PROSES PENGAMBILAN KEBIJAKAN PEMBARUAN REGULASI KONTROL EKSPOR JEPANG KE KOREA SELATAN

Riska¹

Abstract: This article aims to explain Japan's policy-making process in updating export control regulations to South Korea. The type of this research used is descriptive. The data used is secondary data sourced from books, journals, and other related publications. Data were collected by library research method. Then, the data were analyzed using qualitative methods. To answer the research questions use System Theory and the second model of the Decision Making Theory. The results of this study found that the first process carried out was to determine organizational actor, namely Ministry of Economy, Trade and Industry (METI). In the process, METI has a dominating role compared to other parliaments and ministries because METI has the primary responsibility for managing Japan's export control licenses. Japan's export control policy update is being processed by taking into account the goals, priority scale, standard operating procedures and previous habits, and is made to avoid the uncertainty that could arise due to South Korean negligence. In setting policy, there is no change from METI's attitude to the previous case. This is because METI remains firm and provides administrative sanctions to South Korea even though it ultimately causes Japanese exports to decline. The coordination process can be seen from the influence of Diet's attitude that wants to change the export control relationship with South Korea. Finally, METI decided to renew the license categories for three chemicals exported to South Korea.

Keywords: Export Control, METI, Japan.

Pendahuluan

Jepang dan Korea Selatan adalah dua negara yang terletak di kawasan Asia Timur. Hubungan bilateral antara kedua negara resmi terjalin di tahun 1965. Normalisasi ditandai oleh *Agreement on the Settlement of Problems Concerning Property and Claims and on Economic Cooperation between Japan and the Republic of Korea*. Perjanjian ini sekaligus menjadi awal terbukanya hubungan ekonomi antara kedua negara. Pada artikel 1 ayat 1 disebutkan bahwa Jepang akan memasok produk dan jasa dengan nilai total sebesar US\$ 300 juta dalam bentuk hibah ke Korea Selatan (United Nation, 1966).

Dalam perdagangan internasional, Jepang menerapkan sistem kontrol pada beberapa komoditas ekspor. Item yang di kontrol ialah komoditas yang dapat digunakan dalam militer, misalnya senjata. Selain itu, kontrol ekspor juga mengatur pengiriman item yang bersifat *dual use*, yaitu item yang dapat digunakan dalam militer maupun sipil, misalnya bahan baku dalam produksi perangkat elektronik (CISTEC, 2015).

Untuk mengekspor produk-produk yang dikendalikan, eksportir harus mengajukan permohonan lisensi terlebih dahulu. Lisensi ekspor Jepang terbagi ke

¹ Mahasiswa Program S1 Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman. E-mail: riskasamad25@gmail.com.

dalam dua kategori, yaitu lisensi individu dan lisensi umum. Setiap lisensi memiliki fungsinya masing-masing. Kategori lisensi yang paling istimewa ialah lisensi ekspor massal umum (*General Bulk Export License*). Lisensi ini hanya dapat di akses oleh negara yang masuk kategori mitra dagang terpercaya (whitelist), termasuk Korea Selatan (CISTEC, 2015).

Namun, dalam perkembangan transaksi perdagangan item sensitif antara Jepang dan Korea Selatan ditemukan beberapa insiden, yakni:

- 1. Kasus ekspor ilegal terkait dengan item yang diatur oleh rezim kontrol ekspor internasional dan konvensi senjata kimia. Kasus ini pertama kali dilaporkan oleh The Chosun Ilbo pada 17 Mei 2019 (CISTEC, 2019). Berdasarkan laporannya, sejak tahun 2015 hingga Maret 2019 terdapat 156 kasus ekspor ilegal yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan Korea Selatan. Keberadaan sejumlah kasus ekspor ilegal yang terus berulang sejak lima tahun terakhir menunjukkan bahwa Korea Selatan tidak waspada dalam mengawasi pergerakan item sensitif di negaranya. Sehingga, Jepang melihat bahwa Korea Selatan tidak mempunyai inisiatif untuk mencegah kasus ekspor ilegal terulang di kemudian hari.
- 2. Pada tahun 2018, perusahaan semikonduktor asal Korea Selatan mengimpor bahan kimia Hidrogen Fluorida (HF) dari Jepang (CISTEC, 2019). Lisensi yang digunakan eksportir ialah lisensi ekspor massal umum. Tetapi kemudian perusahaan Korea Selatan mengirim sebagian HF tersebut ke anak perusahaannya di Tiongkok tanpa pemberitahuan terlebih dahulu ke Jepang. Berdasarkan pedoman lisensi, seharusnya perusahaan Korea Selatan meminta lisensi yang baru jika ingin melakukan re-ekspor ke anak perusahaannya yang berada Tiongkok. Namun, prosedur ini tidak dilakukan. Meskipun digunakan oleh perusahaan yang sama, Jepang sangat menitikberatkan kejelasan dari siapa pengguna terakhir (end user) dan hasil penggunaan akhir (end use).

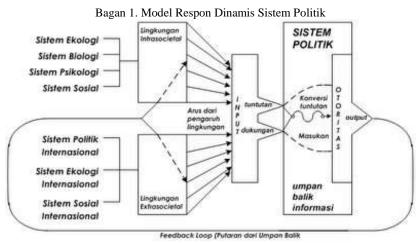
Kedua insiden di atas memicu kekhawatiran bagi Jepang. Sebab, kontrol ekspor adalah salah satu wujud komitmen Jepang dalam mencegah munculnya potensi pengembangan senjata-senjata yang mengancam keamanan nasional dan internasional. Pasca pelanggaran ditemukan, Diet Jepang menyatakan keinginan untuk mengubah hubungan kontrol ekspor dengan Korea Selatan. Akhirnya, Jepang memutuskan suatu kebijakan sebagai solusi untuk mengatasi pelanggaran Korea Selatan. Jepang melakukan perubahan pada kebijakan regulasi kontrol ekspor yang mulai diberlakukan pada 4 Juli 2019 (METI, 2019). Regulasi kontrol ekspor yang baru berisi perubahan pada kategori perizinan 3 bahan kimia, yaitu polimida terfluorinasi, photoresist, dan hidrogen florida. Tiga bahan kimia ini merupakan bahan baku yang sangat penting dalam pembuatan komponen semikonduktor, ponsel pintar (*smarthphone*), dan layar pada produk elektronik yang diperlukan oleh industri Korea Selatan.

Penelitian ini membahas mengenai bagaimana proses yang terjadi dalam pembaruan regulasi kontrol ekspor Jepang tahun 2019. Tujuannya ialah untuk mendeskripsikan dan menganalisis proses pengambilan kebijakan, khususnya perubahan lisensi tiga bahan kimia yang di ekspor ke Korea Selatan.

Kerangka Teori

Teori Sistem

Sejak 1953 hingga 1965, Easton mengemukakan pandangan mengenai sistem politik ke dalam tiga tulisannya, yaitu The Political System, A Framework for Political Analysis, dan A System Analysis of Political Life. Easton mendefinisikan sistem politik sebagai kesatuan (seperangkat struktur politik yang memiliki fungsi masing-masing untuk mencapai tujuan negara) (Anggara, 2018).



Sumber: Easton, 1965.

Berdasarkan bagan 1, sistem politik di mulai dengan adanya fenomena yang terjadi di dalam lingkungan intrasocietal (ekologi, biologi, psikologi, dan sosial) dan ekstrasocietal (politik internasional, ekologi internasional, dan sosial internasional). Fenomena yang terjadi pada indikator lingkungan sangatlah luas, sehingga dirangkum ke dalam input (masukan) yang terbagi ke dalam dua bagian, yaitu tuntutan dan dukungan. Kemudian, input akan di konversi oleh lembaga otoritatif menjadi sebuah output berupa kebijakan atau tindakan. Hasil dari output dapat di nilai dengan adanya umpan balik dari masyarakat bergabung bersama fenomena lingkungan lainnya dan kembali membentuk suatu input. Input ibaratkan seperti ruh di dalam sistem politik. Selama input ada, maka sistem politik akan terus hidup (Easton, 1965).

Teori Pengambilan Keputusan

Dalam bukunya yang berjudul *Essence of Decision: Explaining The Cuban Missile Crisis*, Graham T. Allison mengemukakan tiga model dalam pengambilan keputusan. Ketiga model tersebut ialah aktor rasional (*rational actor*), proses organisasional (*organizational process*), dan politik birokratik (*bureaucratic politic*).

Model pertama ialah aktor rasional. Pada model ini Allison berpendapat bahwa kebijakan luar negeri merupakan hasil perhitungan untung dan rugi yang di ambil oleh suatu negara. Allison mengemukakan beberapa variabel untuk menganalisa kebijakan luar negeri suatu negara dengan menggunakan model aktor rasional, yaitu aktor nasional, permasalahan, kegiatan atau tindakan pemerintah

yang terkait dengan keputusan yang akan di ambil, terakhir ialah menentukan tindakan sebagai pilihan rasional (Allison, 1971).

Model kedua dari teori pengambilan keputusan Allison ialah proses organisasional. Model ini mencoba untuk menelisik mekanisme dalam suatu organisasi di dalam birokrasi. Kunci untuk menjelaskan perilaku negara menurut model ini ialah dengan mengidentifikasi lembaga dan menunjukkan pola perilaku yang melahirkan tindakan politik luar negeri tersebut (Allison, 1971). Model proses organisasi memiliki beberapa variabel dan indikator yang memudahkan peneliti dalam menganalisa suatu masalah, yaitu:

- a. Aktor organisasional (*organizational actor*). Dalam model kedua, Allison mengemukakan bahwa pelaku dalam pengambilan suatu keputusan bukanlah "bangsa (*nation*)" atau "pemerintah" yang monolitik, melainkan sebuah organisasi.
- b. Pembagian masalah dan peran dari setiap sub-organisasi. Variabel ini menjelaskan bahwa pengawasan terhadap berbagai aspek dalam urusan luar negeri harus diserahkan kepada sub-organisasi yang ada di dalam suatu negara berdasarkan peran masing-masing.
- c. Prioritas dan persepsi parokialisme. Menurut Allison, tanggung jawab utama untuk sebuah masalah mendorong adanya parokialisme organisasi. Dengan demikian, organisasi dapat relatif stabil dalam menentukan prioritas operasional.
- d. Tindakan sebagai output organisasi (action as organizational output). Setiap aktivitas dari sebuah organisasi akan menghasilkan output. Variabel ini menunjukkan beberapa indikator organisasi dalam melahirkan suatu keputusan, yaitu sasaran atau tujuan, skala prioritas, standard operational procedures (SOP) dan atau kebiasaan organisasi, output di buat untuk menghindari ketidakpastian, dan perubahan organisasi dalam menentukan suatu putusan.
- e. Koordinasi dan pengendalian pusat (*central coordination and control*). Variabel ini memiliki pengertian bahwa sebuah tindakan dalam menghadapi masalah memang membutuhkan pembagian tanggung jawab dan kekuasaan. Tetapi karena adanya resiko bahwa perbedaan kinerja antar organisasi dapat mempengaruhi satu sama lain, maka diperlukanlah suatu koordinasi dan kontrol yang dapat mengatasinya.
- f. Keputusan pemimpin. Setiap kebijakan luar negeri yang ditetapkan oleh organisasi, harus mendapatkan persetujuan dari pemimpin pemerintahan. Keputusan dari pemimpin akan menentukan apakah rumusan diterima dan siap disahkan atau tidak.

Terakhir, model ketiga dari teori pengambilan keputusan Allison ialah politik birokratik. Pada model ini, Allison mengemukakan bahwa kebijakan luar negeri merupakan hasil tarik menarik kepentingan antara berbagai pihak kepentingan di dalam pemerintahan. Untuk menelusuri proses pengambilan kebijakan, terdapat beberapa variabel yang digunakan, yaitu aktor yang mempunyai kepentingan, posisi masing-masing aktor di dalam pemerintahan, dampak dari posisi masing-masing aktor terhadap hasil keputusan, dan game

dijalankan berdasarkan peraturan yang tertuang dalam konstitusi atau budaya politik negara (Allison, 1971).

Metode

Jenis penelitian yang digunakan dalam menyusun skripsi ini adalah deskriptif. Data yang digunakan ialah data sekunder yang bersumber dari buku, jurnal, dan publikasi terkait lainnya. Data dikumpulkan dengan metode penelusuran pustaka (*library research*). Kemudian, data di analisa dengan metode kualitatif. Hasil penelitian dan pembahasan dianalisa menggunakan Teori Sistem dan model kedua dari Teori Pengambilan Keputusan, yaitu proses organisasional.

Hasil dan Pembahasan

A. Sistem Politik-Ekonomi Jepang dan Hubungan Dagang dengan Korea Selatan.

Easton menegaskan bahwa pengambilan keputusan yang bersifat mengikat hanya dapat dilakukan oleh lembaga otoritas (Easton, 1965). Sehingga, sebagai negara yang menganut trias politica, maka fungsi proses di dalam sistem politik Jepang dan Korea Selatan dilaksanakan oleh legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Di Jepang, lembaga legislatif bersifat bikameral yang di pegang oleh Diet yang terdiri dari *House of Representative* dan *House of Council*. Eksekutif Jepang dijalankan oleh kabinet yang terdiri dari Perdana Menteri dan kementerian. Sedangkan yudikatif terdiri dari Mahkamah Agung dan beberapa pengadilan dibawahnya.

Sistem ekonomi Jepang menganut prinsip pasar bebas. Pola produksi, konsumsi, dan distribusi berjalan sesuai dengan lingkungan pasar. Pengambilan keputusan dicirikan dengan kebijakan yang berfokus terhadap kerangka perdagangan bebas (Widodo, 2018). Pemerintah berkewajiban menyediakan lembaga-lembaga ekonomi yang menunjang keberlangsungan pasar. Dalam ekonomi liberal, negara hanya menjadi perantara yang berperan sebagai pembuat kebijakan. Setiap kebijakan yang di buat oleh negara diharapkan dapat menunjang kelancaran pasar. Pada tahun 2018, Jepang adalah negara maju yang menduduki peringkat ketiga tertinggi dunia dengan pendapatan sebesar US\$ 5,04 triliun (The World Bank, 2018).

Dalam hubungan dagang pada tiga bahan kimia (Polimida Terfluorinasi, Photoresist, dan Hidrogen Fluorida), Jepang dan Korea Selatan memiliki ketergantungan satu sama lain. Jepang bertindak sebagai produsen (eksportir), sedangkan Korea Selatan ialah konsumen (importir). Tiga bahan kimia yang masuk regulasi terbaru merupakan bahan baku yang sangat penting dalam industri semikonduktor Korea Selatan. Menurut *Korea International Trade Association* (KITA), pada Januari hingga Mei 2019 Jepang telah mengekspor 93,7% Polimida Terfluorinasi, 91,9% Photoresist, dan 43,9% Hidrogen Fluorida ke Korea Selatan (Goodman, 2019).

B. Kebijakan Kontrol Ekspor Jepang dan Pelanggaran Korea Selatan.

Kontrol ekspor keamanan (*security export control*) adalah sarana untuk menjaga perdamaian dan keamanan internasional. Perserikatan Bangsa-Bangsa

(PBB) mengesahkan Resolusi 1540 tahun 2004 yang mewajibkan setiap negara untuk melakukan berbagai langkah pencegahan tersebut ke dalam hukum nasional dan langkah-langkah pengawasan (domestic control) menyangkut pengawasan ekspor (export control) dan perbatasan (border control) dalam rangka mengatur upaya-upaya untuk mencegah aktor non-negara memiliki akses terhadap senjata pemusnah massal yang meliputi senjata nuklir, senjata kimia, senjata biologi, dan senjata pemusnah massal lainnya, termasuk material, teknologi, dan sarana penghantarnya (Direktorat Jenderal Perdagangan Luar Negeri, 2018). Dalam lingkup kerjasama multilateral, terdapat empat rezim yang menitikberatkan pengaplikasian kontrol ekspor kepada negara anggotanya yaitu Nuclear Supplier Group (NSG), Australia Group (AG), Missile Technology Control Regime (MTCR), dan Wassenar Arrangement (WA).

Jepang dan Korea Selatan adalah negara anggota PBB dan empat rezim kontrol ekspor dunia. Sehingga, kedua negara harus tunduk terhadap resolusi 1540 dan berkomitmen dalam mengendalikan peredaran item sensitif dan teknologi canggih yang dimiliki negaranya. Struktur hukum sistem kontrol ekspor Jepang sangatlah rumit karena terdiri dari campuran yang kompleks dari undang-undang primer dan sekunder. Peraturan kontrol ekspor di ikuti oleh berbagai peraturan di bawahnya yang dikeluarkan dari waktu ke waktu dalam bentuk perintah kabinet, peraturan menteri, pemberitahuan, dan pedoman yang saling terkait satu sama lain. Struktur tersebut dapat di lihat pada bagan 4.2.

FEFTA (Foreign Exchange and Foreign Trade Act)

Perintah Kabinet

Perintah Menteri

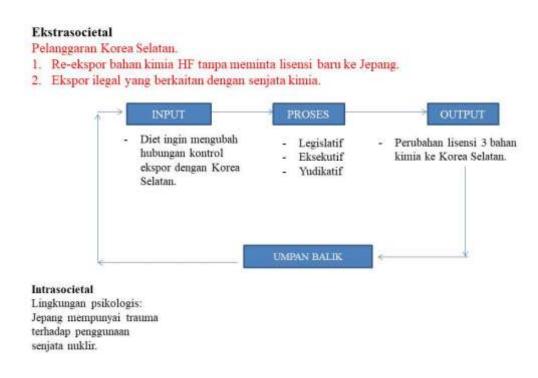
Bagan 2. Struktur Hukum Sistem Kontrol Ekspor Jepang

Sumber: CISTEC, 2015.

Berdasarkan bagan 2, maka dapat di ketahui bahwa hirarki pertama dan yang paling mendasar dalam sistem kontrol ekspor Jepang ialah Undang-Undang Pertukaran dan Perdagangan Luar Negeri atau disebut juga dengan FEFTA (Foreign Exchange and Foreign Trade Act). FEFTA sudah disahkan sejak tahun 1949 ketika Jepang memulai pemulihan ekonomi pasca Perang Dunia II. FEFTA ditujukan sebagai tindakan pengendalian devisa dan perdagangan luar negeri untuk tujuan normalisasi kegiatan perdagangan dan menjaga keseimbangan neraca pembayaran Jepang. Di bawah FEFTA ialah perintah kabinet yang terdiri dari perintah kontrol ekspor perdagangan dan perintah pertukaran luar negeri. Perintah kabinet menentukan daftar barang yang di kontrol. Sedangkan yang terakhir ialah perintah menteri yang menentukan detail lebih lanjut dari regulasi kontrol ekspor Jepang. Setelah terungkap adanya pelanggaran di Korea Selatan, maka sistem

politik Jepang merespon kegiatan tersebut sebagai suatu input yang digambarkan dalam bagan 3.

Bagan 3. Respon Sistem Politik Jepang Terhadap Pelanggaran Kontrol Ekspor



Sumber: olahan penulis.

Menurut Easton, fenomena yang terjadi di lingkungan extrasocietal dan intrasocietal dapat memberikan pengaruh ke dalam sistem politik Jepang. Dalam kasus ini, ketika ditemukan kasus ekspor illegal berkaitan dengan senjata kimia dan re-ekspor HF yang dilakukan Korea Selatan, maka sistem politik Jepang akan merespon kegiatan tersebut. Hal ini dipengaruhi oleh psikologis Jepang yang merasa trauma terhadap penggunaan senjata nuklir.

Fenomena yang terjadi di lingkungan akan menjadi input yang di olah di dalam sistem politik. Input dalam kasus ini ialah tuntutan dari lingkungan psikologis Jepang yang berkomitmen terhadap rasa aman dan damai dari segala bentuk ancaman keamanan. Dapat di lihat dari sikap Diet yang ingin mengubah hubungan kontrol ekspor dengan Korea Selatan pasca kasus-kasus pelanggaran tersebut ditemukan. Sikap Diet juga dapat diartikan sebagai dukungan di dalam sistem politik Jepang untuk memperbarui regulasi kontrol ekspor ke Korea Selatan.

Tabel 4. Perbandingan Regulasi Kontrol Ekspor 3 Bahan Kimia Regulasi Kontrol Ekspor 3 Bahan Kimia Jepang

8		
Regulasi Kontrol Ekspor 3 Bahan Kimia Jepang		
	Sebelum	Sesudah
Kategori perizinan	General bulk export	Individual export license
	license (lisensi masal umum)	(lisensi ekspor khusus)
Pengajuan Internal	Tidak perlu mengajukan	Harus mengajukan ICP

Compliance Program (ICP) ²	ICP	yang sesuai dengan standar yang ditetapkan oleh METI.
Proses mendapatkkan lisensi	±14 hari	±90 hari
Masa berlaku	3 tahun	6 bulan

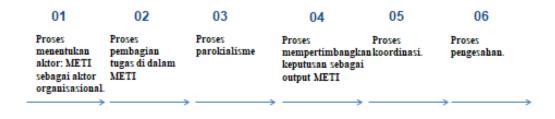
Sumber: di olah dari berbagai sumber

Berdasarkan tabel 4, diketahui bahwa regulasi terbaru memuat persyaratan yang lebih sulit. Awalnya, Korea Selatan dikategorikan sebagai whitelist. Oleh karena itu, Korea Selatan termasuk dalam 27 negara yang mendapatkan keistimewaan dalam transaksi perdagangan dengan Jepang. Keistimewaan yang didapatkan ialah akses untuk memperoleh lisensi massal umum, sehingga Korea Selatan dan 26 negara lain hanya perlu menunggu proses perizinan selama 14 hari. Namun, sejak kebijakan baru diberlakukan maka 3 bahan kimia masuk dalam kategori lisensi individu dan harus menunggu sekitar 90 hari. Selain itu, masa berlaku lisensi juga turut berganti. Jika awalnya lisensi mempunyai masa berlaku selama 3 tahun, setelah diperbarui maka setiap perusahaan harus mengurus lisensi tiap kali ingin melakukan pengiriman barang ke Korea Selatan. Proses administrasi yang panjang dapat menimbulkan keterlambatan dalam produksi semikonduktor di Korea Selatan.

C. Proses Pengambilan Kebijakan Pembaruan Regulasi Kontrol Ekspor Jepang.

Berdasarkan model proses organisasional yang dikemukakan oleh Allison, maka proses pengambilan kebijakan pembaruan regulasi kontrol ekspor oleh Jepang ke Korea Selatan dijabarkan dalam enam varibel utama yang dapat dilihat pada bagan di bawah ini.

Bagan 5. Proses Pengambilan Kebijakan Pembaruan Regulasi Kontrol Ekspor Jepang ke Korea Selatan



Sumber: olahan penulis.

Bagan 5 menunjukkan bahwa terdapat enam proses dalam pengambilan kebijakan dalam kasus yang diteliti, yaitu proses menentukan aktor, proses

² Internal Compliance Program adalah standar operasional yang harus dipenuhi oleh perusahaan eksportir dan importir pada item yang masuk dalam kontrol ekspor.

pembagian tugas, proses parokialisme, proses mempertimbangkan keputusan untuk dijadikan sebagai output METI, proses koordinasi, dan terakhir ialah proses pengesahan.

1. Proses menentukan aktor: METI sebagai aktor organisasional.

Berdasarkan model proses organisasional yang dikemukakan Allison, proses pengambilan kebijakan regulasi kontrol ekspor di Jepang di mulai dengan menentukan aktornya. Dalam model kedua, Allison mengemukakan bahwa organisasi sebagai aktor yang memproses lahirnya suatu kebijakan luar negeri. Dalam fenomena di Jepang, proses pengambilan keputusan memang lebih banyak diserahkan kepada kementerian terkait (Mugasejati, 1999). Hal ini dikarenakan kementerian di nilai lebih ahli dan paham terhadap suatu isu yang terjadi.

Terdapat tiga hirarki dalam pengambilan kebijakan kontrol ekspor Jepang (CISTEC, 2015). Pertama ialah FEFTA sebagai kerangka dasar pengendalian yang diputuskan oleh parlemen. Di bawah FEFTA ialah perintah kabinet yang menentukan daftar barang yang di kontrol. Sedangkan yang terakhir ialah perintah menteri yang menentukan detail lebih lanjut dari regulasi kontrol ekspor Jepang. Dalam penelitian ini, perubahan pada jenis lisensi masuk ke dalam kategori detail lanjutan. Sehingga, proses pengambilan keputusannya pun dikerjakan oleh kementerian terkait, yaitu Kementerian Ekonomi, Perdagangan, dan Industri Jepang (METI).

Kewenangan METI untuk mengatur lisensi kontrol ekspor tertuang dalam pasal 48 ayat 1 yang menyebutkan bahwa setiap orang yang akan mengekspor barang tertentu harus memperoleh izin dari METI. Lalu di pasal 25 ayat 1 juga di atur bahwa mereka yang akan mengalihkan teknologi tertentu kepada orang asing atau ke luar negeri harus memperoleh izin dari METI. Maka dari itu, aktor organisasional dalam pengambilan kebijakan pembaruan regulasi kontrol ekspor direpresentasikan kepada METI Jepang.

2. Proses pembagian tugas dalam METI.

Dalam suatu organisasi, terdapat pembagian peran untuk merespon setiap masalah berbeda yang datang dari luar negeri. Untuk memproses kebijakan kontrol ekspor, METI secara khusus menempatkan satu departemen di bawah Biro Perdagangan dan Kerja Sama Ekonomi. Departemen ini disebut dengan Departemen Kontrol Perdagangan. Tugasnya ialah membuat, merevisi, atau menghapus, serta menyebarluaskan informasi mengenai perubahan kontrol ekspor. Selain itu, departemen ini juga bertanggung jawab untuk melakukan identifikasi terhadap lisensi dan meminta persetujuan kepada menteri. Merujuk pada tugas ini, maka Departemen Kontrol Perdagangan bertanggung jawab untuk membuat rumusan kebijakan.

Dalam penelitian ini, eksistensi Departemen Kontrol Perdagangan nampak dalam setiap informasi yang dipublikasikan melalui website METI. Dalam unggahannya, setiap informasi mengenai perubahan kategori lisensi tiga bahan kimia yang dikirim ke Korea Selatan selalu melampirkan nama Divisi Kebijakan Kontrol Ekspor Keamanan. Sementara, tidak ada artikel atau publikasi mengenai pembaruan lisensi yang mencantumkan nama divisi lain.

3. Proses parokialisme.

Parokialisme merujuk pada suatu kondisi dimana organisasi lain cenderung tidak berpartisipasi aktif pada suatu masalah. Dapat diartikan bahwa peran satu organisasi menjadi lebih dominan dibandingkan organisasi lainnya karena mempunyai tanggung jawab masing-masing. Perilaku parokialisme nampak dari minimnya respon kementerian lain terhadap insiden pelanggaran kontrol ekspor Korea Selatan. Meski kementerian lain tidak memberikan respon, Diet sebagai kekuasaan tertinggi di Jepang turut merespon pelanggaran Korea Selatan. Diet menyatakan bahwa penerapan kontrol ekspor yang tidak sesuai dari Korea Selatan telah menimbulkan krisis kepercayaan di antara dua negara. Oleh karena itu, Jepang perlu mengubah hubungan kontrol ekspor dengan Korea Selatan.

Allison menjelaskan bahwa perilaku parokialisme di dalam organisasi merupakan suatu kewajaran karena setiap kementerian dan Diet sudah mempunyai tugasnya masing-masing dalam merespon masalah kontrol ekspor. Dalam kasus ini, METI mempunyai tanggung jawab yang besar dalam menetapkan kategori lisensi yang diberikan kepada Korea Selatan. Sehingga parokialisme diperlukan agar METI dapat relatif stabil dalam merumuskan kebijakan.

4. Proses mempertimbangkan keputusan sebagai output METI.

Dalam mengambil suatu keputusan, METI memperhatikan beberapa indikator yang dijabarkan sebagai berikut:

Pertama ialah indikator tujuan atau sasaran. Dalam mengeluarkan kebijakan pembaruan lisensi ke Korea Selatan, METI terlebih dahulu menentukan sasaran atau tujuan. Karena tujuan merupakan wujud respon dari suatu masalah, maka kebijakan pembaruan regulasi kontrol ekspor Jepang merupakan respon terhadap pelanggaran yang dilakukan Korea Selatan. Oleh karena itu, Jepang mengubah jenis lisensi pada tiga bahan kimia untuk meningkatkan pengawasan terhadap ekspor ke Korea Selatan.

Kemudian, indikator kedua yang diperhatikan ialah skala prioritas METI. Pada kasus ini, METI memprioritaskan keamanan nasional Jepang (METI, 2019). Tindakan untuk memprioritaskan keamanan di dukung oleh fakta bahwa Jepang adalah negara yang merasakan sendiri dampak dari senjata nuklir. Pada 6 Agustus 1945, Amerika Serikat menjatuhkan bom atom "Little Boy" di kota Hiroshima. Beberapa hari kemudian, tepatnya pada 9 Agustus 1945 bom atom kedua "Fat Man" dijatuhkan di Nagasaki. Dampak dari insiden pengeboman ini menciptakan rasa trauma yang besar bagi rakyat Jepang. Oleh sebab itu, di dalam konstitusi tahun 1947 Jepang mendeklarasikan diri sebagai negara damai yang menolak segala bentuk kekerasan (perang) dalam menyelesaikan sengketa (National Archives, 2020).

Posisi Jepang sebagai produsen utama dari tiga bahan kimia membuat Jepang mempunyai tanggung jawab yang besar terhadap penyebarannya. Di samping itu, tindakan tegas yang dilakukan terhadap ekspor tiga bahan kimia ditujukan untuk memenuhi komitmen Jepang sebagai anggota dari empat rezim kontrol ekspor dunia.

Indikator ketiga ialah standard operational procedure (SOP) maupun kebiasaan METI. SOP dapat di lihat dari tugas METI yang berwenang mengatur lisensi kontrol ekspor Jepang. Korea Selatan merupakan salah satu negara yang mendapatkan keistimewaan dalam perdagangan item-item sensitif dengan Jepang.

Keistimewaan diberikan dalam bentuk kategori mitra dagang, yaitu mitra dagang terpercaya (whitelist). Untuk dikategorikan sebagai mitra dagang terpercaya, Korea Selatan harus menerapkan sistem kontrol ekspor yang memadai. Karena Korea Selatan melakukan re-ekspor tanpa meminta lisensi baru dan gagal menghentikan praktik ekspor ilegal, maka METI harus mengubah regulasi kontrol ekspor ke Korea Selatan.

Jika ditelusuri melalui kebiasaan-kebiasaan sebelumnya, METI memang sangat tegas dalam mengatur sistem kontrol ekspor Jepang. Misalnya pada kasus pelanggaran oleh Mitutoyo Corporation. Perusahaan ini merupakan produsen alat pengukur presisi terkemuka. Pada akhir tahun 2003 hingga awal 2004, Badan Energi Atom Internasional (IAEA) melakukan inspeksi dan menemukan salah satu perangkat presisi Mitutoyo ada pada bagian program senjata nuklir Libya yang sudah tidak berfungsi (Lieggi dan Toki, 2007). Atas temuan tersebut, Jepang mulai melakukan penyelidikan terhadap kegiatan ekspor Mitutoyo.

Hasil penyelidikan membuktikan Mitutoyo bersalah. Jepang menetapkan dua sanksi akhir kepada Mitutoyo. Pertama, pada 25 Juni 2007 pengadilan memberi hukuman pidana berupa vonis penjara kepada empat mantan eksekutif Mitutoyo dan perusahaan di denda sebesar 45 juta yen (sekitar US\$ 350.000) (Lieggi dan Toki, 2007). Keesokan harinya METI memberikan hukuman administratif yaitu melarang Mitutoyo melakukan ekspor selama tiga tahun.

Kebiasaan sikap tegas METI lainnya dapat di lihat pada kasus yang dikenal *Toshiba Machinery Incident* pada tahun 1987 (King's College London, 2014). Dalam kasus ini, perusahaan Toshiba Corporation terbukti memasok dua peralatan mesin teknologi tinggi (*MBP-110 dan MF Series*) yang digunakan untuk pembuatan kapal selam Uni Soviet. Akibat dari insiden ini, METI memberikan sanksi ekonomi berupa larangan mengekspor produk perusahaan Toshiba ke negara komunis selama 1 tahun. Kerugian Toshiba diperkirakan mencapai US\$ 100 juta atau sekitar 12% dari total ekspor perusahaan pada saat itu (King's College London, 2014).

Dua contoh kasus di atas menunjukkan upaya tegas yang dilakukan METI untuk memprioritaskan keamanan Jepang. Meskipun sanksi larangan ekspor menciptakan kerugian bagi perusahaan, keputusan semacam ini harus di buat untuk mencegah timbulnya ancaman keamanan serta menjaga komitmen Jepang sebagai anggota rezim kontrol ekspor internasional.

Indikator keempat merujuk pada upaya METI untuk menghindari ketidakpastian. METI sudah memiliki pandangan skeptis terhadap penerapan kontrol ekspor di Korea Selatan. Hal ini dikarenakan kasus ekspor ilegal yang berkaitan dengan item sensitif masih terjadi. Bahkan, pada Januari-Maret 2019 sudah ditemukan 38 kasus (CISTEC 2019). Jika di tinjau dari kurun waktu kejadian yang hanya tiga bulan, jumlah pelanggaran ini sangat memprihatinkan. Oleh karena itu, METI menghindari ketidakpastian dengan cara menerapkan kontrol ekspor yang lebih ketat pada jenis lisensi.

Indikator kelima ialah perubahan METI. Sebelumnya memang tidak ada kasus pelanggaran sistem kontrol ekspor yang dilakukan oleh negara lain. Kasus Mitutoyo dan Toshiba adalah pelanggaran yang dilakukan oleh perusahaan eksportir Jepang sendiri. Namun, dalam memutuskan kebijakan pembaruan lisensi

ke Korea Selatan, tidak ada perubahan yang dilakukan oleh METI. Hukuman yang diberikan sama yakni berupa sanksi administratif. Sebagaimana telah dijabarkan sebelumnya, bahwa berdasarkan SOP yang merujuk pada tugasnya, METI telah menjalankan fungsinya sebagai kementerian yang menetapkan kategori lisensi ekspor.

5. Proses koordinasi.

Organisasi terbagi dalam beberapa sub bagian dengan keahliannya masing-masing dalam merumuskan suatu kebijakan. Namun, terkadang kebijakan yang dibuat oleh satu organisasi dapat mempengaruhi organisasi lain. Dalam hal ini, kebijakan yang dirumuskan oleh Departemen Kontrol Perdagangan bisa saja mempengaruhi departemen lain. Dalam memperoses transaksi item-item sensitif Jepag, maka Departemen Kontrol Perdagangan berkoordinasi dengan Departemen Ekspor, Departemen Klasifikasi, dan Departemen Pengiriman (METI, 2022). Namun, departemen lain tidak memiliki wewenang dalam merumuskan kebijakan sistem kontrol ekspor Jepang, melainkan hanya sebagai pelaksana dari kebijakan yang ditetapkan oleh Departemen Kontrol Perdagangan. Sehingga, koordinasi dilakukan setelah kebijakan di buat.

Selain melihat koordinasi di dalam internal METI, maka perlu melihat koordinasi antara METI dengan lingkungan eksternalnya, yaitu dengan kementerian lain maupun Diet. Satu-satunya pengaruh datang dari parlemen, dimana parlemen menyatakan keinginan untuk mengubah hubungan kontrol ekspor dengan Korea Selatan pasca ditemukannya kasus pelanggaran. Pengaruh yang diberikan parlemen menunjukkan dorongan kepada METI untuk mengubah kontrol ekspor ke Korea Selatan.

6. Proses pengesahan.

Setelah dirumuskan oleh Departemen Kontrol Perdagangan, maka hasil rumusan kebijakan di ajukan kepada METI untuk disetujui. Berdasarkan pasal 74 Konstitusi Jepang, maka naskah kebijakan ditandatangani oleh Menteri METI, yaitu Hirosige Seko dan Perdana Menteri Jepang, yaitu Shinzo Abe. Setelah METI memutuskan untuk memperbarui regulasi kontrol ekspor dan mendapat persetujuan oleh Perdana Menteri, maka berdasarkan pasal 66 dan pasal 72 maka Kabinet secara kolektif bertanggung jawab atas putusan tersebut kepada Diet. Lalu, pada 1 Juli 2019, METI bersama Perdana Menteri Shinzo Abe beserta Dewan Kabinet lainnya melakukan press realease untuk mengumumkan perubahan jenis lisensi tiga bahan kimia yang di ekspor ke Korea Selatan.

Penjabaran di atas menunjukkan bahwa ketika pelanggaran ekspor terjadi, maka pertama kali permasalahan akan diserahkan kepada lembaga otoritas yang berwenang menangani permasalahan tersebut, yaitu METI. METI ialah aktor organisasional yang berperan dominan dalam proses pengambilan kebijakan pembaruan regulasi kontrol ekspor ke Korea Selatan. Menurut Allison, dominasi METI menunjukkan adanya parokialisme di dalam pengambilan keputusan suatu negara. Dominasi ini didasarkan pada adanya tugas dari masing-masing kementerian dalam merespon masalah yang datang dari luar negeri. Sehingga, ketika Korea Selatan melakukan pelanggaran terhadap prinsip dasar kontrol ekspor Jepang, maka kementerian yang bertanggung jawab ialah METI.

Perubahan regulasi di proses dengan mekanisme organisasi berdasarkan pada kebiasaan atau standar prosedural. Dapat di lihat sebelumnya, bahwa METI merespon pelanggaran Korea Selatan sebagaimana METI merespon pelanggaran perusahaan eksportir Jepang, yakni memberikan sanksi administratif. Perbedaannya terletak pada jangka waktu yang diberikan. Pada kasus Mitutoyo dan Toshiba, sanksi administratif berupa larangan ekspor berlaku dalam jangka waktu tertentu. Sedangkan, pada kebijakan perubahan lisensi ini tidak ada jangka waktu yang ditetapkan.

Kebijakan perubahan lisensi yang ditujukan sebagai solusi untuk mencegah resiko ancaman keamanan nyatanya berdampak pada sektor ekonomi Jepang. Pada tahun 2019, Korea Selatan diperkirakan mengalami kerugian sebesar US\$ 27 miliar (Asih dan Sukamonohadi, 2019). Oleh karena itu, Pemerintah Korea Selatan berupaya mengurangi ketergantungan impor dengan cara menyuntikkan dana kepada perusahaan-perusahaan lokal yang memproduksi bahan kimia, khususnya material HF. Akhirnya Korea Selatan dapat menurunkan ketergantungannya terhadap impor HF dari Jepang.

Akibat dari keberhasilan tersebut, Jepang mengalami kerugian ekspor. Pada tahun 2018, ekspor tertinggi ialah ke Korea Selatan dengan nilai sekitar USD 67 juta (WITS, 2018). Kemudian, pada tahun 2019, Korea Selatan masih menduduki tujuan ekspor utama, namun nilai perdagangan turun menjadi USD 41 juta (WITS, 2019). Memasuki tahun 2020, nilai ekspor semakin turun menjadi sekitar USD 25 juta (OEC, 2020). Pasca kebijakan diputuskan, Jepang dan Korea Selatan melakukan beberapa pertemuan diplomatik untuk membahas mengenai perubahan regulasi. Namun, pembicaraan terakhir kali dilakukan pada 11 Maret 2020 (METI, 2020).

Kesimpulan

Berdasarkan uraian pembahasan, dapat disimpulkan bahwa pembaruan regulasi kontrol ekspor Jepang dilatar belakangi oleh adanya pengaruh dari lingkungan ekstrasocietal yaitu pelanggaran Korea Selatan terhadap prinsip dasar kontrol ekspor Jepang dan lingkungan intrasocietal yaitu tuntutan Diet kepada METI untuk mengubah hubungan kontrol ekspor dengan Korea Selatan. Setelah di proses, METI mengeluarkan suatu output berupa perubahaan dari yang sebelumnya tiga bahan kimia masuk dalam kategori lisensi ekspor massal umum di pindah ke dalam kategori lisensi ekspor individu.

Adapun prosesnya melalui 6 tahapan. Pertama ialah menentukan aktor, yakni menetapan METI sebagai aktor organisasional. Kedua, METI menugaskan sub organisasi di bawahnya, yaitu Departemen Kontrol Perdagangan yang memang secara khusus bertanggung jawab untuk menetapkan kebijakan kontrol ekspor. Ketiga, dalam prosesnya terlihat adanya parokialisme dimana METI mempunyai peran dominan dibandingkan parlemen dan kementerian lain. Keempat, METI mempertimbangkan suatu output atau kebijakan dengan memperhatikan tujuan, skala prioritas, standar prosedural dan kebiasaan sebelumnya, memastikan bahwa kebijakan di buat untuk menghindari ketidakpastian dalam penerapan kontrol ekspor di Korea Selatan, serta indikator perubahan. Kelima, adanya proses koordinasi dalam lingkungan internal dan

eksternal METI. Terakhir, ialah proses pengesahan yaitu penandatangan dan pengesahan oleh Menteri METI dan Perdana Menteri Shinzo Abe.

Daftar Pustaka

- Agung, S. L. 2006. Sejarah Asia Timur 2. Surakarta: LPP UNS dan UNS Press.
- Allison, G. T. 1971. Essence of Decision: Explaining The Cuban Missile Crisis. United States of America: Little, Brown, and Company Ltd.
- Asih, K. N. dan Suksmonohadi, M. 2019. Perkembangan Ekonomi Keuangan dan Kerja Sama Internasional: Konflik Perdagangan Makin Menekan Perekonomian Global ed. III. Jakarta: Bank Indonesia.
- CISTEC. 2015. Overview of Japan's Export Controls (Fourth Edition).

 https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.cistec.or.jp/english/export/Overview4th.pdf&ved=2ahUKEwih19q2tKD4AhUHjtgFHQIJCokQFnoECAYQAQ&usg=AOvVaw0gRYu91sFZCCQdK2P-8TGG
- CISTEC. 2019. On the Revision of Japan's Application of Export Controls to the Republic of Korea and Compliance of Japan's Security Export Control Systems with WTO Rules: Disputes Based on Misuderstandings are Fruitless.
 - https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.cistec.or.jp/service/kankoku/191101-
 - e.pdf&ved=2ahUKEwiY0tacxu33AhUd7XMBHRm4BGwQFnoECAMQAQ&usg=AOvVaw1TzPLEOMwo9Usk7bcU1sWQ
- Easton, D. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. United States of America: John Wiley & Sons, Inc.
- Handayani, R. 2020. *Metodologi Penelitian Sosial*. Yogyakarta: Trussmedia Grafika.
- King's College London. 2014. *The Toshiba-Konsberg case*. https://www.kcl.ac.uk/news/the-toshiba-kongsberg-case
- Korea International Trade Association. 2019. *How much dependence on Japanese imports of semiconductor materials Japan retaliates against?*. https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmmrcNews/cmmr

https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmmrcNews/cmmrcNews/cmmrcNewsDetail.do?pageIndex=1&nIndex=53701&sSiteid=1

- Lieggi, S. dan Toki, M. 2007. *The Mitutoyo Case: Will Japan Learn From Its Mistakes or Repeat Them?*. https://www.nti.org/analysis/articles/will-japan-learn-its-mistakes/
- METI. 2019. Overview of the "List control" and "Catch-all control". https://www.meti.go.jp/policy/external_economy/export_control_korea/pdf/gaiyo_en.pdf
- METI. (Tanpa Tahun). *History of METI: METI has a long history from the postwar years of recovery to the present day.* https://www.meti.go.jp/english/aboutmeti/data/ahistory.html
- METI. (Tanpa Tahun). *METI's Mission: Act for Establishment of the Ministry of Economy, Trade, and Industry*. https://www.meti.go.jp/english/aboutmeti/data/meti_mission.html

x-en.html

- METI. 2019. Security Export Control Handbook 10th Edition. Tokyo: METI Press.
 - https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.meti.go.jp/policy/anpo/seminer/shiryo/handbook_e.pdf&ved=2ahUKEwjezNyEjtDxAhXKQ30KHZXkD5sQFjAAegQIAxAC&usg=AOvVaw3aQ-tlkAkd2vXa5lPkgaiY
- METI. 2019. Update of METI's Licensing Policies and Procedures in Relation to the Republic of Korea.

 https://www.meti.go.jp/policy/external_economy/export_control_korea/inde
- METI. 2020. *The Eighth Japan-Korea Export Control Policy Dialogue*. https://www.meti.go.jp/english/press/2020/0311_001.html
- METI. 2022. Security Export Guidance (Introduction). Tokyo: METI Press. https://www.meti.go.jp/english/press/2022/0204_001.html&ved=2ahUKEwiAkITvy4b4AhUCjdgFHdGHA58QFnoECAUQAQ&usg=AOvVaw3yStS1bU1Lzvbkcg2mu29p
- Mugasejati, N. P. 1999. *Dimensi Politik Dalam Krisis Ekonomi Jepang*. JSP Jilid 3, No. 1. p. 43. https://jurnal.ugm.ac.id/jsp/article/view/11143/8383
- National Archives. 2020. Featured Document Display: The Atomic Bombing of Hiroshima and Nagasaki. https://museum.archives.gov/featured-document-display-atomic-bombing-hiroshima-and-nagasaki
- OEC. 2020. *Hydrogen fluoride (hydrofluoric acid)*. https://oec.world/en/profile/bilateral-product/hydrogen-fluoride-hydrofluoric-acid/reporter/jpn?redirect=true
- Prime Minister of Japan and His Cabinet. (Tanpa Tahun). *The Cabinet*. https://japan.kantei.go.jp/101_kishida/meibo/daijin/index_e.html
- Sagena, U. 2005. Pergeseran Model Pembangunan Ekonomi Developmental State Jepang. Jurnal Sosial-Politika Jilid 6, no. 12: 59-76. Q&usg=AOvVaw0PQOkWfeC3yFAHOQTAbCh5
- Seth, Michael J. 2011. *A History of Korea: From Antiquity to the Present.* United Kingdom: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- The French Insitute for International and Strategic Affairs. 2021. *Japan-South Korea's Rivalry: The Semiconductor Industry Instrumentalization and its Implication for the Future of Japan-South Korea Economic Interdependence*. https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2021/03/Asia-Focus-157.pdf
- United Nations. 1966. Japan and Republic of Korea: Agreement on the settlement of problems concerning property and claims and economic co-operation (with Protocols, exchanges of notes and agreed minutes). No. 8473. New York.

https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20583/volume-583-I-8473-English.pdf

Widodo, E. S. 2017. *Ideologi Dalam Ekonomi Politik Global Antara Merkantilisme dan Liberalisme*. Jurnal Manajemen dan Bisnis Ganesha Jilid 1, No. 1, p. 8,

https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://stieganesha.e-

journal.id/jurnal/article/download/2/2/&ved=2ahUKEwik97rBwLr4AhWc8 XMBHbqGAoIQFnoECAkQAQ&usg=AOvVaw3Eqndbw5hqU9G4uYQs_ppf

World Integrated Trade Solution (WITS). 2018. *Japan Hydrogen fluoride* (hydrofluoric acid) exports by country in 2018). https://wits.worldbank.org/trade/comtrade/en/country/JPN/year/2018/tradeflow/Exports/partner/ALL/product/281111

World Integrated Trade Solution (WITS). 2018. *Japan Hydrogen fluoride* (hydrofluoric acid) exports by country in 2019). https://wits.worldbank.org/trade/comtrade/en/country/JPN/year/2019/tradeflow/Exports/partner/ALL/product/281111