

# LIBERALISASI DAN STRATEGI KEAMANAN EKONOMI NASIONAL: PENGALAMAN DARI JEPANG

Nanang Pamuji Mugasejati dan Armaidly Armawi

*Globalisasi dan liberalisasi ekonomi dunia, sebuah gejala yang oleh sebagian teoretisi dianggap memiliki dampak positif, kini mulai dicurigai sebagai bentuk "imperialisme baru" dari negara maju untuk memotong kreatifitas dan daya saing negara berkembang dalam percaturan politik ekonomi internasional. Bentuk perlawanan terhadap upaya liberalisasi dapat bermacam-macam: dari membangun koalisi internasional (seperti yang dilakukan kelompok 77), menolak rejim liberalisasi ekonomi (negara-negara sosialis yang isolasionis, seperti Korea Utara dan Kuba), atau dengan memanfaatkan berbagai peluang (loopholes) dari rejim liberalisasi tersebut, agar dapat menekan seoptimal mungkin dampak negatif liberalisasi terhadap sektor domestik.*

*Dalam konteks tersebut, Jepang merupakan negara yang telah "teruji" kemampuannya untuk mempertahankan diri dari "serangan" liberalisasi tersebut. Tulisan ini merupakan suatu studi kasus untuk memperlihatkan bagaimana suatu ekonomi nasional dapat bertahan dari tekanan rejim internasional (atau tekanan dari negara lain yang lebih kuat) agar melakukan liberalisasi ekonomi. Tujuan tulisan ini adalah mengembangkan suatu studi empirik dalam rangka membangun strategi "ketahanan dan keamanan ekonomi nasional".*

## **Kebijakan Ekonomi Proteksionis Jepang**

Masa pendek setelah kalah perang pada tahun 1945 sampai tahun 1960-an awal, ditandai oleh

kebijakan ekonomi internasional yang berorientasi kepada proteksionisme. Bahkan, ketika Jepang secara resmi menjadi *contracting party* dari GATT pada tahun 1955, hampir tidak ada

---

- Drs. Nanang Pamuji Staf Pengajar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada  
- Drs. Armaidly Armawi, M.Si., Pengelola S2 Ketahanan Nasional UGM

perubahan dalam kebijakan ekonomi internasionalnya.<sup>1</sup> Kebijakan ekonomi internasional negara tersebut pada periode tersebut secara umum masih bersifat proteksionis dan merkantilis. Sebagai ilustrasi, program *Keizai Jiritsu 5-ka-nen- Keikaku* yang diperkenalkan tahun 1955 masih sangat lekat dengan semangat proteksionis-merkantilis. Dalam program tersebut, dinyatakan bahwa kebijakan ekonomi Jepang diarahkan untuk mencapai dua hal yang secara konseptual bertentangan, yaitu promosi perdagangan internasional dan peningkatan kemandirian.<sup>2</sup> Di satu sisi, prinsip promosi perdagangan internasional lebih tepat ditafsirkan sebagai kebijakan promosi ekspor, karena tujuannya untuk mengurangi defisit neraca pembayaran dengan cara memperluas pasar ekspor Jepang di

luar negeri. Di sisi lain, tujuan untuk meningkatkan kemandirian dilakukan secara praktis untuk ikut juga mengurangi defisit neraca pembayaran, sehingga konsekuensinya pemerintah Jepang harus membatasi impor secara selektif. Kombinasi antara dua tujuan tersebut, akhirnya menghasilkan kebijakan ekonomi yang proteksionis-merkantilis, karena berdasarkan pada prinsip mengeksport sebanyak mungkin dan mengimpor sesedikit mungkin.

Proteksionisme dalam perdagangan internasional secara nyata diimplementasikan dengan kebijakan eskalasi tarif. Prinsip tersebut menerapkan tingkat tarif yang berbeda menurut kategori produk, sehingga (1) komoditas primer mendapat tarif rendah sedangkan komoditas yang memiliki *degree of processing* lebih tinggi akan dikenai tarif lebih tinggi, (2) komoditas yang merupakan *capital goods* diimpor dengan tarif rendah, sebaliknya barang konsumsi mendapat tarif tinggi, (3) tarif rendah untuk barang yang tidak dapat diproduksi di dalam negeri Jepang dan impor dengan tarif tinggi untuk barang yang bisa diproduksi secara domestik, (4) tarif tinggi untuk produk yang diproyeksikan akan dapat dikembangkan dengan baik di Jepang dan tarif rendah dan sebaliknya, (5) tarif

1 Pada saat masuk dalam sistem GATT, peranan ekonomi Jepang dalam perdagangan global masih sangat terbatas. Andil total ekspornya terhadap total perdagangan dunia, hanya mencapai 2,4 persen. Angka diambil dari Ryutarō Komiyama, *The Japanese Economy: Trade, Industry and Government*, (Tokyo: University of Tokyo Press, 1990), hal. 4-5.

2 Menurut kebijakan tersebut tujuan pembangunan Jepang diarahkan untuk memenuhi 4 tujuan utama, yaitu modernisasi peralatan industrial, promosi perdagangan internasional, peningkatan kemandirian, serta pengurangan konsumsi domestik.

rendah untuk bahan mentah atau produk yang menyumbang kepada ekspor serta sebaliknya, (6) tarif tinggi untuk produk yang masih diproduksi oleh industri *sunset*, sebaliknya tarif rendah untuk komoditas yang dapat membantu transfer tenaga kerja ke sektor industri lain, (7) tarif rendah dikenakan untuk kebutuhan primer sehari-hari (yang belum bisa diproduksi di dalam negeri), termasuk alat pendidikan dan kesehatan, serta tarif tinggi untuk barang mewah. Kebijakan eskalasi tarif ini masih tetap tampak sampai dengan tahun 1970.<sup>3</sup>

Kebijakan proteksionis tersebut sebenarnya merupakan refleksi dari kuatnya kepentingan untuk mempertahankan konsep ketahanan dan keamanan ekonomi nasional yang mulai dirasakan Jepang suatu "kebutuhan", bahkan sejak era restorasi Meiji. Ada beberapa kenyataan sejarah yang mendorong hal ini. Pertama, sejak era Meiji Jepang mengalami kesulitan ekonomi yang cukup serius setelah mengadopsi kebijakan internasionalisasi. Ini disebabkan oleh posisi indus-

tri Jepang yang masih kalah maju dibanding negara Barat sehingga tidak mungkin bersaing di pasar internasional. Liberalisasi hanya merupakan instrumen politik ekonomi yang dilakukan negara maju (saat itu) untuk menekan Jepang. Oleh karena itu, wajar bahwa di Jepang berkembang pemikiran ekonomi yang melihat bahwa tujuan kebijakan ekonomi luar negeri harus salah satunya harus diarahkan untuk menciptakan suatu "otonomi tarif" serta memperbaiki industri agar bisa mencapai ekspor. Artinya, liberalisasi perdagangan bukan merupakan prioritas kebijakan ekonomi yang rasional pada saat itu.<sup>4</sup>

Kedua, dalam pengalaman dengan dunia internasional Jepang merasa bahwa sistem internasional sangat rasial, dengan memberikan *privilege* yang lebih besar kepada bangsa Eropa. Ini ditunjukkan dengan ditolaknya proposal Deklarasi tentang *Equality of Races* dalam konferensi perdamaian Versailles. Bahkan, pada tahun 1924, ironisnya justru AS mengesahkan UU imigrasi

3 Komiya, op. cit., hal.7 dan Kosaka Masakata, "The International Economic Policy of Japan" dalam Robert Scalapino, ed., *The Foreign Policy of Modern Japan*, (Berkeley: University of California Press, 1977), hal. 210.

4 Pada awal era Meiji tahun 1867, 71 persen ekspor Jepang merupakan barang mentah dan hanya 7 persen yang termasuk kategori barang jadi. Bahkan sampai tahun 1893, 51 persen ekspor Jepang merupakan barang mentah dan 26 persen barang jadi.

yang menolak masuknya imigran dari Jepang. Pengalaman semacam ini membuat gagasan internasionalisasi menjadi tidak populer, sebaliknya gagasan nasionalisme – termasuk di bidang ekonomi – mendapat tempat di kalangan para pembambil kebijakan negara tersebut.<sup>5</sup>

Ketiga, banyak kalangan melihat bahwa impor merupakan simbol dari ketergantungan terhadap pihak luar negeri. Dalam kondisi demikian prioritas kebijakan ekonomi diarahkan untuk melakukan *catch-up* dengan negara industri yang lebih maju, bukan dengan “menerima begitu saja” dominasi negara lain melalui rejim perdagangan bebas. Perkembangan pemikiran yang demikian juga wajar apabila melihat ketergantungan yang sangat besar negara tersebut terhadap impor energi dan juga bahan mentah industri dari luar negeri. Selain itu, terdapat persepsi juga bahwa posisi Jepang dalam percaturan internasional sangat rentan, di samping karena kurangnya sumber alam dan energi<sup>6</sup> juga banyaknya jumlah penduduk, isolasi geografis,

ketergantungan terhadap ekspor.<sup>7</sup>

Semangat proteksionis juga dapat dilihat dalam pembatasan aliran kapital masuk ke Jepang melalui PMA (*inward FDI*). Meskipun cara pandang neoklasik mengenai keuntungan FDI secara teoretis diakui oleh para bisnis dan pejabat di Jepang, tetapi terdapat kekhawatiran yang kuat bahwa FDI akan merugikan kepentingan ekonomi Jepang.<sup>8</sup> Masalah ini menjadi lebih serius di mata para pembambil keputusan di Jepang saat itu karena berkaitan dengan kelangkaan

5 Kosaka Masakata, *Ibid.*, hal. 211-214.

6 Impor energi merupakan 17,3 persen dari total impor tahun 1996 sedangkan data tahun 1995 memperlihatkan bahwa 82 persen masih harus energi diimpor. Lihat Japan Almanac 1988, hal 118 dan 172.

7 Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy 1925-1975*, (Tokyo: Charles E. Tuttle Co, 1982), hal. 310. Ketergantungan terhadap perdagangan internasional menjadi faktor yang penting. Dibandingkan dengan AS, ketergantungan Jepang terhadap ekspor lebih tinggi, yaitu berkisar antara 9 persen di bandingkan sekitar 7 persen untuk AS dalam kurun 1989-1993. Lihat *US and Japan in Figures IV* (Tokyo: JETRO, 1995), hal. 53.

8 Perdebatan mengenai FDI dapat dilihat misalnya dari komentar salah seorang pejabat MITI, Hayashi Shintaro, bahwa “By coming to Japan, the Western enterprises can combine their technology and capital with high-quality (and cheaper) labor in Japan...thus enhancing their position not only vis a vis their parent firms in the home country, but also relative to Japanese firms that have no access to foreign capital and technology”. Lihat Mark Mason, *American Multinational and Japan: the Political Economy of Japanese Capital Control, 1899-1980*, (Cambridge: Harvard University Press, 1992), hal. 152-153.

devisa (*foreign currency reserve*) yang dihadapi negara itu setelah Perang Dunia II berakhir. Untuk mengatur masalah FDI, transfer modal ke Jepang diatur secara ketat oleh *Foreign Investment Law* (FIL, *Gaishi ni kansuru hooritsu*, UU no. 163 tahun 1950). Tujuan FIL adalah menciptakan "*sound basis for foreign investment in Japan, by limiting the induction of foreign investment to that which will contribute to the self support and sound development of the Japanese economy and to the improvement of international balance of payment*" (pasal 1). Untuk mencapai tujuan tersebut maka transfer modal ke Jepang harus diatur sedemikian rupa, meskipun dinyatakan juga akan bersifat tidak permanen dan akan dikurangi atau dihapuskan sama sekali apabila keperluan untuk itu telah berkurang (*shall be relaxed and eliminated gradually as the necessity for such measures decreases*). FIL mengatur tiga bidang utama, yaitu akuisisi oleh investor asing, kontrak teknologi dan pembayaran yang berhubungan dengan hal itu, serta hutang luar negeri yang disebabkan oleh proses investasi asing (pasal 3).<sup>9</sup>

FIL mengatur kriteria untuk masuknya FDI ke Jepang, yaitu

FDI yang (1) secara langsung atau tidak langsung ikut menyumbang perbaikan neraca pembayaran, (2) menyumbang secara langsung maupun tidak langsung kepada pembangunan industri utama (*essential industries*) dan (*public enterprises*), dan (3) perlu untuk kelanjutan kontrak teknologi yang dibutuhkan oleh industri utama di Jepang.

Yang cukup menarik adalah proteksi terhadap FDI dilakukan dalam tahapan untuk menentukan apakah aplikasi FDI memenuhi kriteria FIL atau tidak, dalam suatu mekanisme yang sebagian tidak diatur secara hukum, melainkan secara politis melalui *administrative guidance*. Untuk menentukan ini dibentuk suatu lembaga yang disebut sebagai *Foreign Investment Deliberation Council* (FIDC) yang anggotanya terdiri dari wakil birokrasi (departemen) yang memiliki yurisdiksi dengan sektor FDI yang akan dibahas. Proposal FDI secara resmi masuk ke BOJ yang kemudian diteruskan ke FIDC dan berbagai departemen terkait, seperti MOF. Proses deliberasi dalam FIDC diawasi oleh suatu komite yang disebut sebagai *kanjikai* yang terdiri dari para birokrat dan wakil BOJ. Dalam proses ini, pengaruh *genkyoku* dalam suatu departemen sangat besar dalam menentukan apakah FIDC akan meloloskan suatu permin-

<sup>9</sup> Menurut pasal 3 FIL, tidak secara tegas dibedakan antara FDI dan investasi portfolio.

taan FDI atau tidak, karena hubungan *genkyoku* dengan kekuatan bisnis-bisnis yang terkait sangat erat di Jepang. Dengan demikian, keterlibatan kelompok bisnis (yang merasa terancam atau diuntungkan oleh FDI) sangat besar untuk menentukan keberhasilan aplikasi FDI, meskipun pengaruh mereka dijalankan "di balik layar" melalui *genkyoku*.<sup>10</sup> Oleh karena itu, meskipun secara teoritis FIL tidak bersifat proteksionis dan bahkan menganut prinsip "*foreign investment shall be permitted as free as possible*" (pasal 2), tetapi secara praktis menjadi instrumen proteksi yang utama, karena para pengusaha yang merasa tersaing dengan FDI akan memblokir aplikasi secara dalam proses deliberasi.

Bila suatu aplikasi gagal memenuhi ketentuan FIL menurut FIDC, maka untuk selanjutnya masih diberi kesempatan untuk melakukan reaplikasi dengan menggunakan *Foreign Exchange and Foreign Trade Control Law* (FECL).<sup>11</sup> Namun UU ini secara ketat mengatur semua jenis tran-

saksi ekonomi internasional dengan ijin dari pemerintah. Dengan demikian, bila suatu FDI diterima dalam kerangka FECL ini, maka ruang gerak bisnisnya menjadi sangat terbatas.<sup>12</sup>

Kebijakan proteksionis ini mulai ditinggalkan secara bertahap pada tahun 1960 (di bidang perdagangan dan moneter) dengan disahkannya *Master Plan for Trade and Foreign Exchange Liberalization* dan kemudian diikuti oleh liberalisasi sektor kapital pada tahun 1967 melalui kebijakan yang disebut *The First Capital Liberalization Measures*. Tabel 1 memperlihatkan proses liberalisasi ekonomi di Jepang.

10 Dalam konteks ini peranan amakudari menjadi sangat penting. Amakudari adalah mantan birokrat yang diberi kedudukan penting dalam satu perusahaan swasta berfungsi sebagai broker antara perusahaan tersebut dengan birokrasi.

11 *Gaikoku kawase oyobi gaikoku boeki kanri ho*, UU no. 228 tahun 1949.

12 UU ini menganut "*negative principle*" yang melarang semua transaksi yang berpengaruh terhadap pengurangan devisa, tanpa ijin dari pemerintah, sehingga kegiatan membayar kepada pihak asing atau menjual saham kepada pihak asing terlarang tanpa ijin pemerintah. Menurut Mason, FECL merupakan "*the most rigid and far-ranging control over Japan's international economic relations in that nation's modern history*". Pada tahun 1956 diperkenalkan lagi ketentuan baru mengenai *yen-base company*, yaitu FDI dari AS dapat langsung menjalankan FDI tanpa persetujuan FIL, dengan syarat menggunakan dana yen, sehingga tidak mengganggu cadangan devisa. Tetapi, bisnis semacam ini dianggap beresiko tinggi, karena pemerintah sewaktu-waktu dapat memblokir terhadap setiap pengiriman keuntungan ke negara asal FDI. Lihat Mason, *op. cit.*, hal. 160.

Tabel 1. Kronologi Liberalisasi Perdagangan dan Investasi di Jepang Pasca Perang Dunia II

Waktu	Peristiwa
1955	Jepang bergabung sebagai <i>contracting party</i> GATT
Mei 1960	Liberalisasi tahap pertama melalui <i>Master Plan for Trade and Foreign Exchange Liberalization</i>
Februari 1963	Jepang menerima ketentuan artikel XI GATT
April 1964	Jepang menerima ketentuan artikel 8 IMF, bergabung dengan OECD, dan anggaran divisa dihapus
Mei 1964	Jepang ikut serta dalam putaran Kennedy
Oktober 1964	Liberalisasi impor mencapai 92,8 persen dari seluruh komoditas
Juli 1967	Liberalisasi kapital tahap pertama
Sept. 1967	MOF menerbitkan " <i>Ten Commandment for Foreign Investor</i> "
Juni 1968	Liberalisasi transfer teknologi dari PMA induk ke subsidiari lokal
Juli 1968	Pengurangan tarif menurut kesepakatan putaran Kennedy mulai berjalan atas 1.910 komoditas.
Maret 1969	Liberalisasi kapital tahap kedua.
Oktober 1969	Liberalisasi impor untuk 55 jenis komoditas (mulai akhir Desember 1971).
Sept. 1970	Liberalisasi kapital tahap ketiga.
April 1971	Liberalisasi kapital untuk sektor otomotif dan 5 sektor terkait.
Juni 1971	Liberalisasi kapital tahap keempat
Juli 1972	Liberalisasi transfer teknologi
Mei 1973	Liberalisasi kapital tahap kelima
Agustus 1974	Liberalisasi kapital sampai 50 persen untuk industri komputer.
Desb. 1974	Liberalisasi kapital 100 persen untuk industri <i>Integrated Circuit</i> dan 50 persen untuk industri informasi.
Februari 1975	Jepang berpartisipasi dalam putaran Tokyo.
Juni 1975	Liberalisasi kapital untuk sektor eceran
Desb. 1980	<i>New Foreign Exchange Act</i> diberlakukan, FIL dan FIDC dihapuskan.
Januari 1986	Pengurangan tarif sampai 20 persen untuk industri pertanian dan pertambangan.
April 1989	Pengurangan tarif lanjutan.
April 1991	Liberalisasi impor daging dan jeruk
April 1992	Liberalisasi impor jus jeruk
April 1998	Reformasi Big Bang dalam sektor finansial dan kapital.

Sumber: Nakakita 1993, Mason, 1992, Komiya 1990, Oyama 1994, AWSJ 1998.

Liberalisasi kapital (FDI) dimulai pada tahun 1967, ketika memperkenalkan *The First Capital Liberalization Measures*. Na-

mun demikian, liberalisasi ini bersifat terbatas, karena yang dibuka hanyalah industri-industri *sunset* atau industri yang ha-

nya sedikit atau hampir tidak diminati FDI.<sup>13</sup> Akuisisi oleh modal asing juga dibatasi ke tingkat yang sangat rendah (5 persen), di samping karena kelangkaan saham yang ditawarkan melalui pasar modal. Bahkan pada bulan September 1967, MOF mengeluarkan "himbauan" bagi para pengusaha asing untuk membatasi FDI di Jepang yang dikenal dengan nama "*Ten Commandments for Foreign Investors*".<sup>14</sup> Liberalisasi yang dijalankan tahun 1968, 1969 dan 1970 juga masih memiliki semangat proteksionisme, meskipun semakin tipis.

Liberalisasi kapital yang signifikan mulai dijalankan pada bulan April tahun 1971 ketika pemerintah meliberalisasikan

FDI di sektor otomotif dan 5 sektor terkait lainnya sampai 50 persen modal asing bagi pembentukan perusahaan baru. Ini ditindaklanjuti pada 4 bulan kemudian dengan ketentuan serupa untuk semua sektor kecuali 7 sektor yang dikecualikan. Pada bulan Mei 1973, liberalisasi melangkah lagi dengan persetujuan otomatis sampai 100 persen bagi semua sektor, kecuali 22 sektor yang masih diproteksi, termasuk juga liberalisasi dalam akuisisi. Tahun 1980, pemerintah menghapuskan FIL dan FIDC, sehingga restriksi FDI hanya diberlakukan dengan UU baru yaitu *New Foreign Exchange Act* tahun 1980. Liberalisasi sektor kapital ini terjadi lagi pada tahun 1998 dengan kebijakan yang disebut sebagai Big Bang. Tujuan kebijakan ini adalah untuk membuat "pasar finansial dan pasar kapital Jepang lebih bebas, lebih transparan dan lebih internasional", dengan memperkenalkan UU Bank Sentral yang baru (memberikan kemandirian kepada bank sentral dari intervensi Depkeu) serta merevisi UU Pengawasan Pertukaran Luar Negeri (FECL).

### Liberalisasi dalam rangka Keamanan Ekonomi

Salah satu prinsip penting dalam kebijakan ekonomi Jepang

13 Sektor industri yang diliberalisasi antara lain *soyu* (kecap Jepang), *wig*, dan *geta* (sandal tradisional Jepang).

14 Menurut "Sepuluh Perintah" MOF, PMA dihimbau agar memilih industri yang telah secara otomatis dibuka untuk 50 persen saham asing, menghindari industri yang dijalankan oleh usaha menengah dan kecil, menghindari pengaturan ketat dengan perusahaan induk di luar negeri, bekerja sama dengan industri Jepang guna menghindari kompetisi eksekutif, menyumbang pembangunan teknologi Jepang, mempromosikan ekspor, menjamin jumlah direksi berkebangsaan Jepang yang setara dengan persentase saham, menghindari PHK, bekerjasama menciptakan harmoni industri di Jepang, menghindari konsentrasi investasi pada industri tertentu saja.

adalah "economic security", yaitu "mengamankan aliran bahan mentah dari luar negeri ke Jepang, melakukan antisipasi terhadap dampak adanya interdependensi internasional yang semakin tinggi sehingga potensial mengurangi kemandirian, memelihara dan melindungi akses kepada pasar dan teknologi di luar negeri, serta berupaya agar menciptakan struktur industri yang bisa cepat beradaptasi dengan setiap kemungkinan perubahan internasional."<sup>15</sup>

Kondisi seperti yang disebutkan diatas menciptakan ideologi ekonomi yang khas di Jepang, yaitu *the processing nation*. Seperti dinyatakan oleh Lincoln:

*"not possessing raw materials itself but prospering from importing raw material, adding value to them and exporting some of these resulting manufactured product to pay for the original materials...Japan had to move into progressively higher value-added product to enlarge the spread between the cost of imported materials and the value of the output"*<sup>16</sup>

Oleh karena ideologi keamanan ekonomi seperti yang disebutkan di atas merupakan prinsip yang pokok, maka dalam menjalankan liberalisasi pun (se-

bagai akibat tekanan internasional dan konsekuensi yang harus diterima karena bergabung dalam sistem ekonomi dunia) Jepang pun tidak bisa melepaskan diri dari pertimbangan keamanan ini. Inilah sebabnya, bagi banyak pengamat di Barat, liberalisasi yang dijalankan seringkali dianggap sebagai kebijakan yang "setengah hati" atau bahkan Jepang dianggap sebagai negara yang reaktif. Namun dalam perspektif yang berbeda, hal ini bisa dianggap merupakan indikator keberhasilan Jepang dalam rangka mengurangi seoptimal mungkin dampak negatif liberalisasi ekonomi seperti yang didesakkan oleh sebagian masyarakat dunia itu. Ada beberapa ilustrasi yang bisa memperlihatkan bagaimana strategi Jepang menghadapi tekanan liberalisasi tersebut.

Ketika pemerintah "terpaksa" meliberalisasikan proses transfer kapital ke Jepang, yang cukup menarik, adalah reaksi kelompok bisnis di Jepang untuk menghindari kemungkinan akuisisi oleh pihak asing yang akan merugikan mereka. Pihak bisnis Jepang melakukan upaya untuk semakin memperkuat keiretsu (jaringan bisnis) dengan menciptakan mekanisme *cross-share holding* agar dapat mencapai *stable share-holding (antei kabunushi)*.

15 Daniel I. Okimoto, *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*, (California: Stanford University Press, 1989), p. 2.

16 Edward J. Lincoln, *Japan's Unequal Trade*, (Washington: The Brookings Institution, 1990), hal. 64.

Ini dilakukan dengan cara melakukan pemilikan saham secara silang antara beberapa perusahaan yang tergabung dalam satu keiretsu. Tujuan dari pemilikan saham secara silang ini adalah untuk mempertahankan diri dari kemungkinan adanya akuisisi oleh pihak asing. Hanya sekitar 10 persen dari saham mereka yang dijual di bursa saham Tokyo, sehingga akuisisi sangat sukar terjadi.

Penelitian Gerlach, misalnya, membuktikan bahwa dalam periode 1980-1984, proporsi stable share-holdings di Jepang di antara 10 perusahaan utama yang tergabung dalam keiretsu mencapai 81 persen. Angka ini sangat tinggi dibandingkan persentase serupa di AS yang hanya mencapai 23 persen saja.<sup>17</sup> Sikap perusahaan Jepang itu sering disebut sebagai "*stock-securing maneuvers*" atau "*stock-defence program*". Liberalisasi juga menuntut birokrasi menjadi aktif untuk "mencari peluang-peluang" agar tetap bisa mempertahankan kebijakan ekonomi yang tidak sepenuhnya didikte oleh kepentingan asing. Dalam hal ini, birokrasi perubahan strategi kebijakan ekonomi langsung (melalui pem-

batasan kapital dengan undang-undang) menjadi kebijakan ekonomi tidak langsung, atau yang lebih banyak dikenal dengan nama "*administrative guidance*". Tujuannya, adalah untuk mempeerat kerjasama antara sektor swasta dengan pemerintah dalam menghadapi dampak negatif liberalisasi. Menurut Okumura Hiroshi, "*while on the one hand decontrolling capital transactions, on the other hand the government assist the counteroffensive by encouraging stock-securing manipulation ... whenever it sniffs a takeover bid in the wind, it comes quickly to the rescue through administrative guidance*".<sup>18</sup>

Strategi untuk menghindari dampak negatif liberalisasi juga

---

18 Okumura Hiroshi, "The Closed Nature of Japanese Intercompany Relations", *Japan Echo*, vol. IX, no. 3, 1982, hal. 60-61. Oleh karena banyak perusahaan di Jepang melihat bahwa mereka berhasil mengatasi dampak buruk liberalisasi, perlahan-lahan sikap mereka berubah menghadapi kebijakan liberalisasi kapital yang diterapkan pemerintah. Untuk upaya keiretsu dalam memoderasi dampak buruk liberalisasi impor, antara lain dapat dibaca dari Ishida Hideto "Anticompetitive Practices in the Distribution of Goods and Services in Japan: The Problem of Distribution Keiretsu", terj. John O. Haley, dalam *Journal of Japanese Studies*, vol. 9, no. 2, 1983, hal. 319-334. Juga, Kanji Haitani, "The Paradox of Japan's Groupism: Threat to Future Competitiveness?" dalam *Asian Survey*, vol. XXX, no. 3, Maret 1990, hal. 237-250.

---

17 Michael L. Gerlach, "Twilight of the Keiretsu? A Critical Assessment" dalam *Journal of Japanese Studies*, vol. 18, no. 1, 1992, hal. 92-93.

tampak dalam berbagai perundingan. Studi oleh George memperlihatkan bahwa Jepang mengembangkan 7 tipe strategi menghadapi tekanan liberalisasi, yaitu diplomasi paket (*package diplomacy*), *affirmative action*, *incrementalism*, *substitution-compensation*, *tokenism*, *bilateralism* dan *culturalism*.<sup>19</sup> Diplomasi paket merupakan satu tipe respon oleh Jepang yang dilakukan dalam bentuk paket kebijakan yang diumumkan dalam berbagai kesempatan yang banyak mendapat perhatian pers internasional, misalnya KTT atau pertemuan kunjungan oleh perdana menteri Jepang. Tujuan dari paket ini adalah mengurangi tekanan kepada Jepang, atau seperti yang dinyatakan George bahwa *"the function of the package is often to strict limits on what Japan is prepared to do, rather than to anticipate a response that is flexible and leaves room for futher action"*<sup>20</sup>

Sedangkan *affirmative action* dilakukan untuk memperlihatkan keinginan untuk lebih banyak mengimpor, dengan cara membuat target-target impor secara sukarela. Dalam hal ini, Jepang tidak melakukan liberalisasi

si pasar domestik secara berarti melalui restrukturisasi, tetapi lebih menekankan hasil. Dengan demikian, tekanan riil liberalisasi terhadap sektor domestik dapat dikurangi atau ditunda. Dalam hal hubungannya dengan AS misalnya, kebijakan ini ditujukan untuk menonjolkan *"the importance of bilateral relation" rather than a policy framework to overcome the root of the problems*.<sup>21</sup>

Respon yang inkrementalis dilakukan Jepang untuk menghindari konsesi liberalisasi yang riil, dalam pengertian dapat dikuantifikasikan, seperti penurunan tarif atau pengubahan kuota menjadi tarif. Tujuannya untuk menunda proses liberalisasi yang sebenarnya, sehingga kekuatan ekonomi domestik bisa memperoleh waktu yang cukup untuk mempersiapkan diri. Sedangkan pendekatan "substitusi-kompensasi" dilakukan apabila liberalisasi dalam satu sektor akan menghasilkan dampak politik yang sangat riskan. Oleh karena itu, untuk menunda liberalisasi di sektor tersebut, Jepang menawarkan kompensasi pengganti dengan liberalisasi di sektor lainnya yang dianggap kurang memiliki resiko politis yang tinggi.<sup>22</sup>

19 Aurelia George, "Japan's America Problem: The Japanese Response to US Presuure" in *Washington Quarterly*, Summer, 1991, p. 5-6.

20 *Ibid*, p. 8.

21 *Ibid*, p. 9.

22 *Ibid*, p 11-14.

Tokenism adalah respon yang bertujuan untuk *"limits itself to marginal gestures and cosmetic changes that accomodate the (US) by allowing a small degree of US penetration of a market"*. Strategi ini diambil bila oposisi domestik terhadap liberalisasi begitu kuat, padahal pada saat yang bersamaan Jepang tidak bisa menghindarkan diri dari tekanan internasional.<sup>23</sup> Sedangkan bilateralisme adalah suatu kebijakan liberalisasi yang diskriminatif, karena hanya berlaku secara bilateral (biasanya AS) dan tidak berlaku untuk negara lain. Ini terjadi apabila Jepang sudah tidak punya pilihan lain, kecuali untuk tunduk kepada tekanan asing. Dengan bilateralisme, maka dampak penetrasi ke dalam pasar domestik akan dapat dikurangi semaksimal mungkin. Sedangkan respon terakhir adalah kulturalisme, yaitu menolak tekanan liberalisasi dengan alasan kultural. Ini terjadi, salah satunya, dalam kasus impor beras. Para petani Jepang menolak liberalisasi dengan alasan bahwa *"rice created Japanese culture, and rice liberalization is the same as cancelling Japan history"*.<sup>24</sup>

## Institusi Politik dan Ketahanan Ekonomi Nasional

Perkembangan institusi dan mekanisme politik pengambilan kebijakan dalam bidang ekonomi juga mempengaruhi kemampuan Jepang untuk bertahan terhadap tekanan liberalisasi. Untuk memahami bagaimana proses politik yang terjadi dalam pengambilan kebijakan ekonomi luar negeri di Jepang, tidak mungkin dilepaskan dari perkembangan "sistem politik 1955" yang berkembang setelah Perang Dunia II, yang ditandai oleh dominasi LDP dalam pemerintahan sampai tahun 1993. Selama masa pemerintahan LDP (*LDP regime*), sistem pengambilan kebijakan di Jepang ditandai oleh mekanisme yang kaku (*rigid*), tersegmentasi, dan seringkali bersifat lamban (*immobile*). Secara kultural, ini berhubungan dengan mekanisme pengambilan kebijakan yang bertujuan membangun konsensus. Hal ini membuat terciptanya sifat khas dalam proses pengambilan kebijakan di Jepang, yaitu bahwa setiap kelompok kepentingan akan memerlukan waktu lama untuk menentukan posisinya dalam suatu isu tertentu, proses deliberasi untuk mencapai kata sepakat memerlukan waktu lama di antara kelompok kepentingan yang terkait, akan tetapi proses implementasi akan

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 14-15.

<sup>24</sup> *Ibid.* p. 16

bersifat solid dan *steady* karena setiap kelompok merasa bertanggungjawab terhadap konsensus yang dibuat.<sup>25</sup>

Kondisi semacam ini dapat diterangkan dengan konsep yang disebut sebagai pluralisme terpola (*patterned pluralism*).<sup>26</sup> Pluralisme terpola ditandai oleh karakter pengambilan keputusan yang bersifat pluralis, dalam arti bahwa pengaruh politik untuk menentukan atau mempengaruhi suatu keputusan tersebar di antara berbagai macam aktor, kelompok kepentingan memiliki beberapa titik akses ke dalam proses pengambilan kebijakan, dan terdapat hubungan yang konfliktual dalam proses untuk mempengaruhi pengambilan kebijakan. Namun demikian, pengaruh kelompok kepentingan tersebut diakomodasikan dalam suatu *strong state*, sehingga pluralisme terpola ini memiliki beberapa karakter yang spesifik, yaitu (1) pemerintah dan birokrasi kuat, tetapi dipentresi oleh

kelompok kepentingan dan partai politik, yang disebabkan batas antara negara dan masyarakat bersifat kabur karena integrasi kelompok kepentingan masyarakat dengan pemerintah dan adanya intermediasi yang dilakukan oleh partai politik, (2) integrasi antara masyarakat dan negara dimungkinkan karena adanya satu partai *catch all* yang berkuasa dalam jangka panjang, (3) terdapat *ideological cleavage* antara partai yang berkuasa dan partai oposisi. Seperti dinyatakan oleh Muramatsu dan Krauss bahwa "*the 'pluralism' of a system with fairly wide access, a wide variety of competing actors with influence on policy, and a fair degree of responsiveness by state to societal interest, therefore, is 'patterned' by relatively fixed and institutionalized party, bureaucratic and ideological ties*".<sup>27</sup>

Sistem demikian dapat terbentuk karena partai yang berkuasa harus tetap membuka diri terhadap kepentingan masyarakat luas, agar tetap dapat mempertahankan dominasinya. Partai juga harus mempertahankan keterbukaan ini karena adanya persaingan politik dan ideologis dengan partai oposisi. Sedangkan, birokrasi juga secara tradisional memiliki hubungan

25 Takashi Inoguchi, "The Nature and Functioning of Japanese Politics" dalam *Government and Opposition*, vol. 26, no. 2, Spring 1991, hal. 186.

26 Michio Muramatsu dan Ellis S. Kraus "The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism" dalam Kozo Yamamura dan Yasukichi Yasuba, *The Political Economy of Japan: The Domestic Transformation*, (Stanford, California: Stanford University Press, 1987), hal. 516-554.

27 *Ibid*, hal. 538.

erat dengan kelompok-kelompok kepentingan yang berada di bawah yurisdiksinya. Dalam kondisi demikian, hubungan antara bagian dari birokrasi, partai yang berkuasa, serta kelompok kepentingan yang memiliki kepentingan sama akan terlembagakan dan membentuk suatu kondisi yang disebut sebagai *subgovernment*.

Proses koordinasi untuk mencapai kompromi dalam satu kebijakan tertentu dilakukan melalui mekanisme *shingikai*<sup>28</sup> atau melalui *peak organization*<sup>29</sup> yang akan berfungsi sebagai wakil dari suatu kelompok kepentingan tertentu, yang paling signifikan adalah peranan birokrasi dan politisi (partai politik) dalam proses koordinasi kebijakan yang konfliktual tersebut. Kelompok kepentingan yang terlembagakan — dalam sektor ekonomi bisnis, pertanian dan pendidikan — biasanya lebih cenderung untuk mempengaruhi birokrasi, sedangkan kelompok kepentingan yang kurang terlembagakan dan

dengan kepentingan baru akan cenderung menggunakan akses ke politisi (partai politik).

Kondisi semacam ini membuat hubungan antara birokrasi dan parpol dalam proses pengambilan kebijakan menjadi sangat penting. Dalam hal ini, birokrasi semakin lama semakin kurang kemandiriannya, karena semakin kuatnya pengaruh partai oleh karena munculnya isu-isu yang baru. Sehingga, berbeda dengan beberapa dasawarsa yang lalu, para birokrat semakin sering harus melakukan konsultasi ke partai politik (PARC) dalam rangka memutuskan kebijakan tertentu, terutama anggaran, sebelum secara resmi masuk ke parlemen. Peranan birokrasi yang menyusut ini disebabkan oleh adanya internasionalisasi dan liberalisasi. Sedangkan peranan politisi semakin besar, bahkan dalam proses mediasi kepentingan antara birokrasi dengan kelompok kepentingan tertentu.

Peranan politisi ini semakin besar dengan berkembangnya *zoku*, yaitu anggota parlemen yang melakukan spesialisasi pada sektor "tertentu". *Zoku* terdiri dari "*Diet members who have a considerable amount of expertise and practical experience about a particular area of government policy and enough seniority in the party to have influence on a continuing*

28 *Shingikai* adalah semacam kelompok musyawarah yang anggotanya terdiri dari birokrasi dan pengusaha. Tujuannya untuk mempererat hubungan antara kedua aktor tersebut dalam rangka menjamin agar setiap kebijakan ekonomi akan mendapat dukungan pengusaha.

29 *Peak organization* merupakan asosiasi-asosiasi nasional yang dibentuk secara korporatis dari bawah, seperti misalnya Keidanren.

basis with the ministry responsible for that policy area".<sup>30</sup> *Zoku* adalah suatu pola pengelompokan nonformal di antara anggota Diet yang berasal dari LDP yang disusun menurut jenjang senioritas dan bidang yurisdiksi tertentu. Dalam sejarahnya, anggota *zoku* pada awalnya menjadi anggota komite PARC untuk divisi yang dipilih (*bukai*), dan kemudian melewati berbagai tahap sebelum menjadi menteri dalam kabinet.

Dengan menjadi anggota PARC pada awal masa karirnya, tidak berarti secara otomatis pada saatnya nanti anggota tersebut akan menjadi anggota *zoku*. Untuk menjadi anggota (atau ketua) *zoku*, seorang politisi harus menunjukkan komitmen, keahlian dan orientasi politiknya pada satu sektor tertentu yang dipilih, seperti konstruksi, pertanian atau perdagangan. Pilihan sektor tersebut berhubungan dengan kepentingan politisi untuk mendapatkan dukungan suara dan dana politik bagi ka-

rirnya sendiri. Pengaruh *zoku* ini dilakukan secara informal dan formal. Secara informal, melalui *bukai* anggota *zoku* dapat mempengaruhi kebijakan-kebijakan yang diambil oleh departemen tertentu yang sedang mencari dukungan bagi persetujuan anggaran dalam parlemen dari anggota LDP. Sedangkan pengaruh secara formal, dilakukan pada saat anggota *zoku* tersebut menjabat sebagai menteri dalam kabinet.<sup>31</sup>

Mengemukakan peranan politik *zoku* ini pucuk pimpinan LDP (yang sekaligus sebagai perdana menteri) sesungguhnya secara politik lemah, karena harus menerima berbagai kompromi yang dilakukan di tingkat *subgovernment* tersebut.<sup>32</sup> Kondisi ini mempengaruhi posisi perdana menteri dalam berbagai perundingan internasional. Tidak seperti presiden AS, misalnya, yang memi-

30 Takashi Inoguchi dan Iwai Tomoaki, "Zoku giin" no Kenkyu: Jiminto Seiken on Gyujiru Shuyakutachi, (Tokyo: Nihon Keizai Shimbunsha, 1987) dan Gerald Curtis, *The Japanese Way of Politics*, (New York: Columbia University Press, 1988) sebagaimana dikutip dalam Leonard J. Schoppa, "Zoku Power and LDP Power: A Case Study of the Zoku Role in Education Policy" dalam *Journal of Japanese Studies*, vol. 17, no. 1, 1991, hal. 81.

31 Inoguchi dan Iwai mencatat bahwa dalam era birokrasi yang dominan, *zoku* berfungsi sebagai anjing penjaga (*banken*) yang mendukung gagasan birokrasi. dalam perkembangan lebih lanjut, posisi *zoku* ini menjadi lebih dominan dalam menentukan kebijakan dibandingkan birokrasi, sehingga fungsinya berubah dari anjing penjaga menjadi anjing pemburu (*ryoken*). Lihat Schoppa, *op.cit.*, hal. 83-85.

32 Pempel, "The Unbundling of 'Japan Inc.': The Changing Dynamics of Japanese Policy Formation", dalam *Journal of Japanese Studies*, vol. 13, no. 2, 1987, hal 294.

liki otoritas cukup besar dalam menentukan kebijakan ekonomi internasional (setelah mendapat mandat dari Kongres, sejak tahun 1934), perdana menteri Jepang tidak memiliki otoritas yang cukup luas untuk menjanjikan adanya proses liberalisasi. Ini merupakan kelemahan dan sekaligus kelebihan, karena perdana menteri tidak memiliki kekuasaan cukup luas untuk "menerima" tekanan liberalisasi dari pihak asing.

Studi lain memperlihatkan bahwa kemampuan birokrasi dalam menciptakan kebijakan ekonomi internasional, terutama yang berkaitan dengan respon terhadap tekanan liberalisasi dari luar, ditentukan oleh besarnya kapasitas dari departemen dari birokrasi yang bersangkutan: semakin besar kapasitas yang dimiliki oleh suatu departemen, akan semakin besar derajat *responsiveness* terhadap liberalisasi pasar. Elemen dari kapasitas departemen ini ada tiga, yaitu otonomi (tingkat kebebasan suatu departemen untuk mengambil kebijakan tanpa intervensi oleh pihak lain), ragam instrumen kebijakan yang dimiliki (semakin beragam instrumen yang dimiliki, maka akan semakin responsif terhadap tuntutan liberalisasi pasar), serta tujuan-tujuan institusional departemen (*institutional objectives*) yang bersangkutan (apabila li-

beralisasi pasar sesuai dengan tujuan institusional, maka akan lebih mudah dijalankan).<sup>33</sup>

Konflik-konflik internal birokrasi dalam menentukan kebijakan ekonomi internasional seringkali merupakan manifestasi dalam tiga bidang tersebut. Adanya jurisdiksi yang *overlapping* (biasanya mengenai isu baru) akan menciptakan konflik mengenai siapa yang berhak atas jurisdiksi dalam isu tersebut. Sementara itu, ragam instrumen kebijakan dan tujuan institusional juga akan menciptakan konflik internal, karena dalam satu isu, suatu departemen menganggap sejalan dengan tujuan institusionalnya, sedangkan yang lain tidak. Sementara itu, departemen yang memiliki banyak sekali pilihan instrumen kebijakan (yang salah satunya ditandai oleh banyaknya biro dalam departemen tersebut) akan lebih proliberalisasi, sedangkan departemen yang memiliki lebih sedikit instrumen kebijakan akan cenderung lebih proteksionis.

Kemampuan departemen untuk menciptakan kebijakan ekonomi internasional, selanjutnya juga ditentukan oleh hubungan dengan swasta. Oleh karena hambatan perdagangan tidak

33 Yumiko Mikanagi, *Japan's Trade Policy: Action or Reaction?*, (London: Routledge, 1996), hal. 27-31.

selalu diciptakan oleh pemerintah (dalam bentuk tarif atau regulasi pasar), tetapi juga oleh aktor swasta (*nongovernmental market barriers*), maka kemampuan untuk mengimplementasikan kebijakan liberalisasi dalam hambatan pasar nonpemerintah, akan sangat tergantung pada otoritas yang dimiliki oleh birokrasi terhadap aktor swasta tersebut. Otoritas tersebut sangat tergantung kepada fase di mana industri itu berada. Industri yang berada dalam fase *postpromotive* tidak banyak tergantung kepada birokrasi dan lebih proliberalisasi, sedangkan industri yang berada pada tahap lainnya akan memiliki kepentingan di luar liberalisasi yang beragam, sehingga tidak menempatkan liberalisasi sebagai prioritas utama. Tabel 2 secara lebih detail menggambarkan pola hubungan tersebut.

Dari tabel tersebut dapat dibaca bahwa kemampuan birokrasi untuk menjalankan liberalisasi ditentukan dalam sebuah setting yang sangat kompleks. Dengan demikian, maka birokrasi di Jepang akan cenderung mempertahankan posisi yang mengutamakan keamanan ekonomi nasional. Dalam kondisi di mana liberalisasi tersebut tidak akan mengganggu keamanan ekonomi nasional secara mendasar, barulah liberalisasi bisa dijalankan.

### Kesimpulan

Pengalaman Jepang seperti yang dipaparkan di muka memperlihatkan bahwa suatu negara bangsa selalu memiliki peluang untuk menghindarkan diri

Tabel 2. Tipe hubungan antara departemen dengan sektor swasta dan hambatan terhadap liberalisasi

Type of relation	Primary Obstacle	Secondary Obstacle	
	<i>level of autonomy</i>	<i>interest other than liberalization</i>	<i>policy instruments</i>
<i>Post promotive</i>	<i>low</i>	<i>Few</i>	<i>none other than remaining formal trade barriers.</i>
<i>promotive</i>		<i>sectoral growth</i>	<i>favorable treatment of sector</i>
<i>restructuring</i>		<i>industrial adjustment</i>	<i>withdrawal of measure to facilitate adjustment</i>
<i>regulatory</i>	<i>high</i>	<i>public goods</i>	<i>deregulation</i>

dari tekanan internasional untuk menjalankan liberalisasi ekonomi. Akan tetapi, kemampuan untuk menghindarkan diri dari tekanan tersebut hanya bersifat sementara dan parsial dalam sektor atau isu tertentu saja, yang kemudian akan diikuti oleh tekanan-tekanan di bidang lain. Meskipun demikian, kemampuan yang bersifat sementara dan parsial tersebut tetap akan bermanfaat untuk menghindarkan diri dari dampak negatif liberalisasi secara langsung, dan memberikan waktu bagi sektor-sektor ekonomi terkait untuk dapat memperkuat daya saing mereka dalam menghadapi liberalisasi ekonomi.

Belajar dari pengalaman Je-

pang, strategi untuk menghindarkan diri dari tekanan liberalisasi – dengan kata lain membangun ketahanan dan keamanan ekonomi – dapat dilakukan dengan berbagai cara, seperti diplomasi, strategi ekonomi makro dan strategi ekonomi mikro di tingkat perusahaan. Efektivitas penggunaan strategi ini tergantung pada isu dan skala tekanan internasional yang harus dihadapi oleh suatu negara. Namun demikian, sekali lagi strategi tersebut haruslah dipandang sebagai instrumen sementara, yaitu guna memberikan waktu yang cukup untuk menjaga daya saing dan ketahanan ekonomi yang riil di panggung percaturan politik ekonomi internasional.