

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam memenuhi kepentingan serta tujuan kebijakan luar negerinya, sebuah negara menggunakan bantuan luar negeri sebagai salah satu alat pendukung.¹ Salah satu negara yang sering memberikan bantuan luar negeri adalah Jepang. Jepang merupakan negara penyedia bantuan untuk 140 negara dan hal ini membuat Jepang dikenal sebagai negara yang sering memberikan bantuan luar negeri.²

Kebijakan bantuan luar negeri yang digunakan Jepang dari tahun 1954 hingga sekarang ialah dalam bentuk *Official Development Assistance* (ODA). *Official Development Assistance* (ODA) sendiri merupakan kebijakan bantuan luar negeri Jepang yang diterapkan ketika Jepang sudah resmi bergabung dengan Development Assistance Committee (DAC) di bawah Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). ODA menjadi tanggung jawab Japan International Cooperation Agency (JICA) yang berjalan di bawah Ministry of Foreign Affairs (MoFA) Jepang.³

ODA Jepang dibagi atas dua jenis, yaitu bantuan bilateral dan bantuan multilateral di mana Jepang memberikan kontribusi finansial kepada lembaga atau organisasi internasional seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan lainnya.

¹ Sara Lengauer, "China's Foreign Aid Policy: Motive and Method," *Bulletin of the Centre for East-West Cultural & Economic Studies* 9, No. 2, (2011): 35-81, diakses Januari 5, 2021, <https://www.semanticscholar.org/paper/China%27s-Foreign-Aid-Policy%3A-Motive-and-Method-Lengauer/a8d48c3aabb36e312f8e04f3880f3cc84b4e7309>

² "Japan's ODA Data by Country," Ministry of Foreign Affairs of Japan, diakses Februari 7, 2021, <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/data/index.html>

³ Sarah Anabarja, "Efektifitas Official Development Assistance Jepang terhadap Negara Resipien," *Andalas Journal of International Studies* 1, No. 2, (2012): 168-181, diakses Februari 7, 2021, <http://ajis.fisip.unand.ac.id/index.php/ajis/article/view/13>

Sedangkan bantuan bilateral ODA Jepang merupakan bantuan ODA yang ditujukan untuk negara penerima, yang mana bantuan tersebut ada dalam tiga bentuk, yaitu *technical cooperation* (kerja sama teknis), *grants* (hibah), dan *loans* (pinjaman).⁴

ODA Jepang pertama kali diimplementasikan ke Myanmar pada tahun 1962 dengan tujuan untuk perbaikan pasca perang. Pada tahun 1962 tersebut, Myanmar setelah 14 tahun merdeka mengalami kudeta pertama. Kudeta tersebut dilakukan oleh Tatmadaw (angkatan bersenjata Myanmar) yang dipimpin oleh Jenderal Ne Win dalam menjatuhkan pemerintahan sipil yang dipimpin oleh Win Maung.⁵ Dalam periode pergantian rezim ini, Myanmar mengalami pemberontakan dan masyarakatnya terjebak dalam konflik panjang.⁶ Dari sini terlihat bahwa Jepang memberi bantuan luar negeri atau ODA Jepang pertama kali pada saat Myanmar berada di bawah pimpinan pemerintahan militer bahkan saat terjadi kudeta pertama kali di Myanmar.

Melalui dana perbaikan pasca perang Myanmar dan ODA Jepang, khususnya dalam bentuk pinjaman yen, Jepang berkontribusi besar dalam pembangunan ekonomi Myanmar. Jepang menjadi negara pendonor terbesar bagi Myanmar saat itu dengan jumlah sebesar 49% hingga 90% dan dari total ODA Jepang itu diberikan dalam bentuk pinjaman.⁷ Dari data tersebut terlihat bahwa

⁴ "Japan's ODA," Japan International Cooperation Agency, diakses Januari 29, 2021, <https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2012/c8h0vm00002qe6vj-att/03.pdf>

⁵ Donald M. Seekins, "Japan's Development Ambitions for Myanmar: The Problem of Economics before Politics," *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 34, No. 2, (2015): 113-138, diakses Februari 13, 2021, <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/186810341503400205>

⁶ Donald M. Seekins, 113-138.

⁷ Donald M. Seekins, "Japan's Aid Relations with Military Regimes in Burma, 1962-1991: The Kokunaika Process," *Asian Survey* 32, no. 3, (1992): 246-262, diakses Februari 10, 2021, <https://www.jstor.org/stable/2644937?seq=1>

hubungan bilateral Jepang dan Myanmar sebelum 1988 masih terjalin, namun tidak sampai pada kudeta kedua oleh militer.

Pada tahun 1988, masyarakat Myanmar melakukan demonstrasi besar-besaran terhadap pemerintahan militer saat itu. Namun, militer berhasil bertahan menguasai negara tersebut dengan membentuk State Law and Order Restoration Council (SLORC) yang pada tahun 1997 reorganisasi ke State Peace and Development Council (SPDC). Lembaga ini bertujuan untuk menghilangkan semua bentuk perbedaan pendapat atau pemberontakan internal.⁸ Kondisi Myanmar pada saat itu menjadi memburuk dan bahkan Myanmar diberi sanksi ekonomi oleh beberapa negara Uni Eropa dan Amerika Serikat.⁹ Hal ini mendapat respon dari beberapa lembaga internasional seperti Asian Development Bank dan World Bank yang mengeluarkan kebijakan untuk menghentikan bantuannya ke Myanmar.¹⁰ Tidak hanya lembaga-lembaga internasional tersebut, Jepang juga ikut menghentikan ODA atau bantuan luar negerinya ke Myanmar dalam bentuk pinjaman.¹¹ Perebutan kekuasaan SLORC tahun 1988 merupakan awal periode



⁸ “Burma [Myanmar]: State Law and Order Restoration Council (SLORC)/ State Peace and Development Council (SPDC)/ National League for Democracy (NLD)/Burmese Dissidents,” *refworld*, September 17, 1998, diakses pada Februari 21, 2021, <https://www.refworld.org/docid/3df097254.html>

⁹ Michael Ewing-Chow, “First Do No Harm: Myanmar Trade Sanctions and Human Rights,” *Northwestern Journal of International Human Rights* 5, No. 2, (2007), diakses Februari 6, 2021, <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1051&context=njihr>

¹⁰ Burma Independence Advocates, *Burma Sanctions Regime: The Half-Full Glass and a Humanitarian Myth*, 2011, diakses Februari 13, 2021, <https://burmaadvocatesarchive.files.wordpress.com/2015/11/burma-sanctions-assessment.pdf>

¹¹ Patrick Streffrod, “Japanese ODA Diplomacy towards Myanmar: A Test for the ODA Charter,” *Ritsumeikan Annual Review of International Studies* 6, (2007): 65-77, diakses Februari 10, 2021, http://www.ritsumei.ac.jp/ir/isaru/assets/file/raris/raris-06-04Patrick_Strefford.pdf

krisis urusan dalam negeri Myanmar serta hubungan luar negerinya selama 23 tahun (1988-2011).¹²

Penurunan dan pemberhentian pinjaman yen Jepang terhadap Myanmar diakibatkan oleh beberapa faktor. Pertama, karena adanya pelanggaran hak asasi manusia oleh SLORC/SPDC yang cukup parah pada saat kudeta berlangsung. Kedua, karena Myanmar yang tidak mampu membayar kewajiban hutang internasionalnya pada tahun 1987 (yang sebagian besar merupakan hutang ke Jepang).¹³ Penurunan bantuan Jepang ini terlihat selama tahun 1978-1988, di mana jumlah rata-rata bantuan Jepang setiap tahun setara dengan 154,8 juta USD. Namun, selama periode 1989-1995 bantuan Jepang diberikan hanya dalam bentuk hibah dan bantuan kemanusiaan dan jumlah bantuan tersebut juga menurun menjadi 86,6 juta USD dan bahkan menurun lagi menjadi 36,7 juta USD dari 1996-2005.¹⁴ Hal ini menunjukkan bahwa bantuan luar negeri Jepang terhadap Myanmar dalam bentuk pinjaman sudah diberhentikan mulai tahun 1988.

Myanmar kemudian memutuskan untuk melakukan referendum terhadap konstitusi di tahun 2008 sebagai akibat dari ketidakstabilannya dari segi ekonomi dan sosial. Myanmar mengadakan pemilu sebagai bentuk reformasi politik pada tahun 2010 yang dimenangkan oleh pemerintahan sipil yaitu Thein Sein. Hal ini kemudian menimbulkan pergantian rezim kembali di Myanmar dan di tahun berikutnya, Thein Sein sebagai presiden terpilih kemudian membuat sebuah

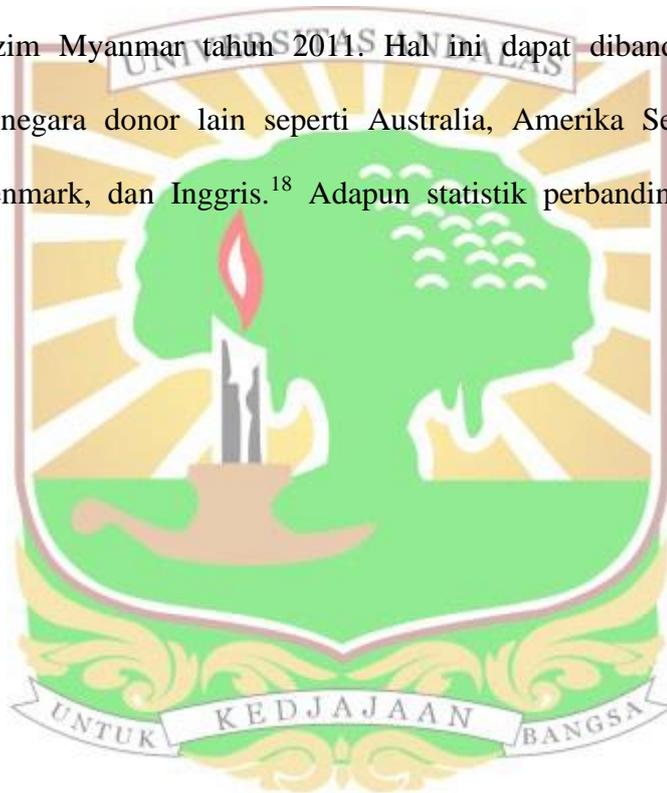
¹² Donald M. Seekins, "Japan's Development Ambitions for Myanmar: The Problem of Economics before Politics," *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 34, No. 2, (2015): 113-138, diakses Februari 13, 2021, <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/186810341503400205>

¹³ Donald M. Seekins, 113-138.

¹⁴ Donald M. Seekins, "Japan's Aid Relations with Military Regimes in Burma, 1962-1991: The Kokunaika Process," *Asian Survey* 32, no. 3, (1992): 246-262, diakses Februari 10, 2021, <https://www.jstor.org/stable/2644937?seq=1>

kebijakan untuk menggeser posisi junta militer dari pemerintahan Myanmar.¹⁵ Kebijakan Thein Sein ini mendapat perhatian Jepang kembali, terlihat dari kembalinya hubungan bilateral antara Jepang dan Myanmar yang terkesan stagnan sejak tahun 1988.¹⁶

Jepang memutuskan untuk kembali memberikan bantuan luar negerinya atau ODA Jepang dalam bentuk pinjaman ke Myanmar.¹⁷ Bantuan atau ODA Jepang yang kembali diberikan kepada Myanmar ini meningkat pesat pasca pergantian rezim Myanmar tahun 2011. Hal ini dapat dibandingkan dengan bantuan dari negara donor lain seperti Australia, Amerika Serikat, Perancis, Norwegia, Denmark, dan Inggris.¹⁸ Adapun statistik perbandingannya sebagai berikut:

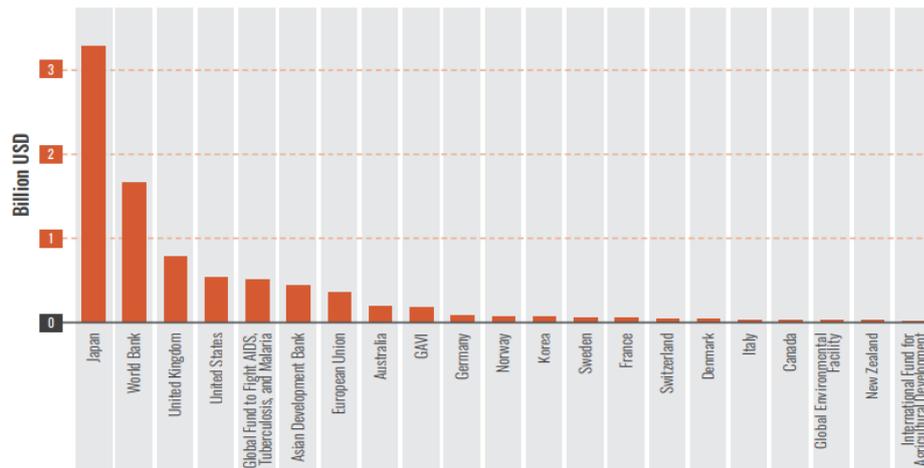


¹⁵ Donald M. Seekins, 246-262.

¹⁶ Ryan Hartley, *The evolution of Japan-Myanmar relations since 1988*, (Routledge, 2017) 291-305, 1st Edition, diakses Februari 9, 2021, <https://www.taylorfrancis.com/chapters/evolution-japan%E2%80%93myanmar-relations-since-1988-ryan-hartley/e/10.4324/9781315165936-21>

¹⁷ Bert Edstrom, *Japan and the Myanmar Conundrum*, Institute for Security and Development Policy, Asia Paper, 2009, diakses Februari 9, 2021, https://www.isdp.eu/content/uploads/publications/2009_edstrom_japan-and-the-myanmar-conundrum.pdf

¹⁸ "Annual Report on Japan's ODA Evaluation 2015," Ministry of Foreign Affairs of Japan, November 20, 2015, diakses Februari 9, 2021, https://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/annual_report_2015/index.html



Gambar 1.1 Data Statistik Negara Pendorong Bantuan Luar Negeri ke Myanmar November 2016

Sumber: The Asia Foundation,
https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Understanding_Aid_to_Myanmar_Since_2011_-_Asia_Foundation_2018.pdf

Uniknya, kondisi Myanmar pasca pergantian rezim ke pemerintahan militer tahun 2011 tersebut tidak berbeda jauh dengan kondisi pada saat junta militer memimpin. Hal ini dapat dilihat dari kondisi konflik etnis yang memburuk serta pelanggaran hak asasi manusia yang hingga tahun 2011 masih ada. Tomas Quintana sebagai Pelapor khusus PBB untuk Hak Asasi Manusia di Myanmar pada saat itu diizinkan untuk berkunjung dan Tomas melihat bahwa konflik etnis yang baru terus berlanjut dan menimbulkan pelanggaran hak asasi manusia yang serius, termasuk pembunuhan di luar hukum, kekerasan seksual, serangan terhadap penduduk sipil, penahanan sewenang-wenang, perekrutan tentara anak, dan lainnya.¹⁹ Selain konflik etnis serta pelanggaran hak asasi manusia yang masih bertahan, Myanmar pasca pergantian rezim 2011 tersebut juga masih belum mampu untuk membayar hutangnya terhadap Jepang, dan bahkan Jepang

¹⁹ Sean Turnell, "Myanmar in 2011: Confounding Expectations," *Asian Survey* 52, no. 1, (2012): 157-164, diakses Februari 23, 2021, <https://www.jstor.org/stable/10.1525/as.2012.52.1.157?seq=1>

memutuskan untuk menghapus hutang luar negeri Myanmar sebesar 2,7 milyar USD.²⁰

Melalui pemaparan di atas, terlihat bahwa kondisi rezim militer Myanmar pada saat Jepang memberhentikan bantuan luar negerinya atau ODA tidak jauh berbeda dengan kondisi pada saat Myanmar berganti rezim kembali ke pemerintahan sipil dan Jepang memutuskan untuk kembali memberi bantuan luar negeri atau ODA. Sehingga menarik bagi penulis untuk mengkaji motif bantuan luar negeri Jepang tersebut ke Myanmar melalui *Japan Official Development Assistance*.

1.2 Rumusan Masalah

Jepang memberikan *Official Development Assistance* (ODA) ke Myanmar pada masa pemerintahan junta militer. Namun, di masa rezim yang sama Jepang memutuskan untuk tidak lagi memberi ODA dalam bentuk pinjaman ke Myanmar karena kondisi Myanmar yang tidak stabil. Pada tahun 2011, Myanmar mengalami pergantian rezim kembali ke pemerintahan sipil, namun kondisi Myanmar pada saat itu tidak berbeda jauh dari kondisi pada saat junta militer memimpin. Uniknya Jepang kembali memberikan ODA dalam bentuk pinjaman pasca pergantian rezim 2011. Hal ini menunjukkan bahwa adanya motif dari Jepang akhirnya kembali memberi bantuan melalui ODA. Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas, peneliti tertarik untuk mengetahui mengapa Jepang kembali memberikan bantuan luar negerinya ke Myanmar melalui *Official Development Assistance*.

²⁰ Bert Edstrom, *Japan and the Myanmar Conundrum*, Institute for Security and Development Policy, Asia Paper, 2009, diakses Februari 9, 2021, https://www.isdp.eu/content/uploads/publications/2009_edstrom_japan-and-the-myanmar-conundrum.pdf

1.3 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah di atas, pertanyaan penelitian yang ingin dijawab oleh peneliti yaitu; Mengapa Jepang memberikan bantuan luar negeri terhadap Myanmar melalui *Official Development Assistance*?

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui alasan serta dorongan Jepang dalam memberikan bantuan luar negeri terhadap Myanmar melalui *Official Development Assistance*.

1.5 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah:

- 1) Untuk menambah kepustakaan dalam kajian Ilmu Hubungan Internasional, khususnya yang berkaitan dengan bantuan luar negeri bilateral dan motif sebuah negara.
- 2) Sebagai sumber referensi bagi penelitian selanjutnya terkait isu yang sama.

1.6 Studi Pustaka

Penelitian ini bermaksud untuk menganalisis motif bantuan luar negeri Jepang terhadap Myanmar melalui *Japan Official Development Assistance*. Untuk itu, dalam membantu penulis melakukan penelitian lebih lanjut terkait isu ODA Jepang ke Myanmar serta hubungan bilateral antar keduanya, maka penulis telah mengambil sejumlah rujukan untuk mendukung data serta analisis penulis dalam melakukan penelitian ilmiah ini. Studi pustaka yang dilakukan peneliti bertujuan untuk menganalisis persamaan serta perbedaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya, untuk melihat analisis penyelesaian masalah dan fenomena

yang sama dari sudut pandang yang berbeda. Berikut merupakan beberapa penelitian yang penulis rujuk sebagai referensi.

Pertama, Penelitian yang ditulis oleh Dennis T. Yasutomo tahun 1990 dengan judul *Why Aid? Japan as an "Aid Great Power"*²¹ menyajikan analisis tentang bantuan luar negeri Jepang dalam kerangka *Official Development Assistance* (ODA), di mana ini menjadi sebuah kebijakan yang mencolok dari Jepang sejak masa kebangkitannya pasca perang dunia. Jepang sebagai negara kalah perang yang bahkan digambarkan sebagai negara *periphery* mampu bangkit dan menjadi negara pendonor bantuan luar negeri terbesar kedua setelah Amerika Serikat dan bahkan menjadi nomor satu tahun 1990-an. Yasutomo juga menekankan dalam penelitian ini bahwa Jepang sampai mendistribusikan anggaran negaranya untuk bantuan luar negeri, hingga mencapai \$10,95 miliar di tahun 1989 dan menjadi penyedia bantuan luar negeri terkemuka untuk dua puluh lima negara berkembang.

Berdasarkan penelitian Yasutomo, didapatkan lima alasan mengapa bantuan luar negeri menjadi penting untuk Jepang ialah karena Jepang percaya bantuan luar negeri menjadi alat diplomasi yang mudah dan fleksibel untuk masuk ke dalam negara.²² Alasan selanjutnya ialah bahwa bantuan luar negeri menjadi cara efektif karena pada umumnya negara akan selalu menerima tawaran bantuan luar negeri, lalu Yasutomo menyajikan alasan selanjutnya ialah karena Jepang menganggap bantuan luar negeri akan menjadi alat menaikkan citra Jepang di dunia internasional. Alasan selanjutnya ialah karena ini menjadi media yang populer, di mana banyak negara yang datang ke Jepang untuk mengajukan

²¹ Dennis T. Yasutomo, "Why Aid? Japan as an "Aid Great Power"," *Pacific Affairs* 62, no.4 (1989-1990): 490-503, diakses Februari 15, 2021, <http://www.jstor.org/stable/2759672>

²² Dennis T. Yasutomo, 490-503.

bantuan luar negerinya dan alasan terakhir ialah karena ini menjadi cara Jepang melihat kemungkinan masa depan dunia internasional. Analisis ini menjadi penting bagi penulis dalam melihat latar belakang Jepang bersikukuh untuk menyebarkan bantuan luar negerinya bahkan di saat Jepang mengalami kendala ekonomi sekalipun. Namun, perbedaan yang terlihat antara penelitian ini dengan penulis ialah penelitian penulis lebih spesifik melihat motif Jepang memberikan bantuan luar negerinya ke Myanmar.

Berbeda dengan penelitian yang dituliskan oleh Yasutomo, jurnal yang dituliskan oleh Sara Lengauer dengan judul *China's Foreign Aid Policy: Motive and Method*²³, menjelaskan hasil penelitian terkait motif dibalik bantuan luar negeri Tiongkok ke berbagai negara. Pada umumnya, bantuan pembangunan negara khususnya negara berkembang menjadi alasan utama negara pendonor untuk mencapai kebijakan luar negerinya. Namun, dalam jurnal ini Lengauer memaparkan hasil analisisnya bahwa Tiongkok secara langsung menyatakan bahwa motif bantuan luar negerinya bersifat mencapai kepentingan ekonomi. Hal utama yang menjadi komoditas Tiongkok ialah sumber daya alam seperti gas dan minyak bumi. Selain itu, wilayah yang penting bagi Tiongkok untuk menyasar bantuan luar negerinya sekaligus menanamkan investasi ialah wilayah Afrika dan Amerika Latin, di mana negara-negara ini sangat tepat untuk Tiongkok membangun pasar konsumen baru untuk produknya yang ditargetkan ke pasar pasar negara berkembang.

²³ Sara Lengauer, "China's Foreign Aid Policy: Motive and Method," *Bulletin of the Centre for East-West Culture & Economic Studies* 9, no. 2 (2011): 35-81, diakses Februari 16, 2021, <https://www.semanticscholar.org/paper/China%27s-Foreign-Aid-Policy%3A-Motive-and-Method-Lengauer/a8d48c3aabb36e312f8e04f3880f3cc84b4e7309>

Selain kepentingan ekonomi, hasil penelitian Lengauer juga menekankan bahwa motif Tiongkok dalam melancarkan bantuan luar negerinya ialah untuk mendapatkan kestabilan aspek politik bagi negaranya. Hal ini didorong oleh keadaan merasa tidak aman Tiongkok dalam melihat dunia internasional yang cenderung tidak stabil, sehingga menjadi aktor sentral yang dibutuhkan oleh negara-negara di dunia dianggap sebagai cara tepat oleh Tiongkok. Hasil penelitian yang ada dalam jurnal ini membantu penulis dalam melihat metode negara-negara maju melancarkan bantuan luar negerinya ke negara-negara berkembang, sehingga ini penting bagi peneliti dalam melihat pola bantuan luar negeri. Namun, perbedaan jelas yang ada ialah dalam penelitian penulis, lebih menekankan motif aksi bantuan luar negeri Jepang ke Myanmar.

Selanjutnya, studi pustaka yang mendukung analisa penelitian penulis ialah tulisan Patrick Strefford dalam tulisannya dengan judul *Japanese ODA to Myanmar: Resulting from the Mutual Dependence it Created*²⁴, menyajikan analisis terkait dinamika hubungan Jepang ke Myanmar melalui kerja sama bantuan luar negeri ODA, sebelum 1990 hingga setelah 1990. Di mana pada masa 1988 menjadi masa penarikan diri Jepang dari Burma yang saat ini bernama Myanmar atas dasar alasan krisis dan penarikan diri dunia internasional dari Myanmar, sehingga mendorong Jepang untuk memberhentikan bantuan luar negerinya dari Myanmar. Ini juga berkaitan dengan pengaruh Jepang dalam kebijakan ekonomi Myanmar, hingga pada masa *collapsenya* Myanmar tahun 1988 menunjukkan kegagalan Jepang juga setelah mengucurkan dana bantuan

²⁴ Patrick Strefford, "Japanese ODA to Myanmar: Resulting from the Mutual Dependence it Created," *Journal of International Cooperation Studies* 13, no.2 (2005):11, diakses Februari 16, 2021, <http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/00422739.pdf>

yang tidak sedikit dari Myanmar, untuk itu secara tidak langsung Jepang juga mengalami kegagalan besar akibat hal ini.

Strefford menyajikan analisis bahwa, pasca penarikan diri Jepang dari Myanmar tidak lantas membuat Jepang menyerah, hal ini dibuktikan Jepang melalui upaya diplomatik yang dilakukannya guna menjaga hubungan baik dengan Myanmar. Sebaliknya Myanmar juga secara tidak langsung bergantung dengan bantuan luar negeri Jepang untuk mendukung kemajuan negaranya. Analisis hubungan bilateral ini ditunjukkan Strefford dengan penggambaran keadaan perubahan status quo bahwa kegagalan kebijakan luar negeri Jepang ke Myanmar diperbaiki melalui upaya pemberhentian hutang luar negeri Myanmar ke Jepang, dukungan dalam pembuatan bandara Internasional Yangon di Myanmar, hingga hubungan baik Jepang dengan pemerintah Myanmar yang menjadikan Jepang memiliki akses khusus dengan pemerintah Myanmar.

Selanjutnya, penelitian yang ditulis oleh Donald M. Seekins dalam tulisannya yang berjudul *Japan's Development Ambitions for Myanmar: The Problem of "Economics before Politics"*²⁵ menyajikan analisis dari latar belakang sejarah negara Myanmar pasca dijajah oleh koloni Inggris. Latar belakang ini menjadi penting kaitannya dengan peran Jepang di Myanmar hingga saat ini, di mana Union of Burma atau saat ini dikenal dengan Myanmar menderita pemberontakan dan konflik saudara yang terus terjadi sejak dulu. Namun, Seekins menggambarkan bahwa Jepang mengambil peran penting dan strategis dalam

²⁵ Donald M. Seekins, "Japan's Development Ambitions for Myanmar: The Problem of "Economics before Politics"," *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 34, no. 2 (2015): 113-138, diakses Februari 10, 2020, file/Downloads/Japans_Development_Ambitions_for_Myanmar_The_Prob.pdf

membantu Myanmar dalam pembangunan ekonomi mulai dari alokasi rampasan perang, pinjaman yen, hingga memberikan bantuan luar negeri atau ODA.

Seekins menegaskan bahwa perilaku Jepang membantu Myanmar dalam pembangunan ekonomi, tidak serta merta secara sukarela melainkan Jepang mendapat keuntungan dari Myanmar melalui hubungan yang semakin erat. Keuntungan berupa akses terhadap bahan mentah di Myanmar, perluasan perusahaan Jepang di Myanmar serta kemampuan bersaing yang efektif dengan Tiongkok melalui ekspansi ekonomi melalui pasar ASEAN di Myanmar.²⁶ Hal ini menjadi kenyataan mutlak, setelah Jepang menggelontorkan banyak bantuan maka Jepang akan mendapatkan keuntungannya pula. Namun, Seekins memperlihatkan keadaan kontradiktif, di mana pembangunan ekonomi juga akan mempengaruhi kemajuan politik Myanmar, tetapi permasalahan mengakar terkait pemberontakan dan konflik sosial etnis akan terus terjadi dan semakin parah. Penelitian ini menjadi rujukan penting bagi peneliti dalam melihat ambisi Jepang melakukan kerja sama dengan Myanmar. Temuan yang ada menjadi bahan analisis bagi peneliti melihat aktivitas-aktivitas Jepang di Myanmar yang semakin membangun argumen peneliti dalam penelitian ini. Perbedaan yang terlihat ialah, tulisan oleh Seekins lebih banyak memperlihatkan kaitannya dengan konflik sosial Myanmar tidak hanya sisi ekonomi politiknya saja.

Penelitian yang ditulis oleh Patrick Strefford yang berjudul *Japanese ODA Diplomacy towards Myanmar: A Test for the ODA Charter*²⁷ ini berbicara

²⁶ Donald M. Seekins, 113-138.

²⁷ Patrick Strefford, "Japanese ODA Diplomacy towards Myanmar: A Test for the ODA Charter," *Ritsumeikan Annual Review of International Studies* 6, (2007): 65-77, diakses Februari 9, 2021, http://www.ritsumei.ac.jp/ir/isaru/assets/file/raris/raris-06-04Patrick_Strefford.pdf

mengenai analisa terhadap implementasi ODA Charter Jepang (yang dikeluarkan 1992 yang kemudian direvisi pada 2003) terhadap Myanmar dengan menggunakan dua studi kasus pelaksanaannya yaitu pinjaman untuk pembangunan *Yangon International Airport* pada 1998 dan untuk biaya renovasi Baluchaung Hydro-electric Power Station. Penelitian ini menjelaskan bahwa sebelumnya, kerjasama ODA antara Jepang dan Myanmar sudah pernah dilaksanakan yaitu antara tahun 1960-1988, namun dikarenakan kudeta militer yang terjadi, pada September 1988, bantuan tersebut dihentikan. Penelitian ini juga menyatakan bahwa akibat dari situasi politik Myanmar yang tidak stabil tersebut, ditambah dengan kegagalan ODA yang dahulu terjadi memunculkan kesimpulan bahwa kerja sama ekonomi antara Myanmar dan Jepang merupakan sebuah kegagalan sehingga memicu terjadinya sebuah reformasi terhadap ODA Jepang. Jepang sendiri sejak berakhirnya perang dunia dua menganut prinsip politik luar negeri *omni-directional diplomacy*, yaitu sebuah prinsip politik luar negeri yang menyatakan bahwa Jepang akan bersikap hati-hati dalam menghadapi isu politik dan keamanan namun akan sangat aktif terhadap isu ekonomi. Selain itu, dalam buku biru diplomasi Jepang, ada tiga prinsip yang dianut oleh Jepang yaitu sentralitas di PBB, kerjasama dengan dunia bebas, dan memperkuat posisi Jepang sebagai bagian dari Asia.

Meskipun reformasi terhadap ODA Charter Jepang telah dilakukan, masih terdapat berbagai ambiguitas didalamnya. Hal tersebut dipahami untuk memberikan fleksibilitas pada penerapan ODA Jepang terutama dalam kasus ini terhadap Myanmar, dimana baik *trend* positif maupun negatif Myanmar dalam upayanya untuk memenuhi tujuan Jepang dalam memberikan ODA akan

diberikan pencairan bantuan sebagai *reward* maupun penundaan bantuan sebagai hukuman terhadap *trend* negatif. Kebijakan Jepang terhadap Myanmar secara resmi bertujuan untuk meningkatkan demokratisasi Myanmar dan meningkatkan kualitas kesejahteraan rakyat dan perlindungan hak asasi manusia di negara tersebut. Untuk mencapai tujuan tersebut, Jepang memilih dua proyek sebagai target bantuan luar negeri Jepang yaitu Yangon Airport and Baluchaung Power Station. Jurnal ini menyimpulkan bahwa adanya peran dari pebisnis Jepang dalam lobby pelaksanaan ODA ini dan adanya indikasi bahwa proyek yang diberikan bantuan merupakan proyek yang memiliki keterkaitan dengan bisnis Jepang, dengan kata lain, proyek yang juga akan memberikan keuntungan kepada masyarakat Jepang sendiri. Namun, proyek tersebut tentu harus sejalan dengan ODA Charter Jepang dikarenakan hubungan antara Jepang dan Myanmar yang sangat kompleks.

Penelitian ini memberikan gambaran kepada penulis mengenai kepentingan Jepang dalam pelaksanaan ODA terhadap Myanmar. Penelitian ini menjelaskan orientasi dari pelaksanaan ODA tersebut berorientasi terhadap keuntungan dari pebisnis Jepang sendiri dengan kata lain, Jepang membutuhkan pasar untuk mendapatkan keuntungan sekaligus mencapai kepentingan Jepang di sisi politik. Jurnal ini juga memberikan pengetahuan kepada penulis bahwa pelaku bisnis memainkan peran aktif dalam lobby, perumusan dan bahkan implementasi dari kebijakan ODA tersebut di luar negeri.

1.7 Kerangka Konseptual

1.7.1 Motif Bantuan Luar Negeri

Penelitian ini akan menggunakan konsep motif bantuan luar negeri dalam menganalisis motif bantuan luar negeri Jepang terhadap Myanmar melalui *Official Development Assistance* (ODA). Bantuan luar negeri dapat diartikan sebagai transfer sumber daya baik itu dalam bentuk dana, jasa, atau barang secara sukarela yang diberikan oleh negara yang relatif kaya untuk membantu negara berkembang atau miskin.²⁸ Sumber daya tersebut dapat berupa pemberian dalam bidang keuangan, teknis, ekonomi, dan militer yang kemudian diberikan baik pada tingkat bilateral ataupun multilateral.²⁹ Adanya kewajiban negara maju kepada negara berkembang dalam mengatasi persoalan kemiskinan yang kemudian menjadi penghambat pembangunan, pemberian bantuan luar negeri menjadi salah satu cara pemenuhan kewajiban tersebut. Selain itu, bantuan luar negeri juga menjadi alat bagi negara donor dalam memenuhi kepentingan nasional atau mencapai tujuannya³⁰

Bantuan luar negeri memiliki tujuan yang sudah berkembang seiring berjalannya waktu, mulai dari ingin mencapai pembangunan ekonomi, mencapai kepentingan nasional, hingga mencapai pengembangan institusional dan reformasi politik. Motif bantuan luar negeri sendiri merupakan dorongan bagi negara donor dalam memberikan bantuan luar negerinya kepada negara penerima yang

²⁸ David Arase, *Buying Power: The Political Economy of Japan's Foreign Aid* (London: Lynne Rienner Publications, 1995), 9, diakses Maret 1, 2021, <https://catalogue.nla.gov.au/Record/2116591>

²⁹ Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics* (Chicago: The University of Chicago Press, 2007), 6, diakses Maret 2, 2021, http://ewclass.lecture.ub.ac.id/files/2019/01/Carol_Lancaster_Foreign_Aid_Diplomacy_Developm_BookFi.org_.pdf

³⁰ Carol Lancaster, *Foreign Aid in The Twenty First Century: What Purpose?* 1st ed. (New York: M.E Shape, 2008), 40-43, diakses Maret 2, 2021, <https://www.taylorfrancis.com/chapters/foreign-aid-twenty-first-century-carol-lancaster/e/10.4324/9781315704289-3>

kemudian digunakan untuk mencapai tujuan negara donor tersebut.³¹ Dalam sebuah kebijakan, alasan pemberian bantuan luar negeri dapat saling tumpang tindih, sehingga sering motif ini tidak berdiri sendiri.

Menurut John Degenbol-Martinussen dan Poul Engberg-Pedersen, ada empat motif yang mengiringi negara donor memberikan bantuan luar negeri, yakni:³²

1. Motif Kemanusiaan

Motif ini merupakan dorongan sebuah negara dalam memberikan bantuan luar negeri yang didasari atas adanya tanggung jawab moral untuk membantu negara berkembang atau miskin.³³ Mengingat negara berkembang dan negara miskin juga memiliki hak dalam menikmati sumber daya, maka pemberian bantuan luar negeri juga dilihat sebagai bentuk amal (*charity*). Keuntungan dalam jangka panjang bagi negara donor dan negara penerima akan didapat dalam memberi bantuan luar negeri ini, mengingat adanya saling ketergantungan antara kedua negara tersebut. Motif kemanusiaan dan moral ini dilihat sebagai motif utama dalam pemberian bantuan luar negeri multilateral melalui organisasi internasional yang ditujukan atas dasar kemanusiaan dan moral serta bersifat murni, sedangkan pemberian bantuan luar negeri bilateral sering dikaitkan dengan motif ekonomi tertentu atau kepentingan nasional.³⁴

2. Motif Politik

³¹ Louis A. Picard, Robert Groelsema, dan Terry F. Buss, *Foreign Aid and Foreign Policy: Lessons for the Next Half Century*, 1st ed. (New York: M.E Sharpe, 2008), 12, diakses Maret 3, 2021, <https://www.routledge.com/Foreign-Aid-and-Foreign-Policy-Lessons-for-the-Next-Half-century-Lessons/Picard-Groelsema-Buss/p/book/9780765620446>

³² John Degenbol-Martinussen dan Poul Engberg-Pedersen, *Aid: Understanding International Development Cooperation* (London: Zed Books, 2003), 17, diakses Maret 1, 2021, <https://lib.ugent.be/en/catalog/rug01:000898605>

³³ John Degenbol-Martinussen dan Poul Engberg-Pedersen, 10.

³⁴ John Degenbol-Martinussen dan Poul Engberg-Pedersen, 12.

Motif ini merupakan dorongan sebuah negara dalam memberikan bantuan luar negerinya yang didasari atas kepentingan nasional. Dalam hal ini kebijakan pemberian bantuan luar negeri sering menjadi alat utama oleh negara donor untuk mencapai tujuan nasionalnya tersebut. Pembentukan aliansi politik dan militer juga berkaitan dengan pemberian bantuan luar negeri. Namun, jarang upaya pencapaian kepentingan nasional atau politik oleh negara donor berkaitan dengan pemberian bantuan luar negeri yang bertujuan untuk pembangunan.³⁵

3. Motif Ekonomi

Motif ini merupakan dorongan sebuah negara dalam memberikan bantuan luar negerinya yang didasari atas kepentingan komersial dan ekonomi. Motif ini menjadi alasan utama bagi negara industri maju, namun motif ini menjadi penentu bagaimana negara donor memilih negara penerimanya dan bagaimana cara negara donor memberikan bantuan tersebut. Negara yang sudah dijajah mendapat bantuan luar negeri lebih besar dari koloninya karena mereka ingin memastikan akses terhadap sumber daya dan pasar di negara penerima bantuan itu terbuka.³⁶ 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.

³⁵ John Degnbol-Martinussen dan Poul Engberg-Pedersen, 12.

³⁶ John Degnbol-Martinussen dan Poul Engberg-Pedersen, 13.

4. Motif Lingkungan

Motif ini merupakan dorongan sebuah negara dalam memberikan bantuan luar negerinya yang didasari atas fenomena kemiskinan yang terjadi di negara berkembang dilihat berkontribusi terhadap degradasi lingkungan, baik di negara berkembang atau secara global. Salah satu tantangan dalam persoalan kemiskinan ialah tingginya pertumbuhan penduduk dan meningkatnya permintaan terhadap sumber daya yang semakin terbatas. Oleh sebab itu, negara maju ingin berkontribusi untuk pembangunan dalam rangka melestarikan lingkungan global melalui pemberian bantuan luar negeri ke negara berkembang.³⁷

Berdasarkan latar belakang penelitian, penulis melihat bahwa Jepang memiliki motif di balik pemberian bantuan luar negeri atau ODA ke Myanmar. Melalui konsep ini, penulis akan melihat apa saja yang kemudian menjadi motif Jepang kembali memberikan bantuan luar negeri ke Myanmar melalui *Official Development Assistance (ODA)*.

1.8 Metodologi Penelitian

1.8.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini merupakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif ialah sebuah pendekatan di mana bersifat memahami makna dan menganalisis hal-hal yang kemudian dikategorikan sebagai penyebab dari sebuah permasalahan sosial di lapangan.³⁸ Penelitian kualitatif

³⁷ John Degnbol-Martinussen dan Poul Engberg-Pedersen, 16.

³⁸ John W. Cresswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, 4th ed. (California: SAGE Publications, 2013), 4, diakses Februari 24, 2021, fe.unj.ac.id/wp-content/uploads/2019/08/Research-Design_Qualitative-Quantitative-and-Mixed-Methods Approaches.

berupaya menyelidiki, menemukan dan menjelaskan ciri khusus penelitian dari pengaruh sosial yang tidak mampu dijelaskan oleh pendekatan kuantitatif.³⁹

Metode yang dilakukan dalam penelitian ini ialah metode eksplanatif, bahwa penelitian kualitatif eksplanatif merupakan proses penggambaran fenomena tidak hanya bersifat menjelaskan, namun menganalisis alasan dan faktor dibalik terjadinya sebuah fenomena tersebut dan apa pengaruhnya. Hal ini sejalan dengan upaya peneliti menjelaskan hubungan antara dua atau lebih variabel yang terlibat dalam fenomena tersebut. Penelitian ini menggunakan metode eksplanatif karena berkaitan dengan sebuah cara menjelaskan hasil penelitian terkait keterkaitan variabel-variabel, yang dalam penelitian ini digambarkan oleh aktor negara.

1.8.2 Batasan Masalah

Dalam penelitian ini, agar objek penelitian menjadi jelas dan tidak menyimpang, maka penelitian dibatasi dari tahun 2013 hingga tahun 2020. Tahun 2013 merupakan tahun awal kembali aktifnya ODA Jepang ke Myanmar dalam bentuk pinjaman, berangkat dari keadaan Myanmar yang membutuhkan bantuan serta dorongan Jepang untuk memperbaiki hubungan baik dengan Myanmar pasca penarikan diri Jepang dari Myanmar tahun 1988. Sementara itu, tahun 2020 merupakan batasan tahun yang dipilih oleh peneliti karena *Japan Official Development Assistance* ke Myanmar masih berlangsung hingga tahun 2020 lalu.

1.8.3 Unit dan Tingkat Analisis

Tingkat analisis menjadi proses penting dalam penelitian sebagai upaya menjawab pertanyaan yang ada dalam penelitian terkait fenomena di lapangan.

³⁹ Saryono, *Metode Penelitian Kualitatif* (Bandung: PT. Alfabeta, 2010), 3, diakses Maret 1, 2021, <http://repository.stikes-bhm.ac.id/576/>

Penulis bertugas untuk menemukan variabel-variabel terlebih dahulu hingga kemudian temuan tersebut dapat dijadikan objek analisis maupun eksplanasi. Variabel dependen atau “unit analisis” ialah unit yang perilakunya hendak peneliti amati, sedangkan variabel independen atau “unit eksplanasi” ialah unit yang mempengaruhi unit analisis dalam berperilaku dalam fenomena yang ada.⁴⁰ Selanjutnya, dalam penelitian ini variabel dependen atau unit analisisnya ialah negara yaitu Jepang. Lebih jauh, maksud dari unit analisis yang penulis maksud menekankan pada motivasi yang dimiliki Jepang dalam memberikan bantuan luar negeri kepada Myanmar, sedangkan variabel independennya bantuan luar negeri melalui *Japan Official Development Assistance*. Penelitian yang berjudul motif bantuan luar negeri Jepang terhadap Myanmar melalui *Japan Official Development Assistance*, menggunakan level analisis yaitu negara. Hal tersebut didorong oleh, adanya interaksi antar aktor yang melewati suatu batas negara, yakni Jepang dan Myanmar itu sendiri.

1.8.4 Teknik Pengumpulan Data

Dalam melakukan teknik pengumpulan data, penulis memanfaatkan sumber data sekunder yang ada berhubungan dengan studi literatur penelitian ini. Data yang diperoleh oleh penulis berasal dari *white paper* resmi Jepang tentang *Official Development Assistance* dalam laman resminya www.mofa.go.jp yang berisikan perkembangan *Japan Official Development Assistance (ODA)* setiap tahunnya. Selain itu, penulis juga memperoleh data-data sekunder lain yang bersumber dari buku, jurnal, dokumen resmi, laporan dan laman website.

⁴⁰ Mohtar Mas'ood, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi* (Jakarta: LP3ES, 1990), 39, diakses November 15, 2019, <https://www.scribd.com/document/381522834/Ilmu-Hubungan-Internasional-Mohtar-Mas-ood-pdf>

Beberapa data sekunder diperoleh melalui artikel jurnal dari website seperti JSTOR dan *Pacific Affairs*. Data juga diperoleh dari website resmi seperti Ministry of Foreign Affairs of Japan dan Japan International Cooperation Agency.

1.8.5 Teknik Analisis Data

Dalam penelitian eksplanatif kualitatif ini, penulis akan menganalisis menggunakan kerangka konsep dan indikator yang nantinya menjadi pisau analisis untuk melihat motif Jepang yang kemudian menjadi faktor Jepang sebenarnya dalam memberikan bantuan luar negerinya terhadap Myanmar. Penulis nantinya akan menjelaskan data yang dikeluarkan oleh berbagai laman resmi dan jurnal terkait *Japan Official Development Assistance* ke Myanmar dalam menganalisis data. Hal ini kemudian menjadi tahapan awal isu ini kemudian diangkat.

Penulis kemudian akan mengolah data-data terkait kondisi Myanmar pada masa reformasi politik dan Myanmar kembali berganti rezim ke pemerintahan sipil hingga akhirnya Jepang memutuskan kembali memberi bantuan luar negerinya melalui *Official Development Assistance* agar kemudian analisis penelitian ini dapat menjawab pertanyaan yang ada. Analisis dilakukan dengan melihat motif Jepang dalam memberi bantuan luar negeri ke Myanmar melalui *Official Development Assistance*. Data ini kemudian akan dianalisis oleh penulis menggunakan konsep motif bantuan luar negeri, hingga sampai pada pembuktian bahwa dilihat dari data-data yang akan dipaparkan nanti, ada beberapa hal yang kemudian menjadi motif bagi Jepang untuk kembali memberi bantuan luar negeri ke Myanmar melalui *Official Development Assistance* tersebut.

Penulis akan menganalisis berdasarkan kerangka konsep motif bantuan luar negeri yang memiliki empat motif yang mengiringi negara donor memberikan bantuan luar negeri. Pertama, motif kemanusiaan dan moral, di mana penulis nantinya akan melihat jika bantuan yang diberikan merupakan bentuk tanggung jawab moral negara pendonor untuk membantu negara berkembang atau miskin. Kedua, motif politik, di mana penulis nantinya akan melihat jika bantuan yang diberikan mendukung kepentingan nasional atau militer negara donor. Ketiga, motif komersial dan ekonomi, di mana penulis nantinya akan melihat jika bantuan yang diberikan dapat membuka akses pasar dan sumber daya yang menguntungkan bagi negara donor. Terakhir, motif pertimbangan lingkungan, di mana penulis nantinya akan melihat jika bantuan yang diberikan memperlihatkan adanya aksi atau kebijakan yang dilakukan oleh negara penerima terkait permasalahan lingkungan.

1.9 Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini penulis menjelaskan latar belakang masalah, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, studi pustaka, kerangka konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II HUBUNGAN BILATERAL JEPANG DAN MYANMAR

Pada bab ini penulis akan menjelaskan bagaimana hubungan antara negara donor dengan negara penerima *Japan Official Development Assistance* (ODA) baik dari aspek sosial, politik, dan ekonomi.

BAB III BANTUAN JAPAN OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE KE MYANMAR

Pada bab ini penulis akan menjelaskan apa itu *Official Development Assistance* (ODA), bagaimana karakteristik dan perkembangan *Japan Official Development Assistance* (ODA), serta jenis-jenis ODA itu sendiri. Tidak hanya itu, penulis juga akan menjelaskan bagaimana kondisi sosial, ekonomi, serta politik Myanmar sebagai penerima *Japan Official Development Assistance* (ODA) dan bagaimana pentingnya Myanmar bagi Jepang.

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

Pada bab ini penulis akan menjelaskan hasil analisis mengenai motif Jepang sebagai negara pendonor dalam memberikan bantuan luar negeri terhadap Myanmar melalui *Japan Official Development Assistance* (ODA). Analisis menggunakan konsep motif bantuan luar negeri menganalisis lebih spesifik terkait motif Jepang memberikan bantuan luar negerinya terhadap Myanmar melalui *Japan Official Development Assistance* (ODA), menggunakan indikator yang ada pada konsep.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini merupakan bab penutup yang akan berisi kesimpulan dan saran terkait penelitian ini.