
PERGESERAN MODEL PEMBANGUNAN EKONOMI *DEVELOPMENTAL STATE* JEPANG

Uni Sagena¹

Abstract

This article stresses on the shift of Japan developmental state model as the implication of government's reformation ways in economic and politics to buckle the economic crisis. The shift has transformed or changed the identity of the Japan economic development model, which tends to replicate the economic developmental model of the United States and other developed industrial countries, that is, a regulatory state model. Developmental state model with the characteristic of how large the government roles in economic development key making mercantilist-protectionist policy in 1960s was significantly different from that of 1990s. Government roles in Japan experienced a spread of polarization relation and diffuse into new hexagon by involving non government groups in the process of government policy decision making. Furthermore, the government protectionist policy with embedded mercantilism characteristic changed into a more liberal disembedded mercantilism. Finally, there existed an integration of the state economy into the circle of global market based on a mainstream ideology of neo-liberalism.

Keywords: *developmental state, Japan, transformation.*

A. Pendahuluan

Sejak kemunculan Jepang sejak era 1960-an sebagai satu kekuatan ekonomi global tak lama setelah kehancurannya dalam PD II, negara tersebut kemudian dikenal dengan “*Japanese Miracle*”. Hingga dekade tahun 1980-an, fenomena kesuksesan ekonomi Jepang tersebut dapat dikatakan tak tertandingi. Banyak pendapat yang berpandangan bahwa kejayaan ekonomi Jepang tersebut terutama karena besarnya peran negara (pemerintah) dalam pembangunan ekonominya. Namun memasuki awal dekade 1990-an, Jepang mulai mengalami kemerosotan ekonomi yang serius ditandai dengan ambruknya *bubble economy* (gelembung ekonomi) yang mengantar Jepang memasuki masa krisis ekonomi yang berkepanjangan. Seluruh kondisi tersebut membuat model pembangunan ekonomi

¹ Staf pengajar pada Program Studi Ilmu Hubungan Internasional Fisip Universitas Mulawarman, Samarinda.

Jepang yang disanjung selama ini dipertanyakan kembali formulanya ketika Jepang tidak juga dapat seutuhnya keluar dari krisis. Dalam pandangan analisis barat, pada dasarnya krisis ekonomi Jepang tersebut disebabkan oleh gagalnya kebijakan-kebijakan makroekonomi yang dijalankan oleh pemerintah Jepang sendiri. Dengan kata lain, pendapat tersebut menyatakan bahwa penyebab keterpurukan perekonomian Jepang disebabkan justru karena besarnya peran dan pengaruh pemerintah dalam proses pembangunan ekonomi Jepang selama ini. Intervensi atau keterlibatan negara (pemerintah) yang sangat besar dalam pembangunan ekonomi inilah yang dikenal dengan *developmental state model* (model negara pembangunan)

Dalam model pembangunan yang demikian, negara sangat menaruh perhatian pada peningkatan kemampuan internasional dari industri domestiknya. Hal ini menunjukkan suatu kebijaksanaan yang nasionalis dan proteksionis di mana dalam pelaksanaan pembangunan ekonominya terutama diserahkan kepada birokrasi, melalui proses konsultasi dan kerjasama dengan pihak swasta dan politisi. Dalam dasawarsa 1980-an, peran pemerintah ini mengalami kemerosotan sejalan dengan peningkatan kemampuan penetrasi dari kelompok-kelompok kepentingan non pemerintah lainnya atas keseluruhan proses pembuatan kebijakan nasional Jepang. Transformasi peran pemerintah sebagai pelaksana pembangunan ekonomi Jepang, yang juga berimbas pada pergeseran kebijakan ekonominya, menunjukkan penurunan tingkat kemampuan intervensi atau campur tangan pemerintah dalam proses pembangunan ekonomi.

Kecenderungan transformasi tersebut semakin nyata ketika terjadi krisis ekonomi Jepang yang ditandai dengan ambruknya *bubble economy* (ekonomi gelembung) pada tahun awal tahun 1990-an. Sementara itu, perkembangan perekonomian global sepanjang tahun 1980-an mengalami transformasi mendasar serta instabilitas makroekonomi yang melanda negara-negara di dunia, termasuk Amerika Serikat dan negara industri maju lainnya. Keadaan demikian mendorong Amerika Serikat, khususnya, sebagai mitra dagang utama Jepang untuk melakukan tindakan *gaiatsu* (tekanan luar negeri) terhadap Jepang dalam rangka menyelamatkan kepentingan ekonominya. Pada umumnya respon pemerintah Jepang terhadap tekanan eksternal adalah dengan melakukan *structural adjustment* (penyesuaian struktural), yang tidak lagi menunjukkan *state-led economy* tetapi lebih menekankan sistem ekonomi pasar bebas, dengan keterbukaan dalam perdagangan internasional dan investasi asing. Hal ini menunjukkan bahwa respon kebijakan negara terhadap tekanan internasional atau tekanan luar negeri (*gaiatsu*) turut mendorong munculnya kebijakan-kebijakan reformasi ekonomi politik yang secara signifikan berbeda dengan kebijakan-kebijakan pemerintah Jepang sebelumnya.

Fenomena inilah yang mengindikasikan terjadinya pergeseran pada model *developmental state* Jepang yaitu transformasi peran dan kebijakan pemerintah dalam pembangunan ekonomi. Oleh karena itu, tulisan ini bertujuan untuk

menjawab pertanyaan-pertanyaan yang muncul dari sejumlah fenomena tersebut seperti: Apakah proses pergeseran model *developmental state* Jepang tersebut telah berlangsung? Bagaimanakah implikasi dari pergeseran tersebut?

Gagasan utama yang dikemukakan dalam penulisan ini adalah pertama, bahwa model *developmental state* Jepang mengalami proses pergeseran melalui tahapan-tahapan transformasi yang secara signifikan berbeda. Kedua, pergeseran tersebut selanjutnya berimplikasi pada pengintegrasian Jepang ke dalam satu pusaran globalisasi ekonomi yang serba diatur oleh pasar global. Adapun metode dalam penulisan ini dilakukan dalam tiga tahapan utama yaitu, pengumpulan data, analisis data dan pemaparan hasil analisis data. Pemaparan analisis data kemudian disajikan dengan metode analisis kualitatif yang bersifat deskriptif dan eksplanatif. Uraian dalam tulisan ini akan diawali dengan kerangka pemikiran dan dilanjutkan dengan fokus kajian mengenai pergeseran model *developmental state* Jepang.

B. Kerangka Pemikiran

B.1. Konsep Model *Developmental State*

Model *developmental state* menuntut penjelasan perspektif merkantilis. Perspektif ini memandang negara sebagai aktor utama yang bertujuan untuk memaksimalkan kekuasaan. Dengan memahami bahwa sifat politik internasional adalah konfliktual dan hanya menguntungkan yang kuat, maka peran negara dianggap primer, yaitu memperjuangkan kepentingan nasional (*national interest*). Negara harus melakukan intervensi pasar untuk melindungi ekonomi domestiknya dari dominasi asing. Membiarkan pasar bebas berlaku sementara posisi sendiri lemah hanya akan menghancurkan diri sendiri (Mas'ood 1990:34).

Konsep model *developmental state* ini pertama kali diperkenalkan oleh Chalmers Johnson (1982) lewat bukunya *MITI and The Japanese Miracle: The Growth Industrial Policy 1925-1975*. Johnson menggambarkan peran pemerintah yang sangat besar dengan memberi insentif kepada masyarakat bisnis melalui peraturan administratif, subsidi, proteksi, hingga peninjauan pasar. Negara secara langsung terlibat dalam pembangunan ekonomi dan mempunyai pengaruh yang besar dalam keputusan publik. Konsepsi ini muncul karena tidak sempurnanya teori ekonomi klasik (Keynesian) yang menekankan konsep pasar bebas, untuk menjelaskan pengalaman Asia Timur dalam mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Menurut Johnson, model *developmental state* harus dipahami sehubungan dengan tiga ciri utamanya yaitu: *pertama*, peran pemerintah yang sangat besar dalam sektor pembangunan ekonomi yang diwujudkan dalam bentuk intervensi kebijakan terhadap pasar. Intervensi pemerintah bukan saja dalam hal perencanaan kebijakan pembangunan nasional namun lebih jauh lagi juga dalam pelaksanaan atau implementasi pembangunan ekonomi. Dalam model *developmental state* diperlukan pemerintahan yang kuat untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi.

Stabilitas negara dijaga dengan menekan peran oposisi dan sebaliknya memperkuat peran dan pengaruh elit pembangunan yang terdiri dari birokrasi-politisi-pengusaha (swasta) dengan tujuan agar semua perhatian negara tercurah untuk pembangunan ekonomi. Menurut Johnson, yang paling berperan di antara ketiganya adalah birokrasi, ini dikarenakan birokrasilah yang membuat RUU, membuat keputusan-keputusan besar, mengontrol anggaran nasional dan sumber dari semua inovasi kebijakan dalam sistem. Adapun pihak swasta merupakan hasil koneksi politik dari kelas elit yang berkuasa. Dari sinilah terjalin proses pengambilan keputusan dan kebijakan yang *interconnected* antara politisi, birokrasi, dan pengusaha tersebut.

Ketiganya terjalin dalam hubungan kerja sama yang dikenal dengan “*Japan Inc.*” atau sering juga disebut dengan segitiga besi (*iron triangle*). Prinsip kerja dari *Japan Inc.* adalah bantuan dan perlindungan serta promosi bagi kelompok pengusaha atau bisnis Jepang oleh birokrasi dan politisi. Menurut Robert Wade (1988), pemerintah Jepang memiliki kapasitas yang berkembang secara baik untuk melaksanakan intervensi dalam pasar secara selektif. Diantaranya adalah kapasitas yang terletak pada: 1) instrumen kebijakan yang ampuh, seperti instrumen kebijakan finansial, kebijakan perdagangan luar negeri dan kebijakan investasi luar negeri. Pemerintah juga melakukan berbagai instrumen kebijakan lainnya seperti *administrative guidance* (*gyosei shido*), yaitu tindakan pemerintah untuk berkonsultasi dan mempengaruhi manajemen perusahaan secara informal atau tanpa didukung oleh undang-undang yang mengikat; 2) bentuk organisasi pemerintahan yang tertentu, dan kaitannya dengan lembaga ekonomi penting lainnya dalam masyarakat; serta 3) prestasi ekonomi yang unggul. Keterlibatan pemerintah dalam perekonomian sebenarnya terjadi pada banyak negara, termasuk di negara liberal sekalipun. Hanya saja yang membedakannya adalah sifat atau kadar intervensi tersebut. Apakah intervensi itu bersifat *market friendly* (ramah terhadap pasar) atau sebaliknya yaitu intervensi yang bersifat mematikan pasar. Intervensi yang terjadi di Jepang adalah intervensi yang bersifat *market friendly*, yaitu intervensi pemerintah yang bisa mendorong pertumbuhan dan kemajuan ekonomi.

Kedua, kebijakan industri aktif Jepang sebagai prioritas utama negara diberikan untuk pertumbuhan ekonomi. Pemerintah memperkuat industri dalam negeri untuk meningkatkan daya saing internasionalnya di pasar dunia. Semua sumber-sumber kekuatan Jepang dikerahkan untuk mengejar pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan cepat. Untuk maksud tersebut, maka pemerintah Jepang secara sistematis melakukan intervensi melalui kebijakan-kebijakan makroekonomi, yaitu pada sektor industri, perdagangan, dan finansial. Pemerintah Jepang telah memberikan prioritas pada industri bernilai tinggi dan berdasarkan pada teknologi. Terutama teknologi dari barat yang amat diperlukan untuk industrialisasi. Mesin-mesin hasil teknologi mutakhir diimpor, teknisi luar negeri didatangkan ke Jepang, dan orang-orang Jepang dikirim ke luar negeri untuk training dan pendidikan, serta

melakukan perjanjian untuk lisensi pemakaian teknologi yang telah dipatenkan. Sepanjang periode restrukturisasi pasca perang, Jepang memprioritaskan untuk mempergunakan teknologi dasar yang dikembangkan di barat yang telah disesuaikan dengan situasi Jepang daripada memproduksi sendiri.

Industri strategis ditargetkan dan kemudian birokrasi, terutama *Ministry of International Trade and Industry* (MITI), memberikan insentif melalui perlindungan maupun penggabungan. Perlindungan terhadap industri tersebut dilakukan pemerintah dengan kebijakan diskriminasi tarif, pajak yang rendah, dan pembatasan impor (melindungi industri domestik dari penetrasi asing). Adapun upaya pengembangan industri ditempuh dengan menyediakan dana berbunga rendah melalui organ-organ finansial pemerintah, subsidi, pemberian lisensi teknologi asing yang diimpor, penyediaan fasilitas pangkalan industri transportasi. Pemerintah berupaya untuk itu dengan meningkatkan promosi ekspor ke pasar internasional, tetapi sekaligus juga melindungi pasarnya dari impor barang-barang asing. Kebijakan promosi ekspor Jepang yang terpenting adalah tetap mempertahankan nilai rendah mata uang Yen. Pada tahun 1949, ditetapkan 365 Yen Jepang untuk 1 dollar Amerika. Penetapan ini dirancang untuk membuat semua industri Jepang dapat kompetitif dalam pasar internasional. Nilai ini tetap rendah sepanjang tahun 1950-an dan 1960-an. Ketika yen Jepang mulai mengambang pada tahun 1973, pemerintah Jepang tetap melakukan intervensi yang ketat terhadap sistem moneternya. Selain itu pemerintah Jepang juga menetapkan pembatasan impor dari produk-produk asing, dan hanya terbuka apabila perusahaan-perusahaan Jepang juga memiliki keunggulan komparatif.

Ciri ketiga adalah terdapatnya suatu agen utama pembangunan dalam birokrasi negara. Agen utama tersebut memainkan peran kunci untuk merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan-kebijakan strategis. Agen ini terdiri dari orang-orang yang memiliki bakat manajerial terbaik dalam birokrasi sehingga mampu mengambil inisiatif dan bekerja secara efektif. Di Jepang, peran kunci dalam mengatur ekonomi tersebut dilaksanakan oleh badan intervensi ekonomi terutama oleh Kementrian Perdagangan Internasional dan Industri atau MITI (*Ministry of International Trade and Industry*). MITI menetapkan tujuan-tujuan untuk industri-industri yang lebih spesifik dan memberi arah bagi pertumbuhan industri Jepang. melalui kontrol terhadap valuta asing dan pemberian lisensi. MITI memiliki fungsi-fungsi sebagai berikut: 1) Melindungi industri-industri kecil, 2) Mengorganisasikan kembali industri-industri yang mengalami kemunduran (misalnya pertambangan dan pemintalan benang), 3) Membantu pengusaha-pengusaha kecil, 4) Mengontrol kompetisi yang bersifat monopoli melalui kontrol terhadap perluasan kapasitas dan membantu perusahaan yang melakukan peleburan (K. Bieda 1990:95).

Dengan meninjau ciri-ciri yang melekat dalam model *developmental state* Jepang tersebut di atas, memperlihatkan bahwa pola pembangunan ekonomi. Jepang

adalah unik. Menurut Ichiro Ozawa (1995), sistem kapitalisme atau prinsip *laissez-faire* murni tidaklah berlaku di Jepang sekalipun negara tersebut mendukung berlakunya sistem tersebut dalam sistem ekonomi global. Model pembangunan ekonomi Jepang dipandang sebagai sistem yang bukan sistem komunis atau sosialis, tetapi juga bukan kapitalisme murni.

B.2. Pergeseran Model *Developmental State*

Pengkajian secara khusus terhadap pergeseran model *developmental state* dilakukan oleh Kanishka Jayasuriya (2000) dengan mengajukan skenario pergeseran pola pembangunan tersebut pasca krisis di Asia Timur. *Pertama*, pergeseran model *developmental state* diakibatkan karena terjadinya globalisasi pasar modal yang secara pelan tapi pasti, mengeroposkan berbagai bentuk kebijakan industri aktif yang banyak dikaitkan dengan pola pembangunan ekonomi Asia Timur. Keadaan ini justru melumpuhkan strategi utama model *developmental state* yang merupakan produk dari strategi yang sangat bergantung pada regulasi pasar modal.

Kedua, perubahan dalam pola hubungan para pembuat keputusan di negara-negara Asia Timur, mengalami pergeseran bertahap kekuasaan dari elite teknokrat kepada kelompok pengusaha. Pergeseran ini tercermin dalam pola pembagian kekuasaan yang semakin polisentris dalam negara. Kanishka mencontohkan bagaimana proses demokratisasi di negara-negara seperti Korea Selatan dan Thailand yang mencerminkan meningkatnya kekuatan kelompok pengusaha berhadapan langsung, *vis-à-vis*, elite teknokrat. Di Jepang sendiri, perubahan peran struktural pemerintah Jepang diajukan oleh Miyoshi dengan menggambarkan terjadinya pergeseran peran pemerintah Jepang yang selama ini didominasi oleh *Japan Inc. (triad elite)* menjadi bentuk baru yang lebih terpolarisasi (*new hexagon*).

Ketiga, kemerosotan kemampuan pengawasan oleh negara ditandai dengan munculnya lembaga-lembaga pengatur pasar, melalui mekanisme yang memberikannya taraf otonomi yang tinggi, berada di luar jangkauan mayoritas massa politik atau tindakan pemegang kekuasaan politik. Kemunculan lembaga baru dan kuat dimana di dalamnya bank-bank sentral tampaknya memainkan peran vital.

Pergeseran kekuasaan negara ke lembaga-lembaga semacam Bank sentral dimana kebijakan dan manajemen bank sentral ini sendiri terlepas dari proses dan prosedur pertanggunggugatan politik, dengan cara-cara sebagai berikut, 1) ia menghilangkan kekuasaan dan kemampuan lembaga-lembaga ekonomi pusat untuk mengarahkan kebijakan-kebijakan industri yang merupakan ciri menonjol *developmental state*. Pendek kata, ia menggeser kekuasaan dari lembaga-lembaga ekonomi teknokrat ke aktor-aktor seperti bank sentral. Yang lebih penting ia mengikis hubungan erat politis antara sektor bisnis dengan negara yang selama ini mewarnai kerja lembaga-lembaga ekonomi tersebut. 2) sukar mewujudkan kebijakan industri berorientasi pertumbuhan yang kerap menguntungkan sektor industri ekspor,

karena tujuan bank sentral jelas-jelas adalah menegakkan stabilitas moneter yang menempuh strategi anti inflasi.

Menurut Kanishka, dengan semakin meluasnya globalisasi telah menghasilkan perubahan bentuk tersendiri dari model ekonomi politik Asia Timur yang secara umum dikenal dengan label *developmental state*, yang bertransformasi menjadi jenis baru negara yang serba –diatur (*regulatory state*) oleh kekuasaan pasar global. Beberapa yang dapat dicatat dari model ini adalah 1) model *regulatory state* memungkinkan peningkatan perpaduan struktur ekonomi ke arah suatu bentuk neo-liberal, 2) model *regulatory state* juga menawarkan suatu dunia dengan persaingan yang semakin memanas antar kapitalisme nasional berbagai negara yang boleh jadi dilunakkan melalui organisasi regional. Yang menjadi soal dari kedua pandangan tersebut adalah keduanya menganut pemikiran statis mengenai peran negara. Melanjuti hal tersebut, Kanishka menawarkan suatu model transformatif yang menyatakan bahwa sekalipun akan selalu ada keragaman dalam bentuk-bentuk negara dan jenis-jenis perekonomiannya, keragaman tersebut akan dibatasi oleh bentuk *global governance*. Menurutnya, model *developmental state* atau *welfare state* sulit dipertahankan dalam sistem *global governance* yang liberal otoriter.

Dengan demikian hal yang vital bagi model liberalisasi otoriter adalah negara dualistik, dimana suatu negara yang kuat dipadukan ke dalam perekonomian pasar liberal. Pengertian tentang negara dualistik ini menandai ciri-ciri hakiki suatu negara serba diatur dimana pasar “diharamkan” dari campur tangan politik, tetapi keberhasilan pasar ini bergantung pada pemahaman bahwa jika tatanan pasar dikehendaki berjalan lancar, maka diperlukan adanya lembaga-lembaga pengatur (*regulatory institutions*) yang kuat.²

Munculnya tatanan global yang liberal otoriter merupakan suatu bentuk konstitusionalisme ekonomi karena berupaya menempatkan lembaga-lembaga pengatur pasar, melalui mekanisme yang memberikannya taraf otonomi yang tinggi, berada di luar jangkauan mayoritas massa politik atau tindakan pemegang kekuasaan politik. Kontitusionalisme ekonomi merujuk pada upaya memperlakukan pasar sebagai suatu tatanan konstitusional dengan segala pranata, tata cara dan lembaga-lembaganya sendiri yang bekerja melindungi pasar dari campur tangan politik. Intinya adalah bentuk kontitusionalisme ekonomi tersebut menghendaki perwujudan suatu jenis khusus organisasi dan struktur negara serba-diatur oleh pasar global, yang berupaya melindungi pasar dari proses-proses politik dalam suatu negara.

Di Jepang sendiri, kebijakan ekonomi politik pemerintah menunjukkan beberapa indikasi pergeseran sebagaimana yang digambarkan oleh Kanishka Jayasuriya. Untuk melihat bagaimana pergeseran model *developmental state* seperti

² Lembaga-lembaga tersebut dimaksudkan untuk mengamankan pasar secara transparan, bukan untuk pertanggungjawaban politik, karena itu peran serta politik dalam wilayah-wilayah publik benar-benar dikebiri.

yang digambarkan di atas, maka tulisan ini selanjutnya akan menguraikan tahapan-tahapan pergeseran model pembangunan Jepang tersebut sejak masa pra-PD I hingga pasca PD II.

C. Pergeseran Model Pembangunan Ekonomi *Developmental State* Jepang

C. 1. Peran dan Kebijakan Pemerintah Dalam Pembangunan Ekonomi Jepang Pra-Perang Dunia II

Ciri atau karakter yang utama dari model *developmental state* Jepang adalah besarnya peran pemerintah dalam pembangunan ekonomi (pasar). Pemerintah Jepang telah lebih luas terlibat dalam pembangunan ekonomi dibandingkan dengan pemerintah negara-negara Barat lainnya. Sejak zaman Meiji, Pemerintah Jepang telah memelopori industrialisasi dengan mendirikan pabrik-pabrik dan memperkenalkan teknologi mesin dari barat. Sebagian besar pabrik-pabrik ini dalam tahun 1880-an diserahkan kepada swasta, tetapi dalam hal produksi baja, besi, mesin-mesin, dan senjata, perusahaan-perusahaan negara tetap berperan penting selama periode sebelum perang.

Kecuali itu pemerintah memikul tanggung jawab yang besar dalam soal pembangunan jalan kereta api, komunikasi, dan prasarana yang lainnya. Kebijakan ini tercermin dalam jumlah penanaman modal pemerintah yang relatif besar. Pemerintah adalah penanam modal yang paling besar dan paling penting dalam ekonomi terlihat pada saham pembentukan modal dalam negeri, rata-rata tidak pernah kurang dari 40% dan serendah itu pun jarang terjadi.

Keterlibatan pemerintah Jepang masa sebelum perang atau pada pemerintahan Meiji dalam pembangunan ekonomi berhubungan dengan cara bagaimana kekuasaan ini timbul. Para pemimpinnya tidak puas dengan kondisi sosial dan ekonomi yang terdapat dalam periode akhir Tokugawa, karena mereka memelopori gerakan restorasi untuk membangun masyarakat baru. Pemerintahan yang baru terbentuk selanjutnya tidaklah dimaksudkan untuk mempertahankan *status quo*, tetapi lebih merupakan agen yang menyelenggarakan tujuan-tujuan modernisasi tersebut.

Untuk mendorong modernisasi tersebut, maka pemerintah Jepang selanjutnya memperkenalkan industri modern, mengembangkan lembaga-lembaga keuangan ke seluruh negara, mendorong tumbuhnya perusahaan saham, dan memikul beban utama dari proyek-proyek yang memerlukan penanaman modal besar. Selama periode Meiji, sama sekali bukan keganjilan bagi pemerintah untuk menetapkan tujuan-tujuan baru bagi negara dan mengatur rakyat untuk mencapainya, sebagai sebuah tradisi yang sudah lama mengakar mengenai supremasi daripada elit penguasa. Sejak itu, supremasi pemerintah tetap tidak terganggu gugat sehingga memungkinkan pemerintah secara aktif mengendalikan pembangunan ekonomi dari

kehancuran masa perang hingga sampai pada masa-masa kejayaan ekonomi setelah masa perang.

C. 2. Transformasi Peran dan Kebijakan Pemerintah Jepang Pasca Perang Dunia II

Setelah periode pasca Perang Dunia II, sifat dari keterlibatan dan pengaruh pemerintah yang luas dan kebijakannya (*public policy*) dalam pembangunan ekonomi ini mengalami perubahan. Dalam terminologi T. J. Pempel (1998:48), ia menyebutnya sebagai pergeseran dari sistem atau ciri *embedded mercantilism* pada era 1960-an, menjadi ciri atau sistem *disembedding mercantilism* pada era 1990-an. Perubahan peran pemerintah dan kebijakan merkantilis negara tersebut inilah yang mengindikasikan terjadinya pergeseran model *developmental state* Jepang.

Kebangkitan ekonomi Jepang yang luar biasa utamanya pada masa-masa pertumbuhan tinggi dekade tahun 1960-an hingga dekade tahun 1970-an (*high growth rate era*), secara langsung berkaitan erat dengan usaha-usaha dinamis dari *triad elite* Jepang atau *iron triangle* (*Japan Inc.*). Pada masa ini, para elit memainkan peran besar dalam pembuatan kebijakan pembangunan ekonomi maupun pengimplementasiannya yang kemudian mengarahkan pembangunan ekonomi Jepang sehingga mengangkat posisi internasional Jepang sebagai negara Asia yang disejajarkan dengan negara-negara industri maju barat lainnya. Peran terbesar berada di tangan birokrasi karena institusi ini memiliki tiga sumber kekuasaan, yaitu kualitas birokrat yang menjalankannya, memiliki kekuasaan secara undang-undang, serta memiliki daya kontrol informal berupa bimbingan administratif atau *gyoshei shido* (*administrative guidance*)³.

Badan intervensi ekonomi oleh birokrasi Jepang terutama dijalankan oleh: *pertama, Ministry of International Trade and Industry* (MITI), *Ministry of Finance* (MoF) serta *Bank of Japan* (BoJ). Intervensi kebijakan ekonomi oleh badan-badan inilah yang secara tidak langsung mendongkrak pertumbuhan tinggi Jepang. MITI dan MoF, misalnya, mempunyai kapasitas manajemen yang luas atas perangkat kebijakan untuk memandu perekonomian Jepang. Dari tahun 1950-an, MITI dan MOF mengawasi semua aspek tentang hubungan ekonomi internasional. Pada awal tahun 1960-an, MITI menolong pembentukan *Japan Elecronic Computer Company* (JECC), pabrik-pabrik komputer seperti Hitachi, Fujitsu, NEC, Mitsubishi, Toshiba, dan Oki.

Selang dua dekade kemudian, pemerintah mengeluarkan bantuan sekitar US \$ 2 M kepada JECC, yang uangnya dialihkan untuk membeli komputer dari anggota perusahaannya dan meminjamkannya kepada perusahaan-perusahaan inti dengan

³ Nester menyebutnya sebagai “*behind the scenes power*”. William R Nesten, *Japan's Growing Power Over east Asia and the world Economy : Ends and Means*, The Mcmillan Press, Ltd. London, 1990, hal 127..

bunga yang rendah. Kemudian pada awal tahun 1970-an, ketika IBM memperkenalkan komputer seri-370 yang baru, MITI merespon dengan mengatur proyek penelitian nasional untuk mengimbangi proyek AS tersebut dan proyek R & D tersebut dijalankan oleh Fujitsu, Hitachi, NEC, Toshiba, Oki dan Misubishi (Kozo Yamamura 1996:66).

Ringkasnya, dengan peran pemerintah yang sangat besar pada kurun waktu yang biasanya disebut masa-masa pertumbuhan tinggi atau pesat (*high growth rate era*) sejak pertengahan tahun 1950-an hingga pertengahan tahun 1970-an ini, GNP Jepang tumbuh dengan rata-rata 10% pertahun dan dalam tahun 1968 Jepang telah menyusul Republik Federal Jerman dan menduduki tempat kedua di dunia bebas setelah AS. Dalam kurun waktu ini, GNP Jepang tumbuh dengan rata-rata 10% pertahun dan dalam tahun 1968 Jepang telah menyusul Republik Federal Jerman dan menduduki tempat kedua di dunia bebas setelah AS. Pertumbuhan yang pesat pada era ini menjalankan kebijakan makroekonomi, yang oleh Pempel disebut mencirikan sistem "*embedded mercantilism*", yaitu suatu orientasi kebijakan yang mengusahakan pencapaian kepentingan makroekonomi negara melalui kebijakan *catch-up* dengan sifat proteksionis-nasionalistik dalam melindungi industri dan pasar domestik. Perekonomian domestik Jepang dijaga dengan menutup diri dari penetrasi asing sedangkan banyak perusahaan pabrik domestik memposisikan diri secara kuat dan kompetitif dalam pasar internasional melalui strategi ekspor secara agresif.

Kebijakan proteksionis ini dilatarbelakangi oleh pandangan bahwa sebagai negara yang terlambat melakukan industrialisasi (*late industrial country*), tertinggal dalam pembangunan *vis a vis* negara-negara barat, kekurangan sumber daya alam, jumlah penduduk yang besar serta tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap perdagangan internasional, maka Jepang harus melindungi *infant industry* dari kekuatan pasar luar negeri. Jepang selanjutnya menerapkan prioritas utamanya yaitu mengejar pembangunan ekonomi atau "*catching up*" Barat. Strategi inilah yang kemudian mempererat hubungan kerjasama *Japan Inc.* karena kebijakan pemerintah, terhadap sektor industri misalnya, yang memberi bantuan dalam waktu resesi melalui kartel, pembebasan pajak, peningkatan kapasitas yang diatur dan sebagainya, sehingga mendorong perusahaan industri untuk berani dalam petualangan usahanya.

Strategi kebijakan pemerintah pada sektor perdagangan internasional berupa penetapan tarif dan non-tarif serta penetapan kebijakan pembatasan impor atas produk-produk dan jasa asing. Proteksi juga diberlakukan atas barang-barang modal, khususnya dalam bentuk FDI, yang merupakan karakteristik yang khas dari regim ekonomi autarki Jepang (Hirono 1992:339). Kebijakan ini diambil dengan pemikiran bahwa FDI yang masuk ke Jepang hanya akan merugikan kepentingan ekonomi Jepang. Pemerintah mengatur masalah FDI secara ketat melalui *Foreign Investment*

Law (FIL) yang meliputi pengaturan atas akuisisi oleh investor asing, hutang luar negeri karena proses investasi asing serta kontrak teknologi dan pembayaran.

Daya saing yang meningkat dalam perdagangan internasional ini membuat ekspor Jepang sangat responsif dan sangat luas. Namun sebaliknya, dibandingkan dengan negara-negara Eropa, impor Jepang untuk produk perindustrian jumlahnya relatif kecil. Dengan demikian kebijakan *embedded mercantilism* tersebut di atas telah membuat Jepang menikmati pertumbuhan ekonomi yang luar biasa cepat tetapi dengan cara-cara yang sangat egalitarian. Dimana pemerintah terutama menghasilkan program pekerjaan umum dan tunjangan untuk *slow-growing* daerah, tunjangan untuk sektor pertanian dan bisnis kecil, serta mengurangi persaingan di sektor industri. Dengan demikian, dominasi pemerintah melalui UU formil maupun bimbingan administratif (*gyosei shido*) sebagai bentuk intervensi negara untuk pengatur pembangunan ekonomi Jepang, telah membantu tercapainya pertumbuhan ekonomi pada masa setelah perang.

Adapun era 1980-an, merupakan fase atau tahapan transisi peran dan kebijakan pemerintah Jepang. Selama dasawarsa ini, pergeseran peran pemerintah (birokrasi) dalam merumuskan kebijakan makroekonomi semakin menunjukkan kecenderungannya, sejalan dengan peningkatan kemampuan penetrasi dari kelompok-kelompok kepentingan bisnis serta kelompok sosial ekonomi lainnya atas keseluruhan proses pembuatan kebijakan nasional. Pada periode ini kekuatan pemerintah Jepang dalam proses pembuatan kebijakan ekonomi mulai mendapat tantangan baru. Peran yang selama ini didominasi oleh *Japan Inc.* harus mulai mengakomodasi tuntutan-tuntutan dan kepentingan ekonomi-politik yang beragam. Dalam kondisi ini, peran tradisional birokrasi mulai tergeser oleh semakin aktifnya para politisi konservatif LDP, sebagai partai yang mendekati “*catch-all*”, untuk mengakomodasi tuntutan-tuntutan domestik dan melakukan kompromi-kompromi dengan mereka. Perubahan pola inilah yang disebut dengan pluralisme terpola (*patterned pluralism*).

Patterned pluralism merupakan pengambilan keputusan yang bersifat pluralis, dimana peran untuk merumuskan kebijakan negara tersebut tersebar pada beberapa aktor selain pemerintah, yaitu terdiri juga dari kelompok-kelompok kepentingan yang memiliki akses untuk mempengaruhi proses pengambilan kebijakan di Jepang. Pengaruh kelompok kepentingan tersebut diakomodasikan ke dalam bentuk “negara yang kuat” sehingga pluralisme terpola ini memiliki karakter yang khas seperti 1) pemerintah dan birokrasi yang kuat namun dipenetrasi oleh kelompok kepentingan dan partai politik, yang disebabkan karena batas antara negara dan masyarakat bersifat kabur karena integrasi kelompok masyarakat dengan pemerintah dan intermediasi yang dilakukan oleh partai politik, 2) integrasi antara masyarakat dengan negara ini dikarenakan adanya satu partai yang *catch-all*, yaitu LDP, yang berkuasa dalam jangka panjang, dan 3) tetap adanya *ideological cleavage*

antara partai yang berkuasa dengan partai oposisi (Michio Muramutsu dan Ellis S 1987:526).

Munculnya kelompok-kelompok kepentingan non-pemerintah (informal) dalam struktur pemerintahan Jepang berdampak pada makin meluasnya pola pengambilan kebijakan dengan melibatkan komponen masyarakat lainnya yang mewakili kelompok kepentingan tertentu yang kompeten dalam kebijakan nasional baik langsung maupun tidak langsung. Kelompok-kelompok tersebut adalah *pertama*, media massa dengan fungsi kontrol yang besar terhadap kinerja pemerintah. Kuatnya peranan dan pengaruh media massa dilakukan dengan melakukan tekanan-tekanan deregulasi yang menyangkut investasi asing dan peningkatan upah pegawai swasta nasional. *Kedua*, kaum intelektual yang terdiri dari akademisi universitas. Kelompok ini menjadi organisai penekan yang menyuarakan ide dan opini mereka dalam berbagai forum yang menjadi acuan birokrasi dalam merumuskan suatu kebijakan ekonomi nasional. Para akademisi ini memiliki kemampuan tinggi secara intelektual di bidangnya masing masing dan banyak memberi masukan pada pemerintah. Masukan dari kelompok akademisi ini disalurkan melalui lembaga penasehat atau juga dikenal dengan *shingikai*. Dapat dikatakan hampir semua kesepakatan usulan kebijakan yang diambil oleh pemerintah Jepang merupakan hasil dari proses yang digodok dalam *shingikai* tersebut.

Kelompok *ketiga* adalah, persatuan buruh atau kaum pekerja. Kaum pekerja memiliki wadah pekerja swasta yang disebut dngan *rengo*, yaitu suatu organisasi buruh yang dibentuk pada tanggal 20 November 1987. Organisasi buruh ini telah banyak berhasil mempengaruhi pemerintah. Hal ini dikarenakan banyak diantara mereka memberikan pengaruhnya karena tergabung ke dalam badan penasehat (*shingikai*), tergabung dalam MITI (*Ministry of International Trade and Industry*), kementerian konstruksi serta intitusi penting lainnya. Bahkan sering terjadi para politisi meminta dukungan *rengo* untuk mendapatkan kursi dalam pemilu ataupun dalam melancarkan kebijakannya. Dengan demikian kekuatan *rengo* dan organisasi buruh lainnya telah mendapat tempat khusus dalam sistem pemerintahan Jepang kontemporer.

Besarnya pengaruh dan tekanan kelompok kepentingan terhadap birokrasi menyangkut masalah atau isu tertentu membuat posisi birokrasi semakin lama semakin kurang kemandiriannya dalam memutuskan suatu kebijakan. Beberapa peristiwa yang mendorong munculnya kecendrungan tersebut adalah karena kebijakan-kebijakan restrukturasi ekonomi Jepang yang pada akhirnya menguatkan posisi kelas menengah masyarakat Jepang dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah. Restrukturasi ekonomi Jepang telah mendorong penyesuaian Jepang ke arah keterbukaan sektor ekonomi yang semakin mengikis ciri sistem *embedded mercantilism*. Tahap-tahap penyesuaian seperti diuraikan oleh Ippei Yamazawa (1990) yaitu: *pertama*, pemerintah Jepang merestrukturasi industri dan

perusahaannya dengan melakukan sejumlah penyesuaian struktural yaitu dari industri *Heavy and Big* (H&B) menjadi industri *Light and Small* (L&S). Kedua, apresiasi yen yang tinggi (*yendaka*) menyebabkan perubahan strategi Jepang dari *export-oriented* menjadi *import-oriented* dan secara drastis mengubah keuntungan komparatifnya (*comparative advantage*). Ketiga, Jepang mengambil langkah-langkah liberalisasi pasar untuk meningkatkan impor dan memperluas kompetisi bisnis domestik. Keempat, meningkatkan permintaan domestik (*domestic demand*) sehingga mendorong perusahaan-perusahaan lokal untuk memproduksi bagi pasar domestik. Kelima, pemerintah Jepang mengeluarkan kebijakan yang mengarah pada harmonisasi Jepang dalam sistem internasional dan untuk mempromosikan restrukturisasi ekonominya.

Terjadinya lonjakan *yendaka* tersebut di atas menjadi momen penting dan berdampak signifikan karena telah membawa Jepang memasuki masa-masa *bubble economy*. Periode *bubble economy* (1985-1989) ini merupakan dampak dari restrukturisasi kebijakan makroekonomi Jepang sebagai hasil *Plaza Accord* (*Plaza Agreement*) tahun 1985. Di sini lain, *yendaka* juga mengakibatkan penurunan daya saing industri Jepang karena melemahnya daya saing internasional Jepang bidang ekspor sehingga ini pada gilirannya membawa ekonomi Jepang dalam situasi resesi ekonomi. Kondisi resesi mengakibatkan suara dari kelompok swasta domestik sebagai kelompok menengah masyarakat, mengajukan rangsangan permintaan domestik lewat pengeluaran fiskal menjadi lebih keras. Apalagi ditambah dengan dukungan AS. Tekanan dari dalam atau internal (*naiatsu*) oleh kelompok-kelompok informal tersebut semakin besar menghadapi situasi dimana *yendaka* dipandang telah menggerogoti keberhasilan pembangunan ekonomi Jepang.

Menguatnya tekanan internal tersebut, mendorong para pemimpin dari para *triad elite* Jepang untuk mengikuti kebijakan yang direkomendasikan oleh Komisi Maekawa (*Maekawa Commission*).⁴ *Maekawa Report* inilah yang menjadi titik tolak dari reformasi ekonomi Jepang yang menunjukkan perubahan signifikan pada kebijakan pemerintah Jepang pada sektor makroekonomi, dengan membawa gagasan internasionalisasi (*kokusaika*) Jepang. Gagasan dan perubahan kebijakan makroekonomi pemerintah Jepang tersebut dituangkan dalam paket kebijakan sebagai berikut (Yamazawa 1990):

- 1) Perluasan akses terhadap pasar Jepang dan meningkatkan impor manufaktur;
- 2) Perluasan permintaan domestik (*domestic demand*) melalui kebijaksanaan perumahan dan pembangunan kembali daerah perkotaan, serta merangsang

28 Komisi ini ditunjuk oleh Yasuhiro Nakasone yang nantinya menjabat Perdana Menteri, Diketaui oleh Haruo Maekawa, Mantan Presiden Bank of Japan, laporan yang diterbitkan pada tanggal 7 April 1986 itu, dengan judul "*Report of the Advisory Group on Economic Structural Adjustment for International Harmony*". *Maekawa Commission* yang beranggotakan 17 orang tersebut menyampaikan laporannya pada tanggal 7 April 1986.

konsumsi rumah tangga antara lain melalui pengurangan jam kerja, dan meningkatkan investasi dalam prasarana sosial oleh pemerintah lokal, restrukturisasi industri melalui transformasi struktur industri dan penyesuaian industri untuk meningkatkan pembagian kerja internasional;

- 3) Mendorong penanaman modal bagi produksi di luar negeri, serta mengembangkan kebijaksanaannya dengan tujuan untuk meningkatkan impor barang-barang pertanian secara bertahap kecuali untuk produksi beras;
- 4) Pemisahan kebijakan manajemen fiskal dari peraturan anggaran berimbang secara tegas, termasuk reformasi perpajakan;
- 5) Stabilisasi nilai tukar dan liberalisasi pasar finansial dan pasar modal;
- 6) Mengembangkan kerjasama pembangunan melalui peningkatan impor barang manufaktur dari negara berkembang dan meningkatkan sumbangan Jepang bagi ekonomi dunia sesuai dengan kedudukan internasionalnya, meningkatkan kerjasama ekonomi dan teknik serta program pertukaran informasi internasional di bidang IPTEK dan kebudayaan.

Untuk menindaklanjuti rekomendasi dalam *Maekawa Report* diatas, pemerintah Jepang kemudian merumuskan tujuh paket kebijakan komprehensif untuk meningkatkan permintaan domestik Jepang yang dihasilkan oleh pertemuan kabinet Nakasone sehari setelah *Maekawa Report* disampaikan⁵. Langkah-langkah kebijakan yang dilakukan berdasarkan kedua rekomendasi tersebut adalah *Ministry of Finance* (MOF) menjalankan reformasi institusional berupa reformasi pajak yang dicanangkan seperti pajak konsumen rendah yang diberlakukan di bidang jasa dan mencakup komoditas yang luas untuk memperbaiki kepercayaan yang sangat besar terhadap pajak pendapatan.

Demikian pula dengan kebijakan moneter pemerintah. *Ministry of Finance* (MOF) menjalankan suatu kebijakan moneter yang longgar, yaitu dengan menetapkan suku bunga rendah. *Bank of Japan* kemudian menurunkan suku bunga diskonto dari 5% menjadi 4,5% pada January 1986. Penurunan suku bunga ini dilaksanakan tujuh kali sampai pada bulan Pebruari 1987 dan akhirnya menjadi 2,5% yang terus dipertahankan sampai Mei 1989. Tingkat suku bunga yang rendah ini telah mendorong aktifitas-aktifitas spekulatif dalam real estate sebagai

⁵ Tujuh paket kebijakan tersebut yaitu: 1) melakukan kebijakan fiskal yang fleksibel guna menstabilisasi nilai tukar dan meningkatkan bisnis dalam negeri, 2) meningkatkan pembangunan bidang pekerjaan umum, 3) mengkonsolidasikan keuntungan yang diperoleh dari nilai yen yang tinggi dan merosotnya harga minyak agar keuntungan itu dapat dinikmati oleh konsumen, 4) mendorong kembali pembangunan daerah perkotaan melalui deregulasi, 5) meningkatkan pembangunan perumahan dan jasa-jasa publik dengan mengikutsertakan sektor swasta, membantu perusahan kecil dan menengah yang menderita karena apresiasi yen, memberi sumbangan kepada ekonomi dunia melalui kerjasama internasional sejalan dengan usulan yang terdapat dalam *Maekawa Report*.

konsekuensinya dari jumlah uang yang beredar yang bertambah dan mendorong harga saham dan tanah (Nakajima Kosuke 1990).

Situasi selanjutnya dicirikan oleh peningkatan yang besar dalam harga-harga aset (dalam bentuk saham atau properti tanah), sementara harga-harga komoditas dan jasa secara umum masih tetap stabil. Indeks *Nikkei* (pasar saham) melonjak tiga kali lipat dari sekitar 13.000 pada bulan January 1986 menjadi hampir 39.000 menjelang akhir tahun 1989. Harga-harga saham juga melonjak tiga kali lipat selama periode sama. Dari sini Jepang menciptakan suatu ekonomi gelembung (*bubble economy*) selama periode-periode tersebut (Lim Hua Sing 2001)⁶.

Pada bulan Mei 1987, sebagai suatu tindakan ekonomi darurat, *Ministry of Finance* (MOF) menanggapi dengan memperkenalkan suatu rangsangan ekonomi yang signifikan. Sebuah anggaran suplementer diperkenalkan yang jumlahnya mencapai 6 trilyun yen (5 trilyun yen untuk infrastruktur publik dan 1 trilyun untuk pengurangan pajak) atau sekitar US \$ 40 M ke dalam sektor ekonomi dalam rangka menaikkan permintaan domestik. Adapun Investasi perumahan negara, konsumsi pribadi, dan kemampuan investasi perusahaan dirangsang, dan hasilnya adalah nilai GDP tumbuh sebanyak 44 % pada tahun 1987 disamping kontribusi negatif dari sektor ekspor.

Komponen peningkatan permintaan domestik melalui investasi di sektor umum tersebut mencakup perluasan jaringan kereta api berkecepatan tinggi (*shinkansen*), perbaikan pelabuhan udara, perluasan jalan tol, pengembangan komputerisasi, serta peningkatan fasilitas di luar daerah metropolitan dengan mengembangkan daerah pedesaan dan kota-kota kecil.

Bank of Japan (BOJ) juga mengusulkan intervensi kooperatif ke dalam pasar pertukaran luar negeri untuk menghentikan kenaikan yen dan pada bulan September 1986, dan menerapkan suatu program investasi negara sebanyak 3 trilyun yen dalam rangka menaikkan permintaan domestik. Hasilnya adalah terjadi peningkatan permintaan domestik yang mencapai jumlah 4% pada tahun 1986 dan jumlah yang sama (0%) pada bulan January-Juni 1987, dan terus meningkat lagi setelah itu.

Pada bulan Mei 1987, pemerintah Jepang juga mendorong penambahan anggaran suplementer Y 6 trilyun (Y 5 trilyun untuk infrastruktur publik dan Y 1 trilyun untuk pengurangan pajak) atau sekitar US \$ 40 M ke dalam sektor ekonomi dalam rangka menaikkan permintaan domestik. Adapun Investasi perumahan negara, konsumsi pribadi, dan kemampuan investasi perusahaan dirangsang, dan hasilnya

⁶ Total harga- harga tanah di Tokyo saja meningkat dari Y 176 triliun pada tahun 1985 menjadi Y 517 triliun pada tahun 1990, adapun nilai saham meningkat dari 169 triliun yen menjadi 478 triliun yen selama periode paruh terakhir tahun 1980-an. Sementara itu GDP Jepang nilainya hanya meningkat dari 324 triliun yen menjadi 434 triliun yen selama periode yang sama. Gambaran ini memperlihatkan bahwa bahwa baik harga-harga tanah di Tokyo dan nilai saham masing-masing melampaui GDP Jepang selama periode 1987-1991 dan periode 1988-1990.

adalah nilai GDP tumbuh sebanyak 44 % pada tahun 1987 disamping kontribusi negatif dari sektor ekspor (R. Taggart Murphy 1996).

Paket stimulus ini, yang dijalankan selama beberapa tahun kemudian, diharapkan dapat memenuhi permintaan domestik dengan kombinasi dari kebijakan pemotongan pajak, memprakarsai penciptaan pekerjaan umum baru, dan pemberian hak proyek beberapa sektor bagi pihak swasta. Dalam rencana ini termasuk 2,450 milyar yen untuk pekerjaan umum, 1,000 milyar yen untuk pemotongan pajak penghasilan, 800 milyar yen untuk proyek pemerintahan lokal, 700 milyar yen untuk pinjaman perumahan, 450 milyar yen untuk perbaikan dan rekonstruksi sarana setelah terjadi bencana, 350 milyar yen untuk fasilitas pendidikan umum dan penelitian, serta 250 milyar yen untuk pembangunan jalan raya. Adapun Investasi perumahan negara, konsumsi pribadi, dan kemampuan investasi perusahaan dirangsang, dan hasilnya adalah nilai GDP tumbuh sebanyak 44 % pada tahun 1987.

Keadaan inilah yang kemudian menandai masuknya Jepang ke dalam zaman baru yang disebut dengan zaman *bubble economy*. Pada periode ini, perekonomian Jepang tumbuh dengan sangat pesat dan fenomena ini dikenal di AS melalui buku *Japan as Number One*. Sepanjang periode ini, pemerintah menerapkan kebijakan moneter yang longgar. BoJ (*Bank of Japan*) menurunkan suku bunga diskonto dari 5% menjadi 4,5% pada January 1986. Penurunan suku bunga ini dilaksanakan tujuh kali sampai Pebruari 1987 dan akhirnya menjadi 2,5% yang terus dipertahankan sampai Mei 1989. Konsekuensinya adalah jumlah uang yang beredar bertambah dan mendorong harga saham dan tanah.

Situasi selanjutnya dicirikan oleh peningkatan yang besar dalam harga-harga aset (dalam bentuk saham atau properti tanah), sementara harga-harga komoditas dan jasa secara umum masih tetap stabil. Indeks *Nikkei* (pasar saham) melonjak tiga kali lipat dari sekitar 13.000 pada bulan January 1986 menjadi hampir 39.000 menjelang akhir tahun 1989. Harga-harga saham juga melonjak tiga kali lipat selama periode sama. Namun memasuki awal tahun 1991, gelembung ekonomi tersebut ambruk dan membawa Jepang memasuki masa-masa resesi ekonomi yang panjang.

Era 1990-an ditandai dengan krisis ekonomi yang berkepanjangan yang dipandang sebagai kegagalan pemerintah Jepang selama ini sekaligus dianggap sebagai tanggung jawab pemerintah. Kondisi empirik selanjutnya mendorong merosotnya kekuatan dan daya intervensi pemerintah dalam sektor ekonomi, suatu hal yang dianggap tidak relevan lagi ketika bangsa Jepang sudah memasuki lingkungan perdagangan internasional. Sebaliknya, kekuatan kelompok-kelompok kepentingan untuk mempengaruhi proses pengambilan kebijakan pemerintah semakin besar. Krisis ekonomi menjadi faktor pendorong menguatnya tekanan internal dari kelompok tersebut agar pemerintah melakukan penyesuaian struktural sebagai upaya pemulihan ekonomi. Implikasinya kemudian adalah perubahan kebijakan-kebijakan ekonomi Jepang yang secara mendasar berbeda dari periode-

periode sebelumnya, dan menunjukkan kemerosotan ciri dari model *developmental state* Jepang.

Sejak pertengahan tahun 1990-an, banyak dari kebijakan-kebijakan pemerintah Jepang mengalami perubahan yang secara fundamental berbeda dengan babak-babak perkembangan ekonomi sebelumnya. Dengan demikian, banyak dari arah kebijakan baru dalam kebijakan ekonomi Jepang tersebut secara paralel diambil dari negara-negara Eropa Barat dan Amerika..

Kebijakan-kebijakan baru tersebut seperti pembatasan dan pengurangan hambatan dalam aliran modal dan perdagangan ke dalam dan ke luar negeri Jepang telah dihapuskan, koordinasi mata uang mengambang, peningkatan dalam pengeluaran FDI, dukungan terhadap pengurangan kekuatan politik terhadap industri, dan penerapan teknologi dan investasi melewati batas Negara dibanding pengelolannya pada periode-periode terdahulu.

Seperti kemampuan *Ministry of Finance* (MoF) untuk mengatur kurs pertukaran mata uang menjadi sangat tergantung oleh kekuatan pasar internasional dan para spekulator mata uang. Yen Jepang yang ditetapkan pada 360 per dollar Amerika dari tahun 1947 hingga 1971, menguat lebih dari empat kali lipat dengan nilai 80 yen per dollar Amerika pada tahun 1995, dan secara tiba-tiba mengalir dan jatuh menjadi 145 pada pertengahan 1998.

Pasar uang Jepang secara substansial telah diliberalisasikan dan terintegrasi dalam pasar dunia, terutama semenjak dilakukannya revisi atas *Foreign Exchange and Control Law* (1980) dan dilakukannya deregulasi atas beberapa bidang khususnya yang berhubungan dengan pasar obligasi atau saham. Perusahaan-perusahaan swasta Jepang dan institusi-institusi finansial lainnya, sejak pertengahan tahun 1990-an, bebas untuk mengeluarkan surat obligasi ke luar negeri di manapun juga untuk menjadi mata uang yang paling pantas dan kemudian berproses untuk menukarnya ke dalam mata uang yen. Hasilnya kemudian adalah Jepang telah menjadi negara suplier pasar modal terbesar di dunia.

Pembatasan dan pengurangan hambatan dalam aliran modal dan perdagangan ke dalam dan keluar negeri Jepang juga telah dihapuskan. Impor Jepang, terutama impor barang manufaktur, meningkat secara substansial. Banyak dari banyak dari perusahaan-perusahaan barat terbuka untuk menanamkan modalnya di Jepang bahkan memiliki pemasukan hingga \$ 1 miliar dari pasar Jepang., termasuk didalamnya IBM, Coca-Cola, Motorola, Texas Instruments, Nestle, Olivetti, Warner-Lamber, Mercedes-Benz, dan Amway (Pempel 1998). Coca Cola misalnya pada tahun 1990, mencatat harga saham yang lebih tinggi dari pasaran Jepang dari keseluruhan keuntungannya di dunia dibandingkan dengan keuntungan yang diperolehnya pasaran dari AS sendiri. Demikian pula pada akhir tahun 1990-an, bank, asuransi dan industri industri asing memiliki aset berjuta-juta dollar dari partisipan atau penabung asingnya di Jepang.

Demikian juga halnya dengan kebijakan privatisasi dan deregulasi yang mengalami perubahan. Beberapa industri-industri nasional seperti *Japanese National Railways* (JNR), *Nippon Telephone and Telegraph* (NTT), *International Telegraph and Telephone* (KDD), dan *Tobacco and Salt Monopoly* secara substansial telah diprivatisasi. Lalu industri-industri seperti penerbangan, energi, sektor finansial, dan sistem pensiun telah berada pada tahap deregulasi (Pempel 1998).

Pada sektor investasi luar negeri juga telah terjadi perubahan besar-besaran. Jika pada akhir tahun 1970-an, investor Jepang terhitung hanya mengeluarkan *outflow* investasi langsung sebesar 6% dari negara-negara industri besar, 2% *outflow* saham, 15% *outflow* obligasi, dan 12% *outflow* bank jangka panjang, maka sedangkan pada tahun 1980-an, gambaran ini meningkat menjadi 20% FDI internasional Jepang, 25% *outflow* saham, 55% *outflow* obligasi, dan 50% pinjaman bank jangka panjang. Hambatan tarif formal dan pembatasan terhadap FDI juga telah dihapuskan. Pedagang-pedagang asing, tidak lagi hanya menguasai satu bagian dalam *Tokyo Stock Exchange* tetapi juga memperoleh total saham pasar dari *Japan's Big Four*, yaitu empat perusahaan sekuritas – Nomura, Daiwa, Nikko, dan Yamaichi.

Globalisasi pasar modal seperti ini secara pelan tapi pasti telah mengerosikan ciri-ciri menonjol dari *developmental state*, seperti berbagai bentuk kebijakan industri aktif yang justru melumpuhkan strategi utama negara pembangunan. Demikian pula dengan dampak dari deregulasi ini melemahkan kekuasaan Menteri Keuangan (MoF) Jepang, MITI dan birokrasi negara lainnya. Dengan meningkatnya kekuatan ekonomi, dunia usaha menjadi lebih sedikit bergantung pada birokrasi misalnya untuk mendapatkan devisa, perlindungan atas impor dan teknologi, dan menjadi lebih mandiri di dalam mengambil keputusan investasi sendiri. Disamping itu, kementerian lain mulai memecah kekuasaan MITI dan MOF atas kebijakan ekonomi.

D. Kesimpulan

Perkembangan identitas ekonomi nasional Jepang di atas menunjukkan perubahan ekonomi riil Jepang yang bergeser setelah mengalami privatisasi, deregulasi, dan kepekaan yang lebih besar ke dalam kekuatan pasar internasional. Kondisi demikian seolah membuktikan ramalan dari para globalis yang selama ini berpendapat bahwa suatu saat Jepang akan "dipaksa" untuk mengubah diri dan bergerak menuju ekonomi pasar bebas AS. Konsekuensinya adalah pengintegrasian ekonomi nasional dalam suatu pusran ekonomi global yang berdasarkan prinsip-prinsip neo liberal-kapitalis. Era globalisasi memang tak tanggung-tanggung mendorong, tak hanya Jepang, tetapi juga seluruh negara di dunia untuk menjadi bagian dari proses globalisasi ekonomi. Aktor-aktornya tak hanya negara tetapi kekuasaan yang lebih dari itu berada di tangan aktor-aktor global seperti perusahaan transnasional (TNCs/MNCs) dan bank-bank transnasional (TNBs), serta lembaga

keuangan multilateral seperti Bank Dunia (IBRD) dan moneter internasional (IMF), serta birokrasi perdagangan regional dan global seperti WTO, NAFTA, APEC, dan sebagainya.

Daftar Pustaka

- Chalmers, Johnson. 1982. *MITI and The Japanese Miracle: the Growth Industrial Policy 1925-1975*, Stranford University Press, Stranfod.
- Hatch, Walter and Kozo Yamamura. 1996. *Asia in Japan`s Embrace*, Cambridge University Press, UK.
- Hua Sing, Lim. 2001. *Peranan Jepang di Asia*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Kanishka, Jayasuriya. 2000. Authoritarian Liberalism, Governance And The Emergence of The Regulatory State in Post-Crisis East Asia, dalam Richard Robinson, et al (ed.). *Politics and Markets in The Wake of The Asian Crisis*, Routledge, London.
- Mas`oed, Mohtar. 2001. *Tata Perdagangan Internasional Baru dan Implikasinya Terhadap Ekonomi-Politik Negara-negara Selatan*. Diktat Mata Kuliah Ekonomi Politik Pembangunan , Magister Administrasdi Publik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Moon, Chong In and Sang-young Rhu. 2000. The State, Structural Rigidity, And The End Of Asian Capitalism: A Comparative Study of Japan and South Kore, dalam Richard Robinson, et al (ed.), *Politics and Markets in The Wake of The Asian*.
- Muramutsu, Michio, dan Ellis S. Kraus. 1987. The Conservative Policy and the Development of Patterned Pluralism, dalam Kozo Yamamura dan Yasukichi Yasuba, *The Political Rconomy of Japan: The Domestic Transformation*, Stanford University press, Stanford, California, hal. 526 *Crisis*, Routledge, London.
- Murphy, R. Taggart. 1996. *The Weight of the Yen: How Denial Imperils America`s Future and Ruins an Allianc*, W.W.Norton & Company, New York-London.
- Ozawa, Ichiro. 1995. *Blueprint: Jepang masa Depan* (terj.). PT.Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Pempel, T.J. 1998. *Regime Shift: Comparative Dynamics of The Japanese Political Economy*, Cornell University Press, Ithaca and London.
- Wade, Robert. 1988. Peran Pemerintah Dalam Menanggulangi Kegagalan Pasar: Taiwan, Korea Selatan dan Jepang, dalam Helen Hughes (ed.), *Keberhasilan Industrialisasi di Asia Timur* (terj.), Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Yamazawa, Ipppei. 1990. *Economic Development and International Trade:The Japanese Model*, Resource System Institute, East-Weat Centre, hal. 204

Media Massa

Japanese Economic Review. tersedia dalam <http://www.blackwellpublishers.co.uk/asp/journal.asp?ref=1353-4739>.

Funabashi, Yoichi. 1988. *Managing the Dollar: From the Plaza to the Louvre*. Institute for International Economics, Washington DC, dalam g8info@library.utoronto.ca.

Lehmann, Michael. 1995. *The Hight Yen, End of the Japanese-American Alliance?*, tersedia dalam <http://ieas.erkeley.edu/shorenstein/05.html>