran Jepang pada komoditi primer, termasuk hasil pertanian dan bahan baku industri.

⁸*Ibid.*, hal. 4.

Kekhawatiran ASEAN yang lain lagi, terutama terlihat pada kecenderungan yang dialami Singapura, adalah bahwa Jepang telah menerapkan kebijakan proteksionis terhadap ekspor dari negara-negara berkembang pada umumnya. Kebijakan seperti itu merupakan suatu pukulan berat bagi negara-negara tertentu, termasuk para anggota ASEAN yang masih bertumpu pada ekspor bahan mentah maupun memulai ekspor barang pabrikan sebagai akibat kejenuhan pasar domestiknya. Sekaligus hal itu menunjukkan bahwa sebagian negara anggota ASEAN telah kehilangan keunggulan komparatif di bidang pemasokan bahan mentah.

Diplomasi ASEAN selama sepuluh tahun terakhir ini melalui forum multilateral seperti Forum ASEAN-Jepang maupun pertemuan-pertemuan bilateral memang dipusatkan pada usaha bagaimana meningkatkan kembali keunggulan komparatifnya itu. Dalam pertemuannya dengan PM Suzuki bulan Januari 1981, misalnya, Presiden Filipina Ferdinand Marcos mengajukan tuntutan agar Jepang melonggarkan pembatasan impor pisang dari Filipina. Pidato Presiden Marcos dalam Pertemuan Tahunan Menteri-menteri ASEAN di Manila (1982) dengan tegas juga menunjukkan kekhawatiran ASEAN atas pembatasan tarif maupun non-tarif yang dilakukan Pemerintah Tokyo. PM Malaysia Mahathir Mohammad dalam kunjungannya ke Jepang pada permulaan tahun 1983 juga mengisyaratkan kekhawatiran yang sama, antara lain dengan mengemukakan anakronisme perdagangan dualistik antara bahan mentah dan produk pabrikan.

Dalam pandangan ASEAN, meskipun Jepang telah menganut asas "hubungan dari hati ke hati" untuk membantu pembangunan ekonomi negara-negara ASEAN melalui kerjasama perdagangan, pada kenyataannya ia seringkali mengorbankan kepentingan ASEAN untuk sekedar memenuhi tuntutan Amerika Serikat dan Masyarakat Eropa. Negara-negara ASEAN menganggap bahwa Jepang lebih memberi kelonggaran pada komoditi ekspor bahan baku negara-negara industri maju daripada komoditi yang sama dari ASEAN. Dalam batas-batas tertentu tuntutan ASEAN itu berhasil. Sejak tahun 1985, misalnya, Jepang mulai melonggarkan pembatasan tarifnya atas ekspor Muangthai (daging ayam), Filipina (pisang) dan Malaysia (minyak sawit).

Bahwa negara-negara ASEAN hanya mengalami surplus perdagangannya dengan Jepang melalui ekspor bahan mentah dengan sendirinya berarti bahwa ekspor barang pabrikan memang belum menjadi tulang-punggung pendapatan ekspor ASEAN. Pada kenyataannya, seluruh negara-negara anggota ASEAN mengalami defisit dalam perdagangan barang pabrikan. Dalam tahun 1986 saja defisit itu hampir mencapai US\$10 milyar, kurang-lebih sepertiganya merupakan defisit Singapura. Gejala ini terjadi karena lebih dari 90% ekspor Jepang ke negara-negara ASEAN adalah barang-barang pabrikan, terutama alat-alat mesin. Sebaliknya, ekspor pabrikan ASEAN ke Jepang hanya meru-

pakan bagian kecil dari ekspornya secara keseluruhan ke negara itu (13%).⁹ Lebih dari itu, dilihat dari segi peran relatifnya, barang pabrikan ASEAN sebenarnya juga bukan merupakan impor yang penting karena ia hanya menyumbang kurang-lebih 10% dari kebutuhan impor Jepang dalam kategori itu.

Negara-negara ASEAN mungkin tidak akan menggugat Jepang terlalu keras jika rendahnya peran relatif barang pabrikan ASEAN di pasaran Jepang itu tidak disebabkan oleh kebijakan impor Jepang yang tampaknya terlalu protektif. Pada kenyataannya memang pemerintah Jepang menerapkan kebijakan proteksi impor pada tingkat yang lebih ketat daripada apa yang dilakukan oleh negara-negara industri maju yang lain termasuk Amerika Serikat dan Masyarakat Eropa.¹⁰ Ini dapat diketahui dari kenyataan bahwa, meskipun menghadapi beberapa jenis proteksi, bagian ekspor barang pabrikan dari keseluruhan ekspor negara-negara ASEAN ke Amerika Serikat dan Masyarakat Eropa tampaknya cukup besar, yaitu, berturut-turut 34,3% dan 32,6%.

Tetapi selain karena perbedaan tingkat proteksi, penetrabilitas barang pabrikan ASEAN ke Amerika Serikat, Masyarakat Eropa dan Jepang itu dipengaruhi pula oleh beberapa faktor. Perbedaan tingkat apresiasi mata uang asing atas mata uang negara-negara anggota ASEAN jelas merupakan salah satu faktor yang harus diperhitungkan. Proteksionisme Jepang dengan sendirinya akan menyusut apabila perubahan nilai tukar Yen terhadap Rupiah, Baht atau Peso, untuk menyebut sebagai contoh, berlangsung pada laju yang lebih kecil daripada perubahan nilai tukar Dollar terhadap mata uang negara-negara ASEAN.

Faktor lain yang menentukan penetrabilitas barang pabrikan itu adalah orientasi perusahaan-perusahaan Jepang yang menanamkan modalnya di negara-negara ASEAN. Perusahaan patungan Jepang di negara-negara ASEAN, dengan perkecualian perusahaan yang bergerak pada sektor eksplorasi dan pengolahan bahan mentah, tampaknya memiliki kecenderungan untuk tidak mengekspor kembali produksinya ke pasaran Jepang. Singapura, sebagai negara yang memusatkan perhatiannya pada industri-industri pabrikan yang kurang berkaitan dengan sumber alam, merupakan anggota ASEAN yang paling menderita karena perkaitan antara strategi perdagangan dan penanaman modal Jepang itu. Sedang Indonesia berada pada ekstrem yang lain, karena rendahnya sumbangan sektor pabrikan pada struktur ekonominya maupun titikberatnya pada industri pabrikan yang berkaitan dengan bahan mentah.

⁹*Ibid.*, hal. 5.

¹⁰Dikutip dari Aurora Sanchez, "Non-Tariff Barriers in ASEAN-Japan and Intra-ASEAN Trade," *ASEAN Economic Bulletin* Vol. 4 No. 1 (July 1987): hal. 4.

Gambaran itu mengisyaratkan bahwa proteksi Jepang menimbulkan pengaruh pada tingkat yang berlainan di negara-negara ASEAN sesuai dengan struktur ekonomi, titik-berat industrial dan komposisi ekspornya. Faktor-faktor ini akan menentukan derajat kepaduan ASEAN dalam menuntut liberalisasi pasar Jepang. Selain itu, perbedaan struktur ekspor di antara sesama anggota ASEAN tetapi persamaan kepentingan mereka untuk memperjuangkan pelaksanaan prinsip ekuitas dan resiprositas perdagangan internasional, telah mendorong dibentuknya berbagai jalur diplomasi perdagangan.

Isyu-isyu ekonomi global seperti penurunan tarif, stabilitas penerimaan ekspor dan bantuan ekonomi banyak dibahas dalam fora multilateral, misalnya GATT, STABEX dan UNCTAD. Dalam forum-forum itu terlihat kepaduan maupun keberhasilan ASEAN. Tetapi hasil yang kini telah dicapai dari perundingan-perundingan multilateral itu, misalnya diberlakukannya Sistem Preferensial Umum, karena ruang-lingkupnya tidak mencakup sebagian besar komoditi ekspor, tampaknya tidak menyelesaikan sepenuhnya persoalan-persoalan mendasar. Perbedaan struktur ekspor antar-negara ASEAN, misalnya, merupakan salah satu sebab mengapa pelaksanaan ketentuan-ketentuan umum itu ke dalam bentuk yang lebih konkret hanya efektif jika ia diperjuangkan melalui perundingan bilateral yang pada umumnya menguntungkan Jepang. Dari sudut pandang seperti itu, terbentuknya Forum ASEAN-Jepang pada tahun 1977 dapat dinilai sebagai salah satu keberhasilan diplomasi perdagangan ASEAN karena melalui forum itu mereka dapat menampilkan dirinya sebagai suatu entitas di meja perundingan. Bahwa ternyata ASEAN tidak dapat menggunakan secara optimal forum itu tampaknya disebabkan bukan hanya oleh perbedaan struktur ekspor tetapi juga oleh mekanisme pengambilan keputusan ASEAN. Selama ini Forum ASEAN-Jepang lebih memainkan peranannya sebagai wadah koordinatif daripada koperatif.

KEHADIRAN DAN PENETRASI MODAL JEPANG

Penanaman modal asing, terutama dalam bentuknya sebagai perusahaan multinasional, merupakan pilar kedua piranti diplomasi ekonomi Jepang.¹¹ Perusahaan-perusahaan semacam ini hadir sebagai bagian dari strategi perdagangan Jepang yang ekspansif sehingga dalam perundingan-perundingannya dengan negara tuan rumah para penanam modal Jepang niscaya memasukkan bukan hanya kalkulasi finansial dan teknologi tetapi juga pertimbangan-pertimbangan lain yang langsung maupun tidak berkaitan dengan kalkulasi pemasaran.

¹¹Untuk pembahasan yang menyeluruh lihat Sueo Sekiguchi, *ASEAN-Japan Relations: Investment* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1983). Lihat juga Priyono Tjiptoherjanto, "MNC Jepang dan Perusahaan Negara di Asia Tenggara," *Prisma* No. 7 (Juli 1983): hal. 40-52.

Bagi negara-negara ASEAN pada umumnya kehadiran modal Jepang memang memainkan peranan penting sebagai sumberdaya finansial penyangga strategi pertumbuhan ekonominya, meskipun sesungguhnya mereka hanya menyerap sebagian kecil (16%) dari keseluruhan modal Jepang di seberang lautan. Bagi Indonesia, sumbangan modal Jepang pada penanaman modal asing secara keseluruhan mencapai 37%. Bagi Malaysia dan Muangthai sumbangan itu adalah, berturut-turut, 25% dan 32%. Sementara bagi Filipina sumbangan itu sedikit lebih kecil, yaitu 23%. Barangkali, ikatan historis dan perdagangannya yang kuat dengan Amerika Serikat merupakan salah satu sebab mengapa Filipina menyerap penanaman modal Jepang pada tingkatan yang lebih rendah daripada negara-negara anggota ASEAN lainnya.

Dalam perjalanan sejarahnya memang telah terjadi pergeseran titik-berat penanaman modal Jepang, seiring dengan perubahan lingkungan ekonomi global maupun kebijakan industrialisasi di negara-negara tuan rumah. Tran Van Tho,¹² misalnya, menunjukkan bahwa sejak kehadirannya kurang-lebih tigapuluh tahun yang lalu Jepang telah memusatkan perhatiannya pada sektor industri yang berlainan, yaitu substitusi impor barang konsumsi lokal (1960-1973), pengolahan sumberdaya alam (1974-1980) dan substitusi impor barang-barang modal serta pengolahan sumberdaya alam (sejak 1980).

Meskipun demikian sebenarnya tidak terjadi perubahan yang mendasar. Dari selang waktu satu ke yang lain, perubahan titik-berat itu tidak pernah terlepas dari pertimbangan pokok yang melandasi kebijakan pemerintahan Jepang dalam penanaman modalnya, yaitu bagaimana memperoleh bahan mentah, mempertahankan pasar dan mengurangi biaya maupun risiko industri domestiknya.¹³ Sebagian atau seluruh determinan itu mempengaruhi bentuk dan tahap perkembangan industrialisasi dan oleh karenanya juga intensitas dan konsentrasi penanaman modal Jepang di negara-negara ASEAN.

Sejak awal perkembangannya gejala yang terlihat pada penanaman modal Jepang di Indonesia dan Malaysia berbeda dari negara ASEAN yang lain. Karena memusatkan pada sektor industri minyak bumi dan derivatnya, misalnya, penanaman modal Jepang di Indonesia dan Malaysia cenderung terjadi dalam jumlah besar dan terutama didorong oleh pertimbangan ketersediaan sumberdaya mineral galian. Pada saat yang sama, di Singapura, Muangthai dan hingga batas-batas tertentu juga Filipina, yang relatif kurang kaya bahan mentah, Jepang berusaha mengoptimasi kelebihan tenaga kerja negara-negara itu. Sebagai akibatnya, penanaman modal Jepang cenderung memilih bentuk perusahaan kecil yang padat karya dan berorientasi pemenuhan konsumsi

¹²Tran Van Tho, "New Trends in Japan's Foreign Direct Investment and Implications for the Division of Labour in the Asia Pacific Region: A Preliminary Examination," *JERC Discussion Paper* No. 1 (Tokyo: The Japan Economic Research Center, 1987).

¹³Lihat Sheldon W. Simon, "Japan's Foreign Policy: Adjustments to a Changing Environment," *Asian Survey* Vol. 18 No. 7 (July 1978): hal. 684.

lokal, misalnya industri tekstil dan barang-barang elektronik.

Krisis minyak bumi 1973 semakin memperkuat kecenderungan seperti itu, meskipun sebenarnya terdapat tekanan dari negara-negara tuan rumah seperti keinginan mereka untuk mempercepat diversifikasi horisontal maupun vertikal. Ini merupakan salah satu petunjuk bahwa di dalam negara-negara ASEAN telah terjadi polarisasi sektor penanaman modal Jepang.¹⁴ Perbedaan mereka dalam pemilikan sumberdaya alam dan mineral, penyediaan tenaga kerja dan daya serap pasar menyebabkan terjadinya pemusatan modal Jepang pada sektor ekstraktif di Indonesia dan Malaysia serta pada sektor pabrikan di Singapura, Muangthai dan hingga tingkat tertentu juga Filipina. Besarnya potensi minyak bumi tetapi rendahnya daya serap pasar tampaknya merupakan sebab pokok mengapa masuknya Brunei ke dalam ASEAN (1984) tidak mengubah kecenderungan-kecenderungan itu. Data tahun 1985,¹⁵ misalnya, menunjukkan bahwa 47,2% dan 40,5% penanaman modal Jepang di negara-negara ASEAN dipusatkan pada sektor industri pengolahan bahan mentah dan industri barang modal, terutama alat-alat listrik.

Dari sudut pandang ASEAN, pemusatan modal Jepang pada sektor pengolahan bahan mentah dianggap kurang menguntungkan. Selain karena sektor ekstraktif itu tidak banyak berkaitan dengan sektor ekonomi lain dan kecilnya potensi nilai tambah sehingga oleh karenanya juga kurang memacu-laju pertumbuhan ekonomi, mulai sekitar akhir dasawarsa 1970-an hampir seluruh negara anggota ASEAN menghendaki diterapkannya diversifikasi horisontal atau promosi ekspor barang-barang pabrikan. Tuntutan ASEAN atas liberalisasi pasaran Jepang, seperti telah dibahas sebelumnya, dan desakan agar Jepang menanamkan modalnya lebih banyak lagi dalam sektor pabrikan barang-barang modal, terutama pengolahan logam dan pembuatan alat-alat mesin, sesungguhnya lebih didorong oleh pergeseran strategi industrialisasi daripada parameter ketersediaan bahan mentah dan tenaga kerja.

Untuk masa-masa yang akan datang, keinginan negara-negara ASEAN memperoleh penanaman modal Jepang yang lebih besar pada industri pabrikan barang-barang modal daripada industri pengolahan bahan mentah dapat menemui berbagai hambatan. Bersamaan dengan penemuan bahan baku sintetis dan peningkatan kompetisi pemasokan bahan baku alami, di beberapa negara industri maju, termasuk Jepang, telah terjadi penemuan teknologi produksi yang lebih efisien. Robotisasi, misalnya, jelas mengurangi keunggulan komparatif negara-negara ASEAN dalam bidang penyediaan tenaga kerja murah. Pada saat yang sama kecenderungan Jepang memusatkan perhatiannya pada industri-industri padat teknologi, dan oleh karena itu keperluannya atas tenaga kerja terlatih, tentu kurang sesuai dengan melimpah-ruahnya

¹⁴ *Asahi Shimbun*, 3 Oktober 1986.

¹⁵ Sakuta, "Japan-ASEAN Economic Relations," hal. 12.

tenaga buruh kasar di sebagian besar negara ASEAN. Ini merupakan petunjuk bahwa sektor pengolahan bahan mentah, terutama minyak bumi dan derivatnya, tetap akan merupakan bagian penting dari penanaman modal Jepang secara keseluruhan.

Lebih dari itu sesungguhnya ASEAN mau tidak mau harus melihat kenyataan baru bahwa ia lebih tergantung pada Jepang daripada sebaliknya. Sejak permulaan dasawarsa 1980-an mulai terlihat gelagat bahwa Jepang mulai mengurangi penanaman modalnya di negara-negara berkembang tetapi justru meningkatkan penanaman modalnya di negara-negara industri maju. Dalam kurun waktu 1980-1985, misalnya, penanaman modal Jepang di negara-negara ASEAN merosot dari 19,79% menjadi 8,65% dari penanaman modal Jepang di seberang laut secara keseluruhan.¹⁶ Sebaliknya, di Amerika Serikat dan Eropa Barat penanaman modal Jepang malahan meningkat berturut-turut dari 34,01% menjadi 44,97% dan 12,32% menjadi 15,50%. Sementara itu Amerika Latin yang mengalami peningkatan penyerapannya atas modal Jepang dari 12,53% menjadi 21,41% bahkan telah menggeser kedudukan negara-negara ASEAN. Ini tentu merupakan salah satu alasan mengapa negara-negara ASEAN mengatakan bahwa Jepang telah memisahkan diri dari kepentingan pembangunan ekonomi Asia.

Meskipun demikian, kecenderungan itu tidak dengan sendirinya menutup peluang ASEAN terutama jika ia memiliki kemauan politik untuk menyesuaikan kebijakan-kebijakan tertentu yang oleh pihak Jepang dianggap sebagai menghambat arus penanaman modal. Peluang itu masih cukup besar, karena meningkatnya arus modal Jepang ke Amerika Serikat dan negara-negara Amerika Latin tampaknya lebih didorong oleh apresiasi Yen terhadap Dollar daripada semakin ketatnya proteksionisme Amerika atas barang-barang produksi Jepang. Menurut penelitian yang dilakukan *ASEAN's Center on Trade, Investment and Tourism* beberapa bulan setelah apresiasi Yen terhadap Dollar sebesar 43% (Februari 1985) gejala peningkatan arus modal Jepang dapat terjadi juga di negara-negara ASEAN.¹⁷

Tetapi sebenarnya apresiasi Yen dapat menghadapkan negara-negara ASEAN pada suatu dilema. Di satu pihak hal itu dapat mengembalikan daya tarik ASEAN di mata penanam modal Jepang tetapi pada lain pihak hal itu dapat juga merupakan pukulan tersendiri, khususnya bagi negara-negara penghutang Yen dalam jumlah yang besar seperti Indonesia dan Malaysia. Dan jika ramalan *ASEAN's Center on Trade, Investment and Tourism* itu

¹⁶Doherty, "Japan and ASEAN," hal. 7.

¹⁷Menurut penelitian itu kurang-lebih 30% perusahaan Jepang tetap menempatkan ASEAN pada prioritas puncak. Penelitian yang dilakukan atas penanam modal Jepang di ASEAN pun memperlihatkan gejala serupa, yaitu 30% akan memperluas bidang usaha, 55% akan mempertahankan usaha, dan hanya 10% akan mengurangi ruang-lingkup usahanya. Lihat *JEI Report* No. 42B, 14 November 1986.

memang benar-benar terjadi mungkin ia justru merupakan momentum akan melebarnya polarisasi di antara sesama anggota ASEAN.

Terlepas dari soal apakah apresiasi Yen merupakan rahmat atau bencana, pengembalian daya pikat ASEAN atas penanaman modal Jepang jelas memerlukan terobosan kebijakan ekonomi yang mungkin dapat membawa konsekuensi politik tertentu di negara tuan rumah. Pemerintah Tokyo mungkin saja mengabdikan keinginan ASEAN dengan mengajukan tuntutan-tuntutan baru atas ketentuan impor dan penanaman modal yang lebih longgar. Dengan tuntutan-tuntutan seperti itu Jepang dapat mempertahankan surplus perdagangan dan/atau meningkatkan kehadiran modalnya dalam sektor pabrikan.

Keengganan Jepang menanamkan modalnya di sektor pabrikan yang kurang berorientasi pada sumber alam, kecenderungannya memisahkan diri dari Asia dan apresiasi Yen itu merupakan pokok bahasan dalam pertemuan Forum ASEAN-Jepang dalam bulan Juli 1986. Dan koordinasi kebijakan di antara sesama anggota ASEAN untuk mengantisipasi inersia penanaman modal Jepang tampaknya cukup berhasil. Pemerintahan PM Nakasone menawarkan "Rancangan Baru Industri Asia" yang antara lain mengisyaratkan keinginan Jepang untuk mengembangkan kawasan industri ekspor, mendorong alih-teknologi, memberikan pinjaman kepada perusahaan Jepang maupun ASEAN yang terlibat dalam usaha patungan, mengurangi suku bunga Yen dan memperluas sistem preferensi umum.¹⁸

Tentu tidak ada keberhasilan yang tidak harus ditebus. Pada kenyataannya tawaran-tawaran Jepang yang terangkum dalam Rancangan Baru itu disertai pula dengan tuntutan Jepang agar ASEAN menyediakan iklim yang kondusif bagi penanaman modal Jepang. Penyederhanaan struktur pemajakan, pengaturan kembali pengaturan kandungan lokal dalam industri patungan dan penyederhanaan birokrasi perijinan adalah sebagian dari tuntutan-tuntutan baru yang diajukan PM Nakasone. Hingga kini, kecuali Muangthai, belum terlihat bahwa negara-negara anggota ASEAN menanggapi dengan penuh antusias tawaran dan tuntutan Jepang itu.

Dalam batas-batas tertentu kelambanan beberapa negara ASEAN dalam menampung tuntutan Jepang itu tampaknya berakar pada masalah yang mendasar, yaitu bahwa strategi industrialisasi tidak pernah terlepas dari konsekuensi politik. Oleh sebab itu, betapapun semua negara anggota ASEAN mengharapkan peningkatan arus modal Jepang, mereka tidak dapat terburu-buru mengambil keputusan karena dominasi Jepang dalam dinamika ekonomi beberapa negara anggota ASEAN mungkin dapat menghadapkannya pada masalah yang lebih luas daripada sekedar masalah ekonomi.

¹⁸*Far Eastern Economic Review* (FEER), 24 January 1987.

KONSEKUENSI EKONOMI POLITIK DOMINASI JEPANG

Penetrasi barang produksi dan modal Jepang yang berlangsung cepat telah membangkitkan kekhawatiran yang mendalam di kalangan masyarakat ASEAN. Awal bulan November 1972, mahasiswa-mahasiswa Muangthai yang tergabung dalam *National Student Center of Thailand* mengadakan kampanye untuk memboikot barang produksi Jepang. Dalam batas-batas tertentu, gerakan mahasiswa itu cukup berhasil terutama dengan diterimanya *Foreign Corporation Regulation Act* (November 1972) dan *Allien Occupation Regulation Act* (Desember 1972). Ketentuan-ketentuan itu tampaknya kurang efektif untuk mengubah ketergantungan struktural antara Muangthai dan Jepang yang tetap berlangsung dalam pola pembagian kerja vertikal.

Gejala yang sama terjadi pula di negara-negara anggota ASEAN yang lain sehingga kunjungan PM Tanaka dalam bulan Januari 1974 terpaksa harus menghadapi gelombang protes anti-Jepang, antara lain di Bangkok dan Jakarta.¹⁹ Di Muangthai, para mahasiswa yang mungkin menyuarakan kepentingan kelompok lain bahkan sempat merinci beberapa tuntutan, misalnya perbaikan neraca perdagangan, pengurangan dominasi modal Jepang dan penghentian proyek tertentu yang menimbulkan pencemaran lingkungan.

Sejak pertengahan dasawarsa 1970-an terlihat gejala menyusutnya gelombang anti-Jepang. Krisis minyak bumi tahun 1973 yang menimbulkan resesi dunia yang berkepanjangan tampaknya memukul negara-negara anggota ASEAN yang tidak mengandalkan pendapatan nasionalnya pada ekspor minyak bumi seperti Filipina, Singapura dan Muangthai. Mereka ini semakin mengharap kehadiran sumberdana Jepang untuk menyelamatkan kesulitan ekonominya. Harapan yang sama juga terlihat di negara-negara anggota ASEAN pengeksport minyak, yaitu Indonesia dan Malaysia, yang meskipun menikmati berkah krisis minyak bumi tampaknya pendapatan keseluruhan eksportnya tetap dianggap belum mencukupi biaya yang diperlukan untuk melakukan industrialisasi yang cepat.

Keadaan menjadi semakin kondusif bagi kehadiran Jepang karena selain menyusutnya perasaan anti-Jepang di negara-negara ASEAN itu Pemerintah Jepang pun menerapkan beberapa kebijakan baru untuk memperbaiki citra kehadirannya. Sedapat mungkin Jepang berusaha menampung tuntutan negara-negara ASEAN dengan memberikan janji kesanggupannya untuk meningkatkan ruang-lingkup dan volume impornya dari ASEAN. Selain itu, bantuan resmi Pemerintah Jepang juga meningkat hampir 50% dalam lima tahun pertama setelah 1974.

¹⁹Sebagian besar gerakan anti-Jepang di negara-negara ASEAN dapat diikuti dalam buku yang disunting Sekiguchi, *ASEAN-Japan Relations, passim*. Lihat juga Eiichi Imagawa, "Japan's Political Role in Asia: Is Its Success Guaranteed" dalam *Asia in the 1980s: Interdependence, Peace and Development*, (ed.) Yoshiyuki Hagiwara (Tokyo: Institute of Developing Economics, 1982), hal. 165-173.

Lagipula, berakhirnya Perang Vietnam yang mengubah bobot kehadiran Amerika di Asia Pasifik telah menciptakan lingkungan politik tertentu yang membuka peluang bagi terbinanya hubungan yang lebih baik antara ASEAN dan Jepang untuk membendung kemungkinan ekspansi komunis. Bersamaan dengan konvergensi antara konsep ketahanan nasional yang dianut negara-negara ASEAN dan keamanan komprehensif yang diyakini Jepang semakin besar pula kecenderungan masing-masing pihak untuk menitikberatkan hubungan kerjasama itu pada dimensi ekonomi. Dan dalam bulan Agustus 1977, PM Fukuda menjanjikan bantuan ekonomi untuk membiayai proyek-proyek kolektif ASEAN.

Muhibah PM Fukuda dalam bulan Agustus 1977 memang tidak mengalami nasib yang sama dengan PM Tanaka kurang-lebih tiga tahun sebelumnya. Tetapi dalam batas-batas tertentu sambutan hangat kepada muhibah Fukuda mungkin hanya sekedar menunjukkan bahwa suara kritik terhadap pemerintah setempat dan rekanan Jepang telah teredam, terutama karena tidak terdapatnya kekuatan oposisi yang tangguh di sebagian besar negara anggota ASEAN. Tampaknya merupakan suatu gejala yang menarik bahwa beberapa bulan kemudian justru media-media massa moderat, seperti *Kompas* di Indonesia dan *Garmuan Settaggi* di Muangthai, yang mulai melontarkan kritiknya terhadap dominasi ekonomi Jepang.²⁰ Hal itu memperlihatkan bahwa masalah-masalah mendasar yang inheren dalam ekspansi ekonomi Jepang sesungguhnya belum dapat diselesaikan.

Prestasi pembangunan negara-negara anggota ASEAN selama dua dasawarsa terakhir ini pada umumnya menggembirakan. Mereka mampu mempertahankan stabilitas pertumbuhan ekonomi maupun meningkatkan taraf hidup masyarakatnya. Meskipun demikian penampilan ekonomi itu tidak dengan sendirinya merupakan jaminan atas terpeliharanya stabilitas politik. Tanpa disertai oleh pemerataan pendapatan, misalnya, pertumbuhan ekonomi yang tinggi mungkin malahan menimbulkan permasalahan yang lebih kompleks daripada tingkat pertumbuhan rendah tetapi disertai oleh kadar pemerataan yang tinggi.

Jika tingkat pertumbuhan dan pendapatan rata-rata suatu negara tetap rendah, mungkin pemegang tampuk pemerintahannya tidak akan menemui banyak kesulitan untuk membina stabilitas politik. Tetapi begitu pendapatan per kapita mulai meningkat dan melewati batas tertentu, misalnya pemenuhan kebutuhan primer dan sekunder di kalangan kelas menengah perkotaan, ketidakstabilan politik yang kronis akan menyertai gejala itu hingga tercapai tingkat pendapatan per kapita yang lebih tinggi. Periode di antara kedua puncak ini, yang merupakan fungsi waktu dan penampilan ekonomi, dikenal

²⁰Dikutip dari laporan *Nikkei Sangyo Shimbun*, 24 Mei 1978.

²¹Lihat tulisan spekulatif Toru Yano, "Dimensi Keamanan dalam Hubungan Jepang-ASEAN," *Prisma* No. 8 (Agustus 1982): hal. 39-46.

sebagai "kawasan ketidakstabilan."²¹ Dengan perkecualian Brunei dan Singapura, sesungguhnya negara-negara anggota ASEAN yang lain kini sedang berada dalam kawasan ketidakstabilan.

Memang, keberadaan beberapa negara ASEAN dalam kawasan ketidakstabilan itu belum tentu merupakan konsekuensi langsung dari kehadiran dan dominasi ekonomi Jepang. Mungkin lebih tepat seandainya dikatakan bahwa meningkatnya penetrasi ekonomi Jepang terjadi bersamaan dan/atau memperkuat kecenderungan sentrifugal di sesuatu negara. Meskipun demikian, para penanam modal Jepang dapat dianggap sebagai biang-kejadi ketidakstabilan politik, sekurang-kurangnya oleh karena kehadirannya lebih menonjol daripada penanam modal yang lain seperti Hongkong, Korea Selatan, Amerika Serikat dan beberapa negara Eropa Barat.

Konsekuensi kehadiran Jepang memang merupakan gejala umum di negara-negara ASEAN, meskipun hal itu terjadi pada bobot yang berbeda. Tentu saja konsekuensi-konsekuensi yang telah atau mungkin akan timbul itu pun hanya dapat dinilai dengan kacamata tertentu, misalnya dengan bersandar pada tujuan pokok yang hendak diraih mengapa para anggota ASEAN mengundang modal Jepang dalam industrialisasinya. Tujuan-tujuan itu adalah, antara lain, perubahan struktur ekonomi menuju ke arah struktur yang mengesankan perimbangan antara sektor pertanian tradisional dan industri modern, penyerapan tenaga kerja dan perbaikan neraca pembayaran.

Dalam kenyataannya penanaman modal Jepang tidak memperbaiki tetapi justru memperkuat gejala dualisme regional, sektoral maupun sosial ekonomi.²² Di Indonesia, misalnya, lebih dari 90% modal Jepang ditanamkan pada sektor pabrikaan yang terpusat di Pulau Jawa. Dilihat dari sudut kepentingan Jepang, gelagat itu menunjukkan bahwa ketersediaan pasar dan jaringan infrastruktur, terutama sarana transportasi dan komunikasi, merupakan daya-pikat yang utama di samping murahness tenaga kerja. Sementara itu penanaman modal Jepang di Luar Jawa terutama dilakukan pada sektor ekstraktif, terutama minyak bumi dan industri derivatnya. Jawa dan Luar Jawa terletak dalam dua kutub yang berbeda.

Gejala yang sama terlihat juga dalam kasus-kasus penanaman modal Jepang di Filipina, Malaysia dan Muangthai yang pada gilirannya menimbulkan atau memperkuat dualisme regional antara Malaysia Barat dan Timur, Luzon dan Mindanao, maupun antara kawasan metropolitan Bangkok dan pinggiran di empat propinsi Muangthai Selatan. Dalam kasus Filipina dan Muangthai dualisme itu dapat menimbulkan persoalan politik yang rumit karena ia terjadi bersamaan dengan pembelahan menurut garis primordial. Tidak tersedia banyak peluang bagi pemerintahan mana pun untuk mengu-

²²Lihat tulisan Dorodjatun Kuntjoro-Jakti et al., "Japanese-Investment in Indonesia," dalam *ASEAN-Japan Relations*, hal. 43. Sebagai ulasan yang lebih lengkap lihat Sekiguchi, "Japanese Direct Foreign Investment and ASEAN-Japan Relations: A Synthesis," dalam *ibid.*, khususnya hal. 13-18.

rangi dualisme itu karena memang jauh sebelumnya telah terdapat dua kutub konsentrasi dari segi cadangan bahan mentah, pasar dan tenaga kerja. Relokasi industri, seperti akan dibahas dalam bagian akhir tulisan ini, tampaknya juga akan menghadapi inersia ekonomi maupun politik.

Salah satu gejala lain yang muncul setelah hadirnya penanaman modal Jepang adalah dualisme sosial ekonomi rekanan usaha dan elit pengambil keputusan dalam perusahaan-perusahaan patungan. Pada akhir paruhan pertama dasawarsa 1970-an, misalnya, lebih dari 90% rekanan penanam modal Jepang di Indonesia adalah apa yang dinamakan pengusaha "non-pribumi."²³ Gejala yang sama terlihat juga di Malaysia dan Muangthai. Kasus Malaysia bahkan menunjukkan bahwa komposisi kepemimpinan manajerial dalam perusahaan-perusahaan patungan Malaysia-Jepang tidak selaras dengan cita-cita politik yang melandasi Kebijakan Ekonomi Baru pemerintahan PM Mahathir. Jumlah personil etnik-Cina yang berhasil menduduki beberapa jabatan kunci dalam perusahaan-perusahaan patungan Jepang di seluruh Malaysia hampir mencapai dua kali lebih besar daripada personil etnik-Melayu.

Kecenderungan seperti itu dapat terjadi karena beberapa faktor. Sifat penanaman modal Jepang yang bergerak dalam sektor pabrikan, misalnya, memiliki kecenderungan mencari mitra usaha dari kelompok sosial tertentu yang secara tradisional telah memiliki pengalaman atau menguasai jaringan pemasaran. Dan dalam hal ini pengusaha "non-pribumi" pada umumnya memiliki peluang yang lebih besar daripada pengusaha "pribumi." Dengan kata lain, kehadiran modal Jepang telah memperkuat pola pembagian kerja antar-etnik. Terutama di Malaysia, gejala seperti itu merupakan masalah laten yang setiap saat dapat mengungkit kecemburuan sosial dan kesenjangan etnikal menjadi ketidakstabilan politik.

Persoalan lain yang tampaknya lebih mendesak adalah kenyataan bahwa, berbeda dari harapan semula, kehadiran ekonomi Jepang tidak banyak membantu penyelesaian masalah ledakan tenaga kerja. Kesempatan kerja baru yang tersedia dari sektor pabrikan yang dibiayai modal Jepang hanya menyerap 1% tenaga kerja sektor pabrikan di Indonesia, 2,4% di Malaysia, 10% di Singapura dan 0,25% di Muangthai.²⁴ Lagipula, perbandingan antara jumlah modal yang ditanamkan dan kesempatan kerja yang diciptakan (*capital-labour ratio*) perusahaan-perusahaan Jepang pada umumnya lebih tinggi dari perusahaan-perusahaan asing lainnya.

Sementara itu, dari perspektif makro-ekonomi, masalah yang lebih penting dari sekedar pengukuhan sistem ekonomi dualistik dan rendahnya daya serap tenaga kerja adalah soal apakah kehadiran modal Jepang membantu pergeseran struktur ekonomi tradisional menjadi industrial. Berbagai

²³Kuntjoro-Jakti, *ibid.*, hal. 45.

²⁴Secara tersebar persoalan ini diliput dalam Sekiguchi, *ASEAN-Japan Relations*.

kriteria dapat dipakai untuk mengetahui pengaruh itu, antara lain derajat koherensi dan daya-saing internasional. Koherensi adalah suatu keadaan yang sedemikian rupa sehingga hasil dalam negeri diolah di dalam negeri sendiri sehingga daya-saing internasionalnya tidak ditentukan semata-mata oleh keunggulan komparatif yang alamiah (*natural comparative advantage*). Strategi diversifikasi vertikal yang dilakukan oleh beberapa negara anggota ASEAN sebenarnya memerlukan derajat koherensi yang tinggi.

Dalam kenyataannya harapan itu kurang terpenuhi. Pemusatan penanaman modal Jepang pada sektor substitusi impor dengan kandungan lokal (*local content*) yang rendah seperti dalam industri elektronik dan otomotif merupakan salah satu petunjuk bahwa secara keseluruhan negara-negara ASEAN, mungkin dengan perkecualian Singapura, masih mengandalkan pada keunggulan komparatif alamiah. Rendahnya kandungan lokal itu merupakan salah satu keraguan mengenai pendapat yang mengatakan bahwa suatu tahap industrialisasi telah mencapai fase kedua substitusi impor. Dengan kata lain, sengaja atau tidak, kehadiran modal Jepang sebenarnya justru memperpanjang tahapan substitusi impor untuk konsumsi lokal.

Sebenarnya Jepang dapat mengurangi akibat buruk yang ditimbulkan oleh strategi penanaman modal asingnya, misalnya jika ia memberi peluang tertentu untuk menyerap ekspor barang pabrikan negara-negara ASEAN. Tetapi gugatan-gugatan ASEAN mengenai liberalisasi pasar Jepang dengan sendirinya menunjukkan bahwa kehadiran modal Jepang tidak banyak membantu pembangunan industrial di negara-negara ASEAN. Besar kecenderungannya bahwa gelagat semacam ini akan berlanjut untuk jangka waktu yang dapat diperkirakan ke depan.

Bahwa penanaman modal Jepang ternyata justru mengukuhkan dualisme ekonomi dan memberikan sumbangan kecil pada penyerapan tenaga kerja serta menghambat laju industrialisasi dapat memiliki konsekuensi politik yang luas dan menempatkan sesuatu negara dalam kawasan ketidakstabilan. Tentu saja terdapat perbedaan dalam derajat ketidakstabilan di antara sesama anggota ASEAN sesuai dengan bentuk kekuatan sentrifugal, sifat ketidakstabilan dan daya tanggap pemerintahannya terhadap permasalahan-permasalahan itu. Dualisme regional, misalnya, dapat menimbulkan ketidakstabilan bagi Filipina, Malaysia dan Muangthai tetapi diduga bukan merupakan ancaman penting bagi Indonesia, Brunei dan Singapura. Sedang lemahnya perusahaan Jepang dalam penyerapan tenaga kerja dapat menimbulkan persoalan yang lebih serius bagi Indonesia daripada bagi Malaysia dan Singapura.

SINTERKLAS EKONOMI DAN DUKUNGAN POLITIK

Piranti diplomasi ekonomi yang tampaknya dirancang oleh Pemerintah Jepang untuk mengimbangi kehadiran berlebihnya dalam sektor perdagangan

dan penanaman modal adalah bantuan ekonomi dan dukungan politik kepada negara-negara anggota ASEAN. Selain bantuan finansial dalam bentuk pinjaman dan hibah, sebenarnya Pemerintah Jepang juga memberikan bantuan-bantuan teknik yang meliputi beberapa bentuk pendidikan dan latihan ketrampilan. Badan Kerjasama Internasional Jepang dan Perhimpunan Beasiswa Teknik Seberang Lautan adalah dua lembaga utama yang bergerak dalam pemberian bantuan-bantuan teknik. Indonesia merupakan penerima bantuan teknik terbesar di antara negara-negara anggota ASEAN yang lain.

Memang, dalam kenyataannya Asia menerima bagian terbesar dari bantuan ekonomi Jepang kepada negara-negara berkembang, yaitu kurang-lebih 70% atau lebih dari dua kali lipat bantuan ekonomi yang diterima negara-negara Amerika Latin, Afrika dan Timur Tengah yang masing-masing memperoleh 10%. Dalam tahun 1985, negara-negara ASEAN menerima 46,77% dari seluruh bantuan ekonomi resmi pemerintahan Jepang ke negara-negara Asia. Sedang Birma, Republik Rakyat Cina dan negara-negara Asia di luar ASEAN lainnya masing-masing menerima 9,04%, 21,77% dan 22,77%.²⁵ Ini merupakan petunjuk bahwa, sesuai dengan Doktrin Abe, negara-negara anggota ASEAN menduduki arti penting dalam diplomasi ekonomi Jepang.

Lagipula bantuan resmi itu sebenarnya baru merupakan sebagian dari bantuan finansial yang diberikannya seperti bantuan yang disalurkan melalui lembaga-lembaga keuangan multilateral seperti Organisasi Produktivitas Asia, Bank Pembangunan Asia dan Pusat Perkembangan Perikanan Asia Tenggara. Selain itu, sebenarnya Jepang juga memainkan peranan yang tidak dapat diabaikan dalam pembangunan negara-negara berkembang di Asia Tenggara pada umumnya maupun ASEAN pada khususnya melalui kurang-lebih 200 lembaga swasta. Pusat Tenaga Kerja Sukarela Internasional, misalnya, mengirim lebih dari 1.000 tenaga kerja ahli ke beberapa negara Asia Tenggara. Perwalian Masyarakat Asia, salah satu lembaga swasta yang lain, juga menyediakan bantuan-bantuan finansial untuk membiayai berbagai bentuk proyek pembangunan.

Tujuan utama yang hendak diraih Pemerintah Jepang melalui berbagai jalur bantuan ekonomi itu adalah terbinanya stabilitas ekonomi dan politik di kawasan Asia-Pasifik dan sekaligus untuk mendekatkan ikatan psikopolitiknya dengan penerima bantuan. Dengan demikian dapat ditebak bahwa menyutnya pengaruh Amerika dan kesulitan ekonomi yang dihadapi negara-negara berkembang pada umumnya merupakan faktor penentu dibalik bantuan ekonomi Jepang itu. Tentu saja, pertimbangan ekonomi, politik maupun keamanan akan menentukan kepada siapa dan berapa besar bantuan ekonomi Jepang itu akan diberikan.

Di antara sesama negara anggota ASEAN, Indonesia dan Muangthai merupakan penerima bantuan ekonomi Jepang yang terbesar, yaitu, berturut-turut, 45% dan 23%. Sedang Filipina, Malaysia dan Singapura menerima

²⁵Doherty, "Japan and ASEAN," hal. 11.

bagian yang lebih kecil, yaitu, masing-masing, 17%, 12% dan 0,5%.²⁶ Sepintas lalu gambaran itu akan mengesankan bahwa kekayaan bahan mentah dan potensi pasar, untuk kasus Indonesia, dan kedudukan politik sebagai negara garis depan dalam konflik Kampuchea, untuk kasus Muangthai, merupakan pertimbangan kunci yang menentukan tingkat penerimaan bantuan Jepang.

Tetapi lebih dari sekedar gambaran sepintas itu, dari segi lain, misalnya dengan melihat bagian bantuan hibah dari bantuan ekonomi yang diterima oleh sesuatu negara dan dengan berpijak pada anggapan bahwa hibah yang lebih besar seharusnya diberikan kepada negara yang lebih menderita karena perubahan ekonomi global, akan terlihat bahwa bantuan ekonomi Jepang pun sebenarnya dimaksud untuk lebih memperteguh dominasi ekonominya. Indonesia, misalnya, sebagai negara ASEAN yang paling terpuak karena merosotnya harga minyak bumi, ternyata hanya menerima hibah sebesar 5% dari keseluruhan bantuan ekonominya dari Jepang. Dengan kata lain, sebagai konsekuensi bahwa sebagian besar bantuan yang diterimanya berupa pinjaman dan oleh karenanya sangat berkaitan dengan stabilitas nilai tukar mata uang, Indonesia justru merupakan negara penerima bantuan yang paling menderita jika terjadi apresiasi Yen terhadap Rupiah.

Pada tingkat yang berbeda apa yang dialami Indonesia diderita juga oleh negara-negara ASEAN yang lain. Tetapi merupakan suatu fenomena yang menarik bahwa bagian hibah yang diterima Singapura, yaitu 18% dari bantuan Jepang yang diterimanya, justru merupakan bagian yang lebih besar daripada bagian yang diterima Filipina (10%), Indonesia (5%), Malaysia (2%) dan Muangthai (13%). Hingga tingkat tertentu fenomena ini mungkin menjelaskan preferensi politik yang mempengaruhi tingkat penerimaan bantuan hibah. Sikap moderat Singapura dalam masalah peningkatan anggaran pertahanan Jepang, kedudukan Muangthai dalam pusaran konflik Indocina dan ketidakstabilan politik Filipina tampaknya merupakan sebagian dari beberapa pertimbangan politik yang langsung maupun tidak mempengaruhi pemberian hibah Jepang.

Bahwa Jepang memusatkan perhatiannya pada hubungan ekonomi tidak berarti bahwa ia mengabaikan persoalan-persoalan politik. Keamanan dan stabilitas kawasan Asia Tenggara pada umumnya dan ASEAN pada khususnya adalah lingkungan yang mendukung atau bahkan menentukan kesinambungan perekonomian Jepang. Lagipula, desakan Amerika agar Jepang menyangga beban yang sepadan untuk menjaga keamanan Asia-Pasifik, bersamaan dengan apa yang mereka namakan sebagai peningkatan ancaman Soviet, tentu tidak luput dari pengamatan Tokyo. Tambahan pula, seiring dengan peningkatan kemampuannya, barangkali Jepang berniat juga meningkatkan peranannya dalam kancah percaturan politik. Tekanan

²⁶Dihitung penulis atas dasar data yang dikemukakan oleh Sakuta, "Japan-ASEAN Economic Relations," hal. 10-12.

eksternal dan dorongan internal itu mendorong pemerintahan Tokyo dalam kondisi tertentu sehingga ia merasa memerlukan kaji ulang atas diplomasi ekonomi yang dirumuskan dalam awal dasawarsa 1950-an.

Seperti dibahas dalam bagian lain tulisan ini, sendi-sendi utama yang terungkap setelah pengkajian ulang atas diplomasi ekonominya itu memperoleh landasan pemikiran dalam Doktrin Fukuda (1977), gagasan Ohira (1979) dan Doktrin Abe (1986). Landasan-landasan itu mencerminkan betapa Asia Tenggara khususnya dan Asia-Pasifik umumnya menempati kedudukan penting dalam kalkulasi politik luar negeri Jepang. Meskipun tetap bertumpu pada diplomasi ekonomi, landasan-landasan pemikiran itu mengisyaratkan dimensi politik yang penting. Dari pernyataan Fukuda bahwa "hubungan antara Jepang dan ASEAN tidak bertentangan dengan usaha Jepang membina hubungan saling pengertian dengan Vietnam maupun negara-negara Indocina yang lain,"²⁷ misalnya, terlihat bahwa Jepang berusaha menjalin hubungan bersahabat dengan negara-negara ASEAN maupun Indocina.

Tetapi seiring dengan meningkatnya konflik Indocina, dan dalam batas-batas tertentu juga meningkatnya ketidakstabilan Asia Selatan setelah kehadiran militer Soviet di Afghanistan (1979) maupun kedekatan hubungan pribadi antara PM Nakasone dan Presiden Reagan, semangat perimbangan politik Jepang di Asia Tenggara seperti diisyaratkan Doktrin Fukuda semakin bergeser ke arah ASEAN. Dengan kata lain, faktor-faktor itu telah menciptakan suatu hubungan politik tertentu sehingga Jepang lebih banyak menampung dan mendukung aspirasi politik ASEAN daripada sebaliknya.

Sebagai lambang dukungannya atas sikap ASEAN dalam masalah Kam-puchea, misalnya, segera setelah ASEAN mengumumkan politik isolasionisnya terhadap Vietnam, Pemerintah Jepang juga membekukan bantuan ekonominya kepada Vietnam.²⁸ Lagipula, Jepang juga mendukung pandangan politik ASEAN dalam berbagai forum internasional seperti Majelis Umum PBB dan Konferensi Internasional mengenai masalah Kam-puchea. Selain itu, meskipun pada tingkatan yang kurang berarti menurut pandangan ASEAN, Jepang telah memberikan bantuan ekonomi kepada Muangthai maupun bantuan lain yang dialamatkanannya kepada pengungsi Indocina.

Meskipun melalui berbagai cara Jepang telah memberi dukungan politik kepada ASEAN, hal itu bukan berarti bahwa hubungan ASEAN-Jepang tidak pernah mengalami ganjalan. Rancangan Pemerintah Jepang meningkatkan anggaran pertahanannya melebihi pagu 1% dari pendapatan nasionalnya adalah salah satu ganjalan pokok dalam hubungan politik ASEAN-Jepang, di samping politisasi hubungan ekonomi Jepang dengan Republik Rakyat Cina dan Vietnam.

²⁷Lihat *Prospects for Regional Stability*, hal. 41.

²⁸Pembahasan yang lebih lengkap lihat K.V. Kesavan, "Japan's Policy Toward the Kam-puchean Question," *Asian Survey* Vol. 25 No. 11 (November 1985): hal. 1123-1133.

Dalam pandangan ASEAN, meningkatnya anggaran pertahanan Jepang merupakan salah satu isyarat akan menguatnya kembali sentimen militerisme Jepang pada permulaan dasawarsa 1940-an. Mungkin negara-negara anggota ASEAN, meskipun pada derajat yang berlainan, beranggapan bahwa koincidensi antara peningkatan kekuatan militer dan ekonomi Jepang dapat menjadi faktor destabilisasi kawasan Asia-Pasifik. Sejarah membuktikan bahwa koincidensi serupa yang pernah dibangun Jepang atas dasar konsep Kemakmuran Bersama Asia Timur Raya telah menyeretnya ke dalam kancah Perang Dunia II. Mungkin pula negara-negara ASEAN menduga bahwa meningkatnya ketangguhan militer Jepang bersamaan dengan merosotnya komitmen Amerika akan mempercepat pengambilalihan tanggungjawab keamanan Asia-Pasifik dari tangan Amerika Serikat kepada Jepang. Lagipula, sebagian negara anggota ASEAN tampaknya mengkhawatirkan juga kemungkinan ditingkatkannya kemampuan militer Soviet di Asia-Pasifik seiring dengan gelagat militerisme Jepang.

Meskipun demikian, sebenarnya negara-negara anggota ASEAN mengakui kepentingan Jepang dalam kawasan Asia-Pasifik pada umumnya maupun Asia Tenggara pada khususnya. Bagi mereka persoalannya adalah, bahwa konsisten dengan konsep ketahanan nasional dan regional serta semangat kemandirian ASEAN, pengamanan kawasan hendaknya diserahkan kepada negara-negara di kawasan itu sendiri. Dengan bantuan ekonominya, Jepang dapat mendorong terciptanya keamanan dan stabilitas di Asia Tenggara. Hingga tingkat tertentu pernyataan Menteri Luar Negeri Shintaro Abe yang mengukuhkan kembali ketidakinginan Jepang menjadi kekuatan militer dan memberi prioritas kepentingan ASEAN tampaknya mampu meredakan kekhawatiran ASEAN atas kemungkinan kembalinya militerisme Jepang.

Sementara itu ganjalan politik lain yang tidak kalah pentingnya adalah hubungan Jepang dengan Republik Rakyat Cina dan Republik Sosialis Vietnam. Normalisasi hubungan Jepang-Cina (1978), misalnya, merupakan salah satu fenomena ekonomi politik yang menimbulkan kekhawatiran di kalangan negara-negara ASEAN. Selain keterlibatan Cina dalam pemberontakan komunis di Asia Tenggara pada masa lalu, dan mungkin pula di masa yang akan datang, kekhawatiran ASEAN akan faktor Cina dalam kalkulasi Jepang dapat mengurangi kemampuan ekonomi ASEAN. Kedekatan geografis, potensi pasar, sumberdaya alam dan sumberdaya manusia yang dimiliki Cina adalah pesaing keunggulan komparatif ASEAN. Lagipula, keberhasilan Republik Rakyat Cina membangun industrinya jelas akan merupakan pesaing potensial negara-negara ASEAN dalam pasaran internasional.

Hubungan yang semakin erat antara Jepang dan Republik Rakyat Cina telah menimbulkan kecemburuan ASEAN. Pemerintah Tokyo memang pernah menyatakan bahwa "hubungan dengan Cina tidak akan dilakukan dengan mengurbankan kerjasama antara Jepang dan negara-negara berkembang

yang lain, khususnya ASEAN."²⁹ Tetapi pernyataan itu tampaknya belum melipur kecemburuan ASEAN, karena dalam kenyataannya Republik Rakyat Cina merupakan negara yang menerima bantuan Jepang paling besar terhitung sejak tahun 1981 -- suatu posisi yang sebelumnya ditempati negara-negara ASEAN.

Sementara itu, perpaduan antara unsur resistensi politik dan kecemburuan ekonomi terlihat jelas dari gugatan-gugatan ASEAN atas hubungan ekonomi Jepang-Vietnam.³⁰ Dalam akhir tahun 1986, misalnya, negara-negara ASEAN mengajukan protes atas penandatanganan naskah kerjasama antara *Nissho Iwai*, salah satu dari enam *sogososha* terbesar Jepang, dan Pemerintah Vietnam. Dalam pandangan ASEAN kerjasama ekonomi perusahaan swasta Jepang itu merupakan lambang merosotnya dukungan Pemerintah Jepang pada politik isolasinya terhadap Vietnam. Dan seperti halnya dengan kasus Cina, meningkatnya hubungan ekonomi Jepang-Vietnam senantiasa akan membangkitkan kecemburuan ASEAN, terutama jika hal itu terjadi pada saat hubungan ASEAN-Jepang menghadapi persoalan termasuk menyusutnya bantuan dan berbagai bentuk kerjasama ekonomi Jepang kepada ASEAN.

Selama ini berbagai persoalan politik maupun ekonomi dalam hubungan ASEAN-Jepang selalu dapat diatasi. Kecemburuan ekonomi ASEAN, misalnya, pada umumnya segera pulih setelah Pemerintah Tokyo menyatakan kembali dukungannya pada garis politik ASEAN atau menawarkan bantuan baru. Meskipun demikian untuk masa-masa yang akan datang persoalan yang sama dapat muncul kembali. Anggaran pertahanan Jepang pada suatu saat nanti mungkin akan mencapai atau melebihi pagu yang telah ditetapkan konstitusinya, seiring dengan perubahan lingkungan internasional, regional maupun pergantian pemerintahan di Tokyo.

Kecenderungan-kecenderungan asimetri perdagangan, penanaman modal dan bantuan ekonomi Jepang dalam hubungan ASEAN-Jepang itu menunjukkan bahwa untuk masa yang akan datang ASEAN akan menghadapi tantangan yang lebih berat daripada sebelumnya. Meningkatnya kompetisi pasar pemasokan bahan mentah maupun industri substitusi ekspor, bersamaan dengan merosotnya keunggulan komparatif ASEAN terhadap Jepang dan dinamika politik Jepang dengan negara-negara ketiga merupakan variabel utama yang senantiasa akan mewarnai hubungan ASEAN-Jepang. Dalam batas-batas tertentu tampaknya justru ASEAN yang harus menyesuaikan orientasi dan kebijakan ekonominya daripada sekedar menggugat Jepang, apalagi jika hal itu hanya dilakukannya atas dasar kecemburuan.

²⁹Lihat *Mainichi Daily News*, 27 November 1979.

³⁰J. Kusnanto Anggoro, "Dibalik Protes ASEAN atas Kerjasama Jepang-Vietnam," *Suara Karya*, 14 Mei 1987, hal. 5.