

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Bantuan luar negeri merupakan salah satu instrumen yang paling sering digunakan oleh pemerintah suatu negara untuk mencapai tujuan kebijakan luar negerinya.¹ Menurut David Arase, bantuan luar negeri secara umum diartikan sebagai tindakan altruistik yang ditujukan untuk membantu negara miskin, yang melibatkan adanya transfer komoditas publik dari satu negara ke negara lain.² Sebagai alat kebijakan luar negeri, pemberian bantuan luar negeri pada praktiknya selalu diikuti oleh kepentingan negara donor dengan motif yang beragam.³

Kebijakan bantuan menjadi salah satu kebijakan pembangunan yang masih terus dilaksanakan hingga kini. Meski demikian, evolusi atas gagasan dan praktik pembangunan telah memengaruhi struktur bantuan internasional, sehingga kebijakan bantuan terus mengalami transformasi baik dalam aspek distribusi, orientasi maupun motif. Selain itu dalam bantuan pembangunan, pola kebijakan bantuan oleh tiap-tiap negara donor juga mengalami transformasi dan membentuk karakteristiknya sendiri.⁴

Salah satu negara yang juga aktif dalam memberikan bantuan luar negeri adalah Jepang. Jepang tercatat sebagai pemain utama dan negara pendonor ODA

¹ Sara Lengauer, "China's Foreign Aid Policy: Motive and method," *The Bulletin of The Centre for East-West Cultural and Economic Studies*, Vol 9 (2011): 1.

² David Arase, "Buying Power: The Political Economy of Japan's Foreign Aid". Lynne Rienner Publisher Inc., 1995, 9.

³ Carol Lancaster, "Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics". University of Chicago Press, 2007, 5.

⁴ Farahdiba Rahma Bachtiar, "Perubahan Identitas Australia dan Implikasinya terhadap Transformasi Kebijakan Official Development Assistance (ODA) di Asia Tenggara". Tesis Universitas Gadjah Mada, 2014, 1.

terbesar di dunia.⁵ ODA atau *Official Development Assistance* merupakan bantuan teknik dan finansial yang disediakan oleh Pemerintah Jepang kepada negara-negara berkembang sebagai bagian dari kerjasama ekonomi dalam upaya mendukung pembangunan di bidang sosial dan ekonomi di negara tersebut.⁶ Menurut *ODA Charter*, tujuan utama ODA Jepang adalah untuk berkontribusi pada perdamaian dan pembangunan masyarakat internasional, serta membantu memastikan keamanan dan kemakmuran Jepang.⁷ Secara umum, ODA diklasifikasikan menjadi dua jenis, yaitu bantuan multilateral dan bantuan bilateral. Bantuan multilateral terdiri dari pembiayaan dan kontribusi finansial terhadap organisasi internasional seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), *World Bank* dan bank pembangunan kawasan.⁸ Sementara itu, bantuan bilateral diberikan dari negara donor ke negara resipien secara langsung dan diberikan dalam tiga bentuk; kerjasama teknis, bantuan pinjaman, dan bantuan hibah.⁹ Dalam anggaran bantuan Jepang, bantuan bilateral selalu mendapat bagian terbesar, yaitu antara 2/3 hingga 3/4 dari bantuan yang diberikan setiap tahun.¹⁰

Jepang menerapkan kebijakan ODA setelah bergabung dengan *Development Assistance Committee* (DAC) di bawah *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD), hingga kemudian secara resmi menjadi anggota OECD pada tahun 1964. ODA dikelola melalui *Kokusai Kyouryoku Jigyoudan* atau *Japan International Cooperation Agency* (JICA), yang berperan

⁵ Menurut data OECD, Jepang pernah menjadi negara donor terbesar di dunia pertama kali pada tahun 1989. Setelah tahun berikutnya kembali diambil alih AS, kemudian dari tahun 1992 hingga 2000, Jepang kembali menduduki peringkat pertama sebagai negara donor. Saat ini (2018), Jepang menempati posisi ke-4 sebagai negara donor terbesar di dunia.

⁶ Japan International Cooperation Agency, "JICA Annual Report 2015", 12.

⁷ Ministry of Foreign Affairs of Japan, "ODA Reform", 20 Oktober 2016, <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/policy.html> (diakses 3 April 2018).

⁸ Ibid.

⁹ Ibid, JICA.

¹⁰ David M. Potter, "Japan's Official Development Assistance", 2012, 4.

sebagai lembaga yang bertanggung jawab terhadap implementasi bentuk bantuan dari ODA dan beroperasi di bawah koordinasi *Ministry of Foreign Affairs* (MoFA) Jepang.

Sejak pertama kali Jepang mengimplementasikan ODA tahun 1969, bantuan Jepang selalu terkonsentrasi pada negara-negara di Asia sebagai penerima terbesar. Sejarah awal bantuan luar negeri Jepang sangat terkait dengan bantuan reparasi dan ganti rugi pasca perang. Jepang mulai menandatangani perjanjian reparasi perang dan kerjasama ekonomi dengan Burma (Myanmar) dan kemudian diikuti dengan negara-negara Asia lainnya, yaitu Filipina, Indonesia, Vietnam, Kamboja, dan Laos.¹¹ Selama tiga dekade sejak tahun 1970-an, Asia mendapat ODA Jepang dengan persentase tertinggi dibandingkan dengan wilayah lainnya yaitu sekitar 50 persen.¹² Sebaliknya, Jepang hanya memiliki sedikit sejarah dan keterlibatan dengan politik di Afrika. Oleh karena itu, negara-negara di Afrika tidak mendapat banyak perhatian Jepang dari segi bantuan ODA pada saat itu.

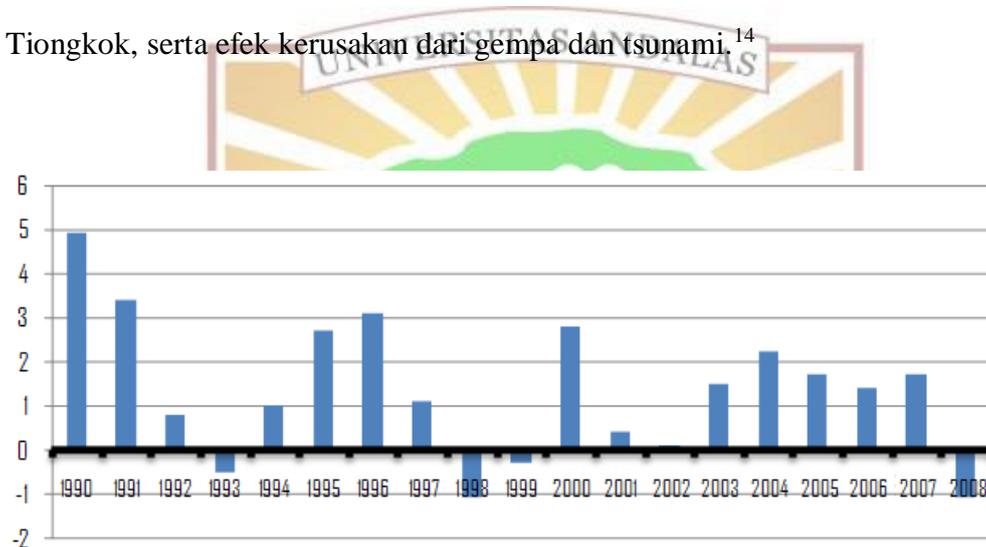
Pada tahun 2001, Jepang turun dari posisi negara donor terbesar di dunia. Dengan angka tertinggi 1,16 triliun Yen di tahun 1997, anggaran ODA terus mengalami penurunan selama 13 tahun berturut-turut. Data OECD menyebutkan bahwa Jepang melakukan pemotongan volume ODA hingga 40 persen selama sepuluh tahun sejak 1998.¹³ Pemerintah Jepang menjelaskan hal ini disebabkan oleh kemerosotan ekonomi sejak awal tahun 1990-an, situasi fiskal yang memburuk, serta meningkatnya kritik publik terhadap ODA. Efek resesi

¹¹Japan's Official Development Assistance White Paper 2014, "The Track Record of Japan's ODA", 2.

¹² Alina Rocha Menocal, Lisa Denney, Matthew Geddes, "Locating Japan's ODA within Crowded and Shifting Marketplace, Informing the Future of Japan's ODA", Overseas Development Institute, 2011, 27.

¹³ Minoru Makishima dan Mitsunori Yokoyama, "Japan's ODA to Mekong River Basin Countries", Chiba: Institute of Developing Economies, 2012, 162.

ekonomi di tahun 1990-an masih berdampak terhadap memburuknya perekonomian Jepang di tahun 2000-an. Angka pertumbuhan ekonomi Jepang menjadi yang terendah dibanding mayoritas negara maju lainnya pada saat itu, sejalan dengan indeks Produk Domestik Bruto (PDB) atau *Gross Domestic Product* (GDP) yang menurun. Kondisi ekonomi ini juga tumpang tindih dengan permasalahan domestik lainnya seperti; angka populasi lansia yang tinggi sedangkan angka angkatan kerja yang rendah, tekanan besar dari kekuatan Tiongkok, serta efek kerusakan dari gempa dan tsunami.¹⁴



Gambar 1.1 Grafik Tingkat Pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) Jepang

Sumber: The World Bank, 2018.

Jepang memutuskan untuk memperkecil kuantitas bantuannya dan melakukan revisi terhadap pedoman ODA pada tahun 2003 yang memengaruhi kebijakan luar negeri Jepang secara keseluruhan. Pengurangan anggaran ODA sebagai upaya untuk menurunkan tingkat kemandekan anggaran negara dan krisis yang berkepanjangan membuat Jepang mempertimbangkan pembelokan arah

¹⁴ Katsumi Hirano, "TICAD and the National Interest of Japan", *Japanese Studies*, Vol. 32, No. 2, September 2012, 198.

ODA Jepang sebagai langkah sejarah baru di Afrika.¹⁵ Selain karena krisis yang ada, negara di Asia Timur yang tidak lagi membutuhkan bantuan dari Jepang juga turut memengaruhi fokus Jepang untuk meningkatkan bantuan ke Afrika.¹⁶ Bahkan negara-negara tersebut juga mulai menjadi pendonor bantuan luar negeri seperti Tiongkok dan Korea Selatan.

Sejarah awal Jepang berkontribusi pada pembangunan nasional negara-negara Afrika ditandai dengan berintegrasi pada rezim internasional yang terjadi pada kurun waktu 1980-an. Keterkaitan Afrika dengan organisasi internasional seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), IMF dan *World Bank* membuat aliran bantuan juga berdatangan untuk mengatasi dampak dari permasalahan di sebagian besar negara Afrika. Program pembangunan seperti *Structural Adjustment Programs (SAPs)*¹⁷ yang disponsori oleh *World Bank* dan *International Monetary Fund (IMF)* diterapkan sebagai upaya menyokong pertumbuhan di negara-negara Afrika.

International Development Assistance (IDA) yang dibentuk di bawah *World Bank* merupakan sebuah badan yang mendukung program SAPs bagi negara-negara berkembang termasuk di Afrika. Program SAPs juga mengundang negara-negara yang tergabung dalam OECD untuk berusaha memperbaiki kondisi perekonomian global, termasuk meningkatkan PDB rata-rata yang masih dibawah angka PDB dunia. Salah satu negara yang turut andil di awal pemberian bantuan

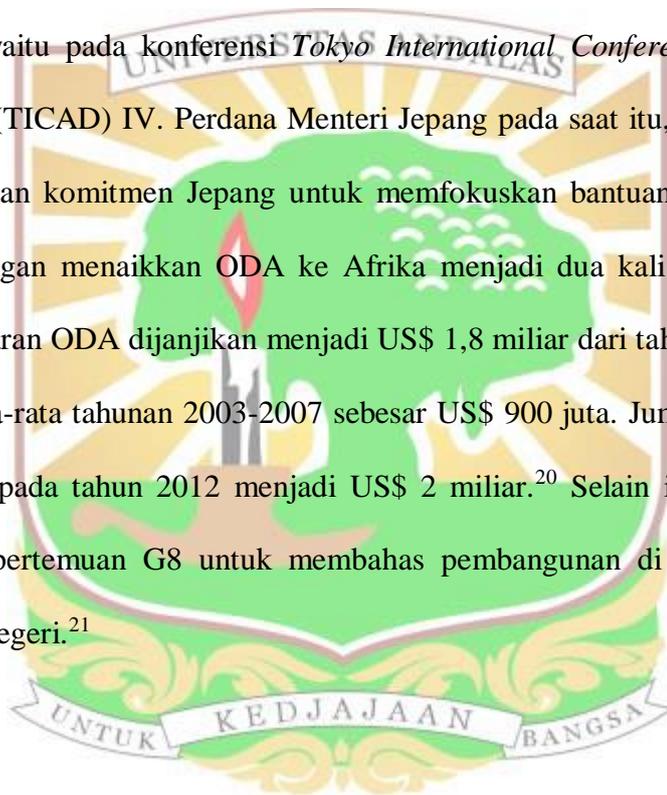
¹⁵ Makoto Sato, "Japanese Aid Diplomacy in Africa; An Historical Analysis", *Ritsumeikan Annual Review of International Studies*, Vol.4 2005, pp. 67-85, 77.

¹⁶ *Ibid*, David M. Potter.

¹⁷ *Structural Adjustment Programme (SAPs)* – Program Penyesuaian Struktural adalah program yang memungkinkan negara-negara untuk mendapatkan pinjaman dari IMF ataupun World Bank. Sifat kondisionalitas sangat berhubungan dengan pinjaman ini, seperti harus adanya kepatuhan untuk melakukan reformasi kebijakan di dalam negeri sebelum mendapatkan pinjaman tersebut. Doris A. Oberdabernig, *The Effects of Structural Adjustment Programs on Poverty and Income Distribution*, 2010.

luar negeri dalam kerangka multilateral adalah Jepang. Sehingga, Jepang sebagai negara yang berkontribusi finansial melalui institusi multilateral sangat mendukung pelaksanaan SAPs terhadap Afrika. Jepang berusaha menjadi negara donor melalui *World Bank* dan IMF untuk mengupayakan perbaikan pertumbuhan ekonomi khususnya di negara-negara Afrika.¹⁸

Sementara itu, reorientasi geografis ODA bilateral Jepang terlihat bergerak dari Asia menuju Afrika, khususnya kawasan Sub-Sahara Afrika (SSA) dimulai tahun 2008, yaitu pada konferensi *Tokyo International Conference on African Development* (TICAD) IV. Perdana Menteri Jepang pada saat itu, Yasuo Fukuda, mendeklarasikan komitmen Jepang untuk memfokuskan bantuan luar negerinya ke Afrika dengan menaikkan ODA ke Afrika menjadi dua kali lipat per tahun 2012.¹⁹ Anggaran ODA dijanjikan menjadi US\$ 1,8 miliar dari tahun 2008 hingga 2012, dari rata-rata tahunan 2003-2007 sebesar US\$ 900 juta. Jumlah bantuan ini kembali naik pada tahun 2012 menjadi US\$ 2 miliar.²⁰ Selain itu, Jepang juga menginisiasi pertemuan G8 untuk membahas pembangunan di Afrika melalui bantuan luar negeri.²¹

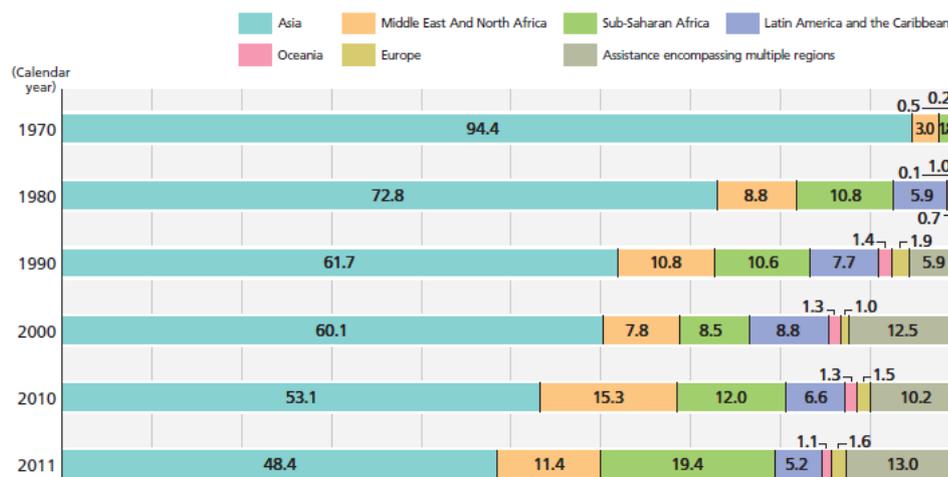


¹⁸ Andhytta Novie Kartikaningtyas, “Perspektif Konstruktivis atas Pergeseran Official Development Assistance (ODA) Jepang dari Asia ke Afrika”. Skripsi: Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2017, 6.

¹⁹ Leni Wild, Lisa Denney, Alina Rocha Menocal dan Matthew Geddes, “Informing the Future of Japan’s ODA”. The Overseas Development Institute, 2011, 14.

²⁰ Pidato Shinzo Abe (Perdana Menteri Jepang) dalam kunjungannya ke Ethiopia 14 januari 2014, “Japan’s Diplomacy towards Africa: Strengthening Each Individual, One by One”.

²¹ Ibid, Andhytta, 9.



Gambar 1.2 Grafik Distribusi ODA Bilateral Jepang Berdasarkan Wilayah
Sumber: Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2015.

Meskipun terjadi pemotongan anggaran ODA Jepang secara keseluruhan, namun Jepang tetap berkomitmen terhadap Afrika terlihat dengan ODA ke Afrika yang justru mengalami peningkatan.²² Di kawasan SSA, jumlah bantuan luar negeri Jepang ke Kenya adalah yang paling besar dibandingkan dengan negara-negara lainnya yang juga menerima bantuan dari Jepang.²³

Kenya merupakan negara dengan ketergantungan yang tinggi terhadap bantuan luar negeri. Sebanyak 60 persen masyarakat Kenya hidup dalam kemiskinan ekstrim. Selain itu, lebih dari 6 persen dari populasi (1,5 juta orang) hidup dengan HIV/AIDS dan telah menyebabkan sekitar 2,4 juta anak-anak menjadi yatim piatu.²⁴ HIV/AIDS sebagian besar menjadi penyebab penurunan angka harapan hidup dan peningkatan angka kematian anak selama satu dekade terakhir. Kenya juga merupakan rumah bagi lebih dari satu juta pengungsi dari

²² Ministry of Foreign Affairs, "Japan's Official Development Assistance White Paper 2008: Japan's International Cooperation", 16.

²³ Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Japan-Kenya Relations (Basic Data)", <https://www.mofa.go.jp/region/africa/kenya/data.html> (diakses tanggal 15 Agustus 2018).

²⁴ Embassy of Japan in Kenya, "Japan's ODA to Kenya", https://www.ke.emb-japan.go.jp/itpr_en/ODASummary.html (diakses tanggal 3 April 2018).

Somalia, Sudan Selatan dan Ethiopia.²⁵ Selain itu, Kenya juga menghadapi masalah memburuknya pengangguran terutama di kalangan pemuda dan sering terjadi bencana alam karena tekstur tanahnya yang kering dan semi kering.²⁶

Jepang dan Kenya memiliki hubungan yang erat, meskipun kedua negara sempat mengalami hubungan yang fluktuatif. ODA Jepang sempat terputus akibat pergolakan politik di Kenya pada tahun 1991 hingga 1992. Menurut laporan ODA tahun 1993, muncul kritik internasional mengenai peningkatan kasus pelanggaran hak asasi manusia, korupsi dan penundaan reformasi ekonomi di Kenya. Salah satu prinsip ODA Jepang adalah untuk meningkatkan nilai-nilai demokrasi dan HAM. Prinsip tersebut berimplikasi terhadap keberlangsungan pemberian ODA. Jepang kemudian menangguhkan pemberian bantuan ke Kenya tahun 1991 karena Kenya tidak menyelaraskan ketetapan *ODA Charter* 1992 (atau *Four New-Aid Guidelines* 1991 sebelum terbentuk *ODA Charter*) ketika terjadi kerusuhan, perang sipil, dan pelanggaran HAM. Di tahun 1993, Jepang kemudian mencabut penggunaan sanksi tersebut dan melanjutkan bantuan ketika pemerintah Kenya berupaya untuk mengakomodasi komunitas internasional dan memperbaiki situasi politiknya. Sejak saat itu, Kenya menjadi penerima ODA terbesar Jepang di Afrika. Dari tahun 1993 hingga 1995, Jepang merupakan pendonor terbesar di Kenya. Bantuan hibah di Kenya meningkat dari US\$ 57 juta di tahun 1993 menjadi US\$ 93 juta di tahun 1995.²⁷ Menurut data Kementerian Luar Negeri Jepang tahun 2014, Kenya masih berada di posisi teratas sebagai negara penerima

²⁵ Ibid.

²⁶ Brendon J. Cannon dan Hirotaka Fujibayashi, "The Political Economy of Japan's Relationship with East Africa: A Case Study of Kenya", 5.

²⁷ Ministry of Foreign Affairs (MoFA), "Japan's ODA 1997". Tokyo Association for Promotion of International Co-operation, 336.

di Sub-Sahara Afrika dan nomor sembilan di dunia dalam kategori ODA bilateral.²⁸

Bantuan Jepang ke Kenya difokuskan pada bantuan teknis, bantuan hibah dan pinjaman lunak. Bidang prioritas bantuan bilateral ini, yaitu: infrastruktur ekonomi, pertanian, kesehatan, pendidikan dan lingkungan.²⁹ Pendistribusian ODA untuk berbagai sektor yang berbeda ini sekaligus mencerminkan pentingnya sektor tertentu bagi Jepang dalam memberikan bantuan luar negerinya.

1.2 Rumusan Masalah

Pada tahun 2008, Jepang mengumumkan komitmennya untuk meningkatkan kuantitas ODA ke kawasan Afrika menjadi dua kali lipat dengan porsi terbesar untuk ODA bilateral diberikan kepada Kenya. Kenya menjadi negara penerima bantuan terbesar dari Jepang di kawasan Sub-Sahara Afrika secara khusus dan sembilan besar di dunia. Namun pada periode yang bersamaan, Jepang tengah mengalami tren penurunan ODA akibat krisis yang berkepanjangan dan berusaha untuk memangkas anggaran ODA nasional secara keseluruhan. Di level domestik, Jepang juga menghadapi permasalahan seperti stagnansi ekonomi selama 20 tahun, populasi yang di dominasi lansia dan angka kelahiran rendah, tekanan besar dari kekuatan Tiongkok yang terus naik, serta efek kerusakan dari gempa dan tsunami. Jepang tentu memiliki kepentingan tersendiri dalam pemberian bantuan luar negeri, maka dari itu peneliti ingin melihat motif bantuan

²⁸ Ministry of Foreign Affairs of Japan, "ODA Country Policy toward Major Recipients", https://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/ref3_07.html (diakses tanggal 20 September 2017).

²⁹ Embassy of the Republic of Kenya in Japan, "History of Diplomatic Relations", https://www.kenyarep-jp.com/relations/history_e.html (diakses tanggal 28 Maret 2018)

luar negeri yang diberikan Jepang terhadap Kenya melalui program ODA bilateral tersebut.

1.3 Pertanyaan Penelitian

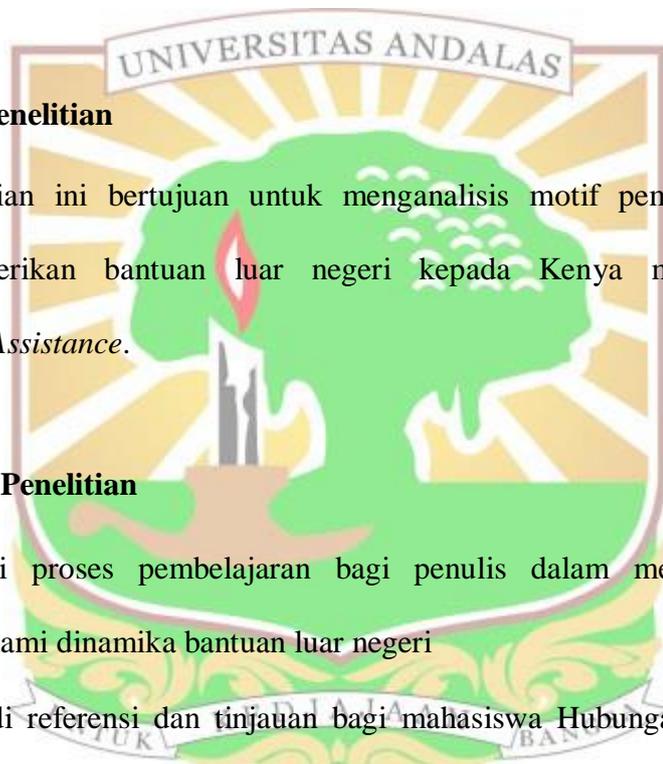
Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka pertanyaan penelitian ini adalah: *Apa motif Jepang dalam memberikan bantuan luar negeri kepada Kenya?*

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis motif pemerintah Jepang dalam memberikan bantuan luar negeri kepada Kenya melalui *Official Development Assistance*.

1.5 Manfaat Penelitian

- Sebagai proses pembelajaran bagi penulis dalam menganalisis dan memahami dinamika bantuan luar negeri
- Menjadi referensi dan tinjauan bagi mahasiswa Hubungan Internasional yang ingin meneliti permasalahan yang sama ataupun yang berhubungan dengan topik tersebut
- Memberi kontribusi wawasan dan pengetahuan akademis dalam kajian Ilmu Hubungan Internasional mengenai permasalahan motif bantuan luar negeri



1.6 Studi Pustaka

Dalam melakukan penelitian ini, peneliti merujuk pada lima kajian pustaka yang dianggap relevan untuk dijadikan perbandingan dalam melihat permasalahan yang ada.

Penelitian pertama ditulis oleh Purnendra Jain, berjudul *National Interest and Japan's Foreign Aid Policy*.³⁰ Penelitian ini menganalisis bagaimana pemerintah Jepang menggunakan ODA sebagai alat untuk mencapai kepentingan nasional Jepang dalam praktiknya selama 60 tahun.

Menurut Jain, meskipun tidak tercantum jelas dalam kebijakan bantuan, program bantuan luar negeri merupakan kunci utama alat diplomasi yang digunakan Jepang. Pengakuan akan kepentingan nasional baru ditemukan beberapa tahun terakhir di dokumen resmi dan pernyataan menteri.

Lebih lanjut, Purnendra Jain menjelaskan perkembangan bantuan luar negeri Jepang dan perubahan karakteristik yang terjadi dengan mengambil contoh dari studi kasus bantuan bilateral Jepang ke beberapa negara. Tujuan dalam aspek ekonomi dan komersial masih mendominasi kepentingan Jepang secara keseluruhan, berdampingan dengan kepentingan diplomatik dan strategis. Dalam beberapa tahun terakhir, pemerintah Jepang juga mulai mengarahkan bantuannya untuk tujuan pertahanan, dengan pernyataan demi menjaga kedamaian regional, keamanan maritim dan supremasi hukum.

Perbedaan penelitian ini dengan *National Interest and Japan's Foreign Aid Policy* adalah pada batasan masalah penelitiannya. Jurnal tersebut memaparkan motif dan kepentingan Jepang dalam memberikan bantuan luar

³⁰ Purnendra Jain, *National Interest and Japan's Foreign Aid Policy*, Japan Institute of International Affairs, No. 637:1-14, Desember 2014.

negeri kepada negara resipien secara umum di seluruh kawasan di dunia tanpa ada batasan penelitian di negara atau kawasan dan sektor tertentu.

Kajian pustaka selanjutnya ditulis oleh Katsumi Hirano berjudul *TICAD and the National Interest of Japan*.³¹ Dalam sejarah bantuan luar negeri Jepang, posisi Afrika cenderung terabaikan dan tidak ada aktivitas ekonomi yang signifikan. Pembentukan *Tokyo International Conference on African Development* (TICAD) tahun 1993 pada mulanya hanya sebagai formalitas dari langkah Jepang yang kala itu merupakan *top global donor*. Pada tahun 2003 hingga 2008, pertumbuhan ekonomi negara-negara di Afrika terus meningkat mencapai angka 19,5 persen. Ekonomi yang tengah tumbuh tersebut dan juga kebutuhan akan sumber daya alam membuat Jepang mulai mengambil langkah untuk melakukan pendekatan dengan negara-negara di Afrika, bersaing dengan Tiongkok yang kala itu telah lebih dulu meningkatkan kerja sama ekonomi melalui bantuan luar negerinya di Afrika.

Selain itu, Katsumi menjelaskan bahwa bantuan luar negeri Jepang terhadap Afrika dalam kerangka TICAD sebagai upaya Jepang untuk menangani permasalahan dalam negerinya. Jepang tengah mengalami krisis dari berbagai segi; stagnansi ekonomi selama 20 tahun, populasi yang menua dan angka kelahiran rendah, tekanan besar dari kekuatan Tiongkok yang terus naik, serta efek kerusakan dari gempa dan tsunami tahun 2011. Penelitian ini penulis gunakan untuk melihat dinamika hubungan Jepang dengan negara-negara di kawasan Afrika serta faktor domestik dan eksternal yang memengaruhi kebijakan luar negeri Jepang.

³¹ Katsumi Hirano, *TICAD and the National Interest of Japan*, *Japanese Studies*, Vol. 32, No. 2, September 2012.

Kajian pustaka ketiga ditulis oleh Anindita Brillianti dengan judul *Motif dan Kepentingan Jepang dalam Pemberian Bantuan Kemanusiaan kepada Indonesia untuk Bencana Tsunami Aceh Tahun 2004*.³² Dalam tulisan ini, Anindita Brillianti menjelaskan motif bantuan kemanusiaan yang diberikan Jepang kepada Indonesia untuk bencana tsunami yang melanda Aceh tahun 2004. Bantuan keamanan berupa hibah non-proyek yang diberikan oleh Jepang merupakan bantuan darurat bencana yang diasumsikan tidak memuat kepentingan politik Jepang sebagai negara donor. Namun demikian, pernyataan-pernyataan dari pemerintah Jepang mengisyaratkan adanya kepentingan lain yang mengiringi keputusan pemberian bantuan hibah non proyek tersebut.

Anindita kemudian memaparkan adanya dua motif dan kepentingan Jepang sebagai negara donor dalam pemberian bantuan kemanusiaan untuk tsunami Aceh tahun 2004. Pertama, motif dan kepentingan politik, dimana Jepang berambisi untuk menjadi *preeminent power* di kawasan Asia dan memperoleh *prestige* politik di antara negara donor lain. Kedua, motif dan kepentingan ekonomi, yakni perolehan kemudahan akses sumber daya ekonomi berupa hasil laut. Letak provinsi Aceh yang strategis merupakan jalur utama pelayaran kapal-kapal Jepang yang mengangkut hasil migas dan bahan pangan.

Kajian pustaka berikutnya adalah *Perspektif Konstruktivis atas Pergeseran ODA Jepang dari Asia ke Afrika* oleh Andhytta Novie Kartikaningtyas.³³ Penelitian ini membahas mengenai faktor-faktor yang melatarbelakangi adanya

³² Anindita Brillianti, *Motif dan Kepentingan Jepang dalam Pemberian Bantuan Kemanusiaan kepada Indonesia untuk Bencana Tsunami Aceh Tahun 2004*. (Skripsi: Universitas Indonesia), 2017.

³³ Andhytta Novie Kartikaningtyas, *Perspektif Konstruktivis atas Pergeseran Official Development Assistance (ODA) Jepang dari Asia ke Afrika*. (Skripsi: Universitas Muhammadiyah Yogyakarta), 2017.

perpindahan prioritas ODA Jepang ke Afrika berdasarkan pada perspektif konstruktivisme.

Ada dua hal yang menjadi faktor perubahan distribusi ODA Jepang. Pertama, kemunculan *NGOs* Jepang beserta jaringan *NGOs* internasional, yang berdampak kuat dalam memengaruhi perubahan fokus kebijakan ODA. Pemerintah Jepang mulai memfokuskan pergerakan ODA pada masalah keamanan manusia atau *human security*. Selain itu, juga munculnya perubahan perspektif pembangunan Jepang dari *physical-development* ke *human-centered development*. Kondisi *human security* Afrika yang lebih beragam dari pada Asia menjadi penguat kedua faktor tersebut. Penelitian ini penulis gunakan untuk melihat bagaimana transisi target kebijakan ODA ke kawasan Sub-Sahara Afrika dan faktor yang memengaruhinya.

Kajian pustaka selanjutnya ditulis oleh Francis M. Mwega dengan judul *A Case Study of Aid Effectiveness in Kenya*.³⁴ Penelitian ini menjelaskan mengenai tiga faktor yang memengaruhi efektivitas bantuan luar negeri di Kenya. Pertama, adanya volatilitas bantuan atau kecenderungan naik-turunnya jumlah ODA yang diberikan, yang kemudian berdampak pada pencairan dana bantuan. Terhitung dari tahun 1980-2006, pencairan dana ODA hanya sekitar 60 persen. Hal ini menyebabkan timbulnya penyimpangan rencana pemerintah, proyek yang terhenti serta pelayanan yang tidak sesuai ketentuan. Faktor kedua adalah fragmentasi bantuan atau bantuan yang terpecah-pecah dalam jumlah kecil dan dari banyak donor. Kenya merupakan negara dengan tingkat fragmentasi bantuan yang tinggi dibandingkan negara Afrika lainnya dan negara berkembang secara umum. Faktor

³⁴ Francis M. Mwega, *A Case Study of Aid Effectiveness in Kenya* (Washington D.C.: Wolfensohn Center for Development), 2009.

ketiga adalah koordinasi bantuan, dimana melibatkan pemerintah Kenya dan negara donor. World Bank membentuk *Consultative Group* (CG) untuk membahas perjanjian dan koordinasi pemberian bantuan.

Berdasarkan penjelasan dari lima literatur di atas, secara garis besar membahas mengenai karakteristik kebijakan ODA bilateral Jepang ke kawasan Afrika dan juga kondisi Kenya sebagai negara penerima bantuan. Namun belum menjelaskan secara rinci bagaimana implementasi kebijakan ODA Jepang di level negara, terutama Kenya yang merupakan negara resipien terbesar di kawasan tersebut. Oleh sebab itu, penelitian ini akan lebih fokus membahas mengenai motif Jepang dalam memberikan bantuan luar negeri terhadap Kenya dalam kerangka ODA.

1.7 Kerangka Konseptual

1.7.1 Motif Bantuan Luar Negeri

Bantuan luar negeri secara umum dipahami sebagai transfer sumber daya dari satu negara ke negara lain yang dapat berbentuk barang atau dana. Menurut Lancaster, bantuan luar negeri merupakan perpindahan atau transfer sumber daya secara sukarela dari satu negara ke negara lain, baik antar lembaga pemerintah atau non pemerintah. Sumber daya yang dimaksud bisa berupa pemberian, baik di bidang ekonomi, militer, teknis dan keuangan yang diberikan di tingkat bilateral maupun multilateral.³⁵

³⁵ Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, (Chicago: The University of Chicago Press, 2007), 6.

Lancaster membagi tujuan bantuan internasional ke dalam empat tujuan utama, yaitu tujuan diplomatik, tujuan pembangunan, tujuan kemanusiaan, dan tujuan komersial. Pada proses pelaksanaannya, sebagian besar bantuan luar negeri diberikan secara bilateral, langsung dari satu negara ke negara lain. Para donor juga dapat memberikan bantuan secara tidak langsung sebagai bantuan multilateral, di mana sumber dayanya berasal dari beberapa donor. Bantuan luar negeri bilateral cenderung diyakini memiliki ikatan politik yang lebih kuat dari pada bantuan luar negeri multilateral, karena sifat bantuan luar negeri bilateral lebih sensitif terhadap kondisi politik domestik.³⁶

Motif merupakan atribut yang sangat penting dalam bantuan luar negeri. Motif dipahami sebagai dorongan atau *driving force* bagi suatu pihak untuk mencapai tujuannya. “*A person’s motive is their aim or purpose which influences the way they behave*”.³⁷ Maka dapat disimpulkan bahwa motif bantuan luar negeri adalah dorongan yang menggerakkan negara donor untuk memberikan bantuan luar negerinya, yang juga merefleksikan tujuan dari negara donor dalam memberikan bantuan tersebut kepada negara penerima.³⁸ Ada berbagai motif yang dapat menjadi basis dalam menjelaskan pola alokasi dan distribusi bantuan luar negeri. Selain itu, motif-motif ini seringkali tidak berdiri sendiri, karena dalam suatu kebijakan, alasan-alasan tersebut dapat saling tumpang tindih.

³⁶ Ibid, 9.

³⁷ Collins COBUILD English language dictionary, (London: Collins, 1987).

³⁸ Louis A. Picard, *Foreign Aid dan Foreign Policy: Lessons for the Next Half Century*, (New York: M.E. Sharpe, 2008), 12.

John Degenbol-Martinussen dan Poul Engberg-Pedersen menjabarkan adanya beberapa motif yang mengiringi pemberian bantuan luar negeri oleh negara donor, yaitu:³⁹

1. Motif kemanusiaan dan moral

Motif ini didasari atas adanya tanggung jawab moral untuk membantu negara miskin.⁴⁰ Pemberian bantuan luar negeri dilihat sebagai bentuk *charity* dan mempertimbangkan bahwa negara miskin juga berhak menikmati sumber daya secara leluasa. Pemberian bantuan luar negeri pada akhirnya juga akan membawa keuntungan bagi negara donor dalam jangka panjang, hal ini karena adanya saling ketergantungan antara negara maju dan negara berkembang yang menyebabkan kerja sama ekonomi menjadi hal yang tidak terhindarkan. Motif ini dilihat sebagai motif utama yang mendasari pemberian bantuan luar negeri multilateral, di mana bantuan luar negeri disalurkan melalui organisasi multilateral dan dilihat bersifat murni serta berakar pada motif moral dan kemanusiaan. Sementara itu, pemberian bantuan luar negeri bilateral seringkali diasosiasikan dengan kepentingan keamanan nasional dan motif ekonomi tertentu.⁴¹

2. Motif Politik

Adanya motif politik dikarenakan kebijakan pemberian bantuan luar negeri seringkali menjadi instrumen utama yang digunakan negara donor untuk mencapai keamanan nasional dan kepentingan politiknya. Dalam

³⁹ John Degenbol-Martinussen dan Poul Engberg-Pedersen, *Aid: Understanding International Development Cooperation*, (London: Zed Books, 2003), 17.

⁴⁰ Ibid, 10.

⁴¹ Ibid, 12.

konteks ini, pemberian bantuan militer seringkali dikaitkan dengan pembentukan aliansi politik dan militer. Namun, diakui bahwa pemberian bantuan luar negeri yang ditujukan untuk pembangunan jarang berkaitan dengan upaya pencapaian kepentingan politik dan keamanan nasional sebuah negara donor.⁴²

3. Motif Ekonomi

Motif ini seringkali menjadi alasan utama yang mengiringi pemberian bantuan luar negeri oleh negara maju. Meski begitu, motif tersebut menentukan bagaimana negara donor ‘memilih’ negara penerima bantuannya serta bagaimana metode pemberian bantuan luar negeri dilaksanakan. Negara bekas jajahan mendapat konsentrasi bantuan luar negeri yang lebih besar dari koloninya, tidak hanya dikarenakan sebagai bentuk penghormatan dan keterikatan historis, tetapi juga untuk memastikan keterbukaan akses terhadap sumber daya dan pasar di negara penerima bantuan.⁴³ Pada umumnya, bantuan yang mengikat (*tied aid*) mengacu pada permintaan negara donor untuk menggunakan bantuan hibah atau pinjaman luar negeri yang diberikan dengan komoditas atau jasa yang berasal dari negara donor. *Bilateral tied aid* ini biasanya terjadi atas adanya kesepakatan-kesepakatan yang ‘terselubung’ sehingga memunculkan konsekuensi tertentu yang menyebabkan negara penerima bantuan ‘terpaksa’ mengalokasikan bantuan hibah atau pinjamannya untuk membeli komoditas atau menggunakan jasa dari negara donor.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid, 13.

4. Motif Pertimbangan Lingkungan

Motif ini melihat fenomena kemiskinan yang terjadi di negara berkembang berkontribusi terhadap degradasi lingkungan, baik di negara berkembang maupun secara global. Tingginya pertumbuhan populasi dan meningkatnya tekanan terhadap sumber daya yang terbatas dilihat menjadi tantangan dalam menyelesaikan persoalan kemiskinan. Adanya keterkaitan antara masalah pembangunan dengan lingkungan memunculkan tanggung jawab komunitas internasional untuk bekerja sama meningkatkan pertumbuhan dan pembangunan ekonomi negara-negara berkembang. Oleh karena itu, banyak negara maju yang kemudian memberikan bantuan luar negeri kepada negara berkembang sebagai bantuan untuk pembangunan dalam rangka melestarikan lingkungan global.⁴⁴

Dalam menganalisis bagaimana motif bantuan luar negeri tersebut berjalan, setiap motif memiliki indikator yang menjadi tolak ukur untuk mengidentifikasi motif suatu negara dalam memberikan bantuan luar negerinya.

Tabel 1.1 Motif Bantuan Luar Negeri secara Konseptual

Motif	Indikator	Keterangan
Motif Kemanusiaan dan Moral	Kemanusiaan dan altruisme	Jika bantuan yang diberikan memperlihatkan bahwa bantuan tersebut merupakan bentuk tanggung jawab moral negara donor untuk membantu negara miskin demi mengurangi penderitaannya sebagai bentuk solidaritas sesama

⁴⁴ Ibid, 16.

		manusia
Motif Politik	Dukungan politik dan militer	Jika bantuan yang diberikan memberikan pengaruh atau mendukung kepentingan militer negara donor
Motif Ekonomi	Perluasan pasar dan perdagangan yang dapat menguntungkan	Jika bantuan yang diberikan memperlihatkan bahwa bantuan dapat memberikan akses perluasan pasar dan perdagangan yang dapat menguntungkan negara donor
Motif Pertimbangan Lingkungan	Mengatasi Permasalahan Lingkungan	Jika bantuan yang diberikan memperlihatkan adanya aksi atau kebijakan yang dilakukan oleh negara resipien terkait perbaikan permasalahan lingkungan

Sumber: Diolah oleh peneliti dari berbagai sumber

1.8 Metodologi Penelitian

1.8.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian

Metodologi merupakan prosedur mengenai bagaimana pengetahuan tentang fenomena hubungan internasional itu diperoleh.⁴⁵ Metode penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Metode penelitian kualitatif bertujuan untuk menjelaskan hubungan antara dua atau lebih gejala atau variabel melalui penggunaan teori dan konsep-konsep dalam menjelaskan suatu fenomena.⁴⁶ Proses penelitian kualitatif melibatkan upaya-

⁴⁵ Mohtar Mas' oed, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, (Jakarta: LP3ES, 1990), 3.

⁴⁶ *Ibid*, 261.

upaya penting seperti mengajukan pertanyaan-pertanyaan dan prosedur, mengumpulkan data yang spesifik dari partisipan, menganalisis data secara induktif dan menafsirkan makna dari data yang diperoleh.⁴⁷ Dengan menggunakan metode penulisan deskriptif, peneliti mencoba menggambarkan motif Jepang dalam memberikan bantuan kepada pemerintah Kenya.

1.8.2 Batasan Penelitian

Batasan waktu pengamatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah dari tahun 2008 hingga tahun 2018. Hal ini karena, Jepang pertama kali mengumumkan komitmen peningkatan bantuan ke Kenya dan negara Afrika lainnya dalam forum TICAD IV pada bulan Mei 2008. Batasan penelitian ini sampai tahun 2018 yang merupakan tahun penutup dari implementasi anggaran ODA untuk Kenya dalam kerangka TICAD VI yang dilaksanakan per-tiga tahun.

1.8.3 Unit dan Tingkat Analisis

Unit analisis merupakan objek kajian yang perilakunya akan dianalisis atau disebut juga dengan variabel dependen. Sedangkan, variabel yang memengaruhi perilaku unit analisis disebut dengan variabel independen atau eksplanasi. Tingkat analisis adalah hal yang menjadi landasan dalam keberlakuan suatu pengetahuan.⁴⁸

Berdasarkan penjelasan di atas, unit analisis di dalam penelitian ini adalah Jepang sebagai negara. Sedangkan, unit eksplanasinya adalah pemerintah Kenya,

⁴⁷ Ibid, 35.

⁴⁸ Ibid.

karena bantuan Jepang ditujukan kepada pemerintah Kenya. Tingkat analisis pada penelitian ini pada level negara yaitu Jepang.

1.8.4 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan data sekunder berupa penelitian dan literatur-literatur terdahulu, serta arsip resmi negara yang terkait dengan permasalahan penelitian. Data sekunder ini dikumpulkan dengan menggunakan teknik studi kepustakaan (*literature research*), di mana teknik ini adalah teknik pengumpulan data yang membatasi pengambilan data pada koleksi pustaka atau pada literatur maupun dokumen tertulis yang sudah ada, dan tidak menggunakan data lapangan. Dengan melakukan penelitian ini, yang pertama kali peneliti lakukan adalah mencari dan mempelajari sumber-sumber informasi melalui penelitian-penelitian ilmu hubungan internasional sebelumnya, jurnal-jurnal, dokumen-dokumen, artikel dan laporan yang berkaitan dengan penelitian yang peneliti lakukan. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan informasi yang disediakan oleh situs resmi Kementerian Luar Negeri Jepang <http://www.mofa.go.jp/>, Kementerian Luar Negeri Kenya <http://www.mfa.go.ke/>, serta Keduataan Besar Kenya di Jepang <http://www.kenyarep-jp.com> mengenai bantuan luar negeri ke Kenya. Setelah itu peneliti melakukan observasi data yang dikumpulkan. Kemudian setelah data terkumpul melalui sumber yang sudah disebutkan di atas, peneliti akan melakukan analisis dan mendeskripsikannya berdasarkan konsep yang telah peneliti jelaskan pada sub bab sebelumnya.

1.8.5 Teknik Analisis Data

Peneliti menggunakan analisis data kualitatif deskriptif di mana analisis dilakukan dengan mengkaji fenomena yang diangkat menjadi lebih rinci.⁴⁹ Dalam penelitian kualitatif, teknik analisis data dapat dijelaskan dalam beberapa tahapan. Pertama, data yang dikumpulkan digunakan untuk menjelaskan mengenai kondisi, aktor serta tindakan. Data dapat berupa dokumen, artikel, video dan juga gambar atau foto. Kemudian data yang telah terkumpul akan dianalisis menggunakan teori dan konsep, menghubungkan antara data-data yang ada satu sama lain.

Dalam penelitian ini, peneliti mengumpulkan data yang terdiri dari jurnal, teks pidato Perdana Menteri Jepang, artikel, dokumen dan laporan pemerintah yang berkaitan dengan motif bantuan luar negeri Jepang terhadap Kenya melalui ODA Jepang dalam lingkup tahun 2008-2018. Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan konsep motif bantuan luar negeri oleh John Degenbol-Martinussen dan Poul Engberg-Pedersen. Dalam menjelaskan motif bantuan luar negeri suatu negara, Martinussen dan Pederson membaginya ke dalam empat kelompok, yaitu; motif kemanusiaan dan moral, motif politik, motif ekonomi dan komersial, serta motif pertimbangan lingkungan. Peneliti kemudian merumuskan dan mengelompokkan indikator dari setiap motif tersebut yang menjadi tolak ukur dalam analisis, seperti yang peneliti jabarkan pada sub bab sebelumnya. Setelah data tersebut terkumpul, selanjutnya peneliti melakukan analisis menggunakan teori dan konsep tersebut.

⁴⁹ Bernd Reiter, *The Epistemology and Methodology of Exploratory Social Science Research: Crossing Popper with Marcuse*, University of South Florida, 2013, 12.

1.9 Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab pertama merupakan pengantar yang menggambarkan secara keseluruhan tentang penelitian yang akan dilakukan. Bab ini memuat latar belakang, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, studi pustaka, kerangka konseptual, metodologi penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II KONDISI KENYA DAN KETERGANTUNGAN KENYA SEBAGAI NEGARA PENERIMA BANTUAN LUAR NEGERI

Bab ini menjelaskan tentang kondisi sosio-ekonomi dan politik Kenya serta ketergantungan Kenya terhadap bantuan luar negeri. Selain itu juga menjelaskan pentingnya Kenya bagi Jepang.

BAB III BANTUAN LUAR NEGERI JEPANG TERHADAP KENYA

Bab ini menjelaskan dinamika perkembangan dan karakteristik *Official Development Assistance* (ODA) Jepang serta kebijakan bantuan luar negeri Jepang terhadap Kenya secara khusus.

BAB IV MOTIF BANTUAN LUAR NEGERI JEPANG TERHADAP KENYA MELALUI JAPAN OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE

Bab ini memuat analisis dari motif pemberian bantuan luar negeri Jepang ke Kenya melalui *Official Development Assistance* (ODA). Dalam bab ini penulis akan menghubungkan temuan data dengan konsep yang digunakan.

BAB V PENUTUP

Bab ini merupakan bab penutup yang akan menyimpulkan seluruh uraian yang telah dibahas pada bab sebelumnya beserta saran.

