

### BAB III

#### PERAN *AMAKUDARI* DALAM PERUSAHAAN INDUSTRI JEPANG

##### 3.1 Eksistensi *Amakudari* Dalam Perusahaan Jepang

*Amakudari* berperan menghubungkan perusahaan dengan pemerintah. Peran *amakudari* dapat dilihat dari kondisi suatu perusahaan yang mempekerjakannya. Perusahaan yang menghadapi rintangan yang menekan aktivitas perusahaan cenderung mempekerjakan *amakudari*.

*Amakudari* dapat ditemukan khususnya pada perusahaan-perusahaan seperti berikut :

- a. Perusahaan-perusahaan yang sangat ketat diatur oleh kebijakan industri tertentu (seperti obat-obatan dan bank komersial)
- b. Perusahaan-perusahaan yang terdesak oleh faktor eksternal yang memengaruhi posisi kompetitif mereka (Schaede, 1995 : 302). Desakan-desakan eksternal memengaruhi kompetisi intraindustri, umumnya industri-industri yang keuntungan utama mereka berasal dari transaksi ekspor-impor lintas negara seperti industri otomotif.

Terdapat pandangan bahwa *amakudari* secara langsung berhubungan dengan sumber daya eksternal khususnya sumber daya finansial dan informasi yang diperlukan bagi perusahaan dalam persaingan bisnis. Penempatan *amakudari* dipandang sebagai saluran antara perusahaan dengan pemerintah dalam mengatur ketergantungan terhadap sumber daya eksternal. Teori ketergantungan sumber daya menurut K.Calder (1989), terbentuk dari hubungan antara perusahaan dengan pemerintah yang berdasarkan keadaan sebuah perusahaan termasuk standar perusahaan, lokasi dan gabungan (merger) perusahaan (Colignon dan Usui, 2003, hal.68).

### 3.1.1. Ukuran Perusahaan dan *Amakudari*

Besar-kecilnya perusahaan memengaruhi jumlah *amakudari* dalam perusahaan tersebut. Perusahaan kecil dan menengah lebih membutuhkan *amakudari* karena perusahaan-perusahaan ini mencoba lebih keras memengaruhi sumber daya eksternal. Perusahaan menengah dengan jumlah pegawai 100-499 orang dan perusahaan kecil (kurang dari 100 pegawai) tidak bisa mengelola sendiri ketergantungan sumber daya. Dengan demikian perusahaan-perusahaan ini mempekerjakan kembali pensiunan pegawai pemerintah untuk memperoleh informasi yang berguna bagi perusahaan (Rixtel, 2002, hal.62-63). Namun kepastian akan peraturan dan perlindungan perusahaan tidak dapat ditebak sehingga menjadi semakin sulit untuk memperoleh informasi dari pemerintah tanpa bantuan dari pihak lain di luar perusahaan, dan juga perusahaan besar lebih mampu dalam mempekerjakan *amakudari* daripada perusahaan kecil. Oleh karena itu perusahaan besar menjadi lebih banyak mempekerjakan *amakudari* yang dapat memengaruhi pemerintah untuk menjamin dan melindungi perusahaannya (Schaede, 1995, hal.346).

Pada Tabel 3.1 ditunjukkan jumlah *amakudari* yang dipekerjakan kembali oleh perusahaan berdasarkan 'besar'nya suatu perusahaan.

Tabel 3.1 *Amakudari* Berdasarkan Standar Perusahaan

Standar perusahaan	1963	1972	1982	1992	1995
Kurang dari 30 pegawai	8.5%	4.4%	2.7%	3.8%	5.4%
30 – 99 pegawai	6.7%	15.0%	13.7%	12.2%	6.9%
100 – 499 pegawai	24.2%	29.4%	30.1%	21.5%	27.6%
500 – 999 pegawai	10.3%	13.8%	12.4%	16.3%	20.1%
Lebih dari 1000 pegawai	29.1%	37.5%	41.2%	45.9%	40.2%
Jumlah	130 (78,8%)	160 (90,4%)	226 (84,3%)	200 (95,7%)	174 (91,6%)
Tidak diketahui	35 (21,2%)	17 (9,6%)	42 (15,7%)	9 (4,3%)	16 (8,4%)
Jumlah Total Amakudari	165 (100%)	177 (100%)	268 (100%)	209 (100%)	190 (100%)

Keterangan : Tidak diketahui (missing cases) yaitu perusahaan yang menerima amakudari tetapi ukuran perusahaan tidak dapat diidentifikasi

Sumber : Colignon dan Usui, 2003, hal.70

Pada data terlihat persentasi jumlah *amakudari* pada perusahaan kecil (kurang dari 100 pegawai) sekitar 15% sampai dengan 20% namun angka ini menurun menjadi 12,1% pada tahun 1995. Persentasi jumlah *amakudari* pada perusahaan menengah (100-499 pegawai) yaitu sekitar 20% sampai dengan 30%. Pada perusahaan besar (500-999 pegawai) persentasi jumlah *amakudari* meningkat dari 10,3% pada tahun 1963 menjadi 20,1% pada tahun 1995. Persentasi jumlah *amakudari* juga meningkat pada perusahaan besar dengan jumlah pegawai lebih dari 1000 pegawai yaitu sekitar 29,1% sampai dengan 40,2%.

### 3.1.2. Lokasi perusahaan

Lokasi sebuah perusahaan penting untuk mengakses pengaruh politik, informasi, dan sumber daya eksternal lainnya. Perusahaan yang tidak berlokasi di Tokyo cenderung lebih banyak mempekerjakan *amakudari* daripada perusahaan yang berlokasi di Tokyo, karena Tokyo merupakan ibukota Jepang dan pusat pemerintahan. Perusahaan di Tokyo juga dapat lebih efektif merekrut pegawai alumni Universitas Tokyo, sehingga dapat berhubungan dengan pemerintah tanpa mempekerjakan *amakudari*. Perusahaan yang terletak di luar Tokyo kurang beruntung dalam mendapatkan akses untuk membangun hubungan perusahaan dengan pemerintah, sehingga perusahaan yang tidak berlokasi di Tokyo lebih banyak mempekerjakan *amakudari* dalam mengatasi rintangannya.

### 3.3.3. Perusahaan gabungan

Gabungan perusahaan industri menyatukan kekuatan mereka untuk menghadapi rintangan dalam kegiatan industrinya. Perusahaan gabungan mempunyai cara tersendiri untuk mendapatkan informasi dan sumber daya lainnya. Karena itu, perusahaan non-gabungan lebih tergantung pada *amakudari* untuk mendapatkan informasi dari pemerintah dan sumber daya yang lainnya agar dapat bersaing dengan perusahaan gabungan. Pada Tabel 3.2 ditunjukkan persentasi jumlah *amakudari* yang bekerja pada perusahaan berdasarkan perusahaan gabungan atau tidak.

Tabel 3.2 Jumlah *Amakudari* Berdasarkan Perusahaan Gabungan

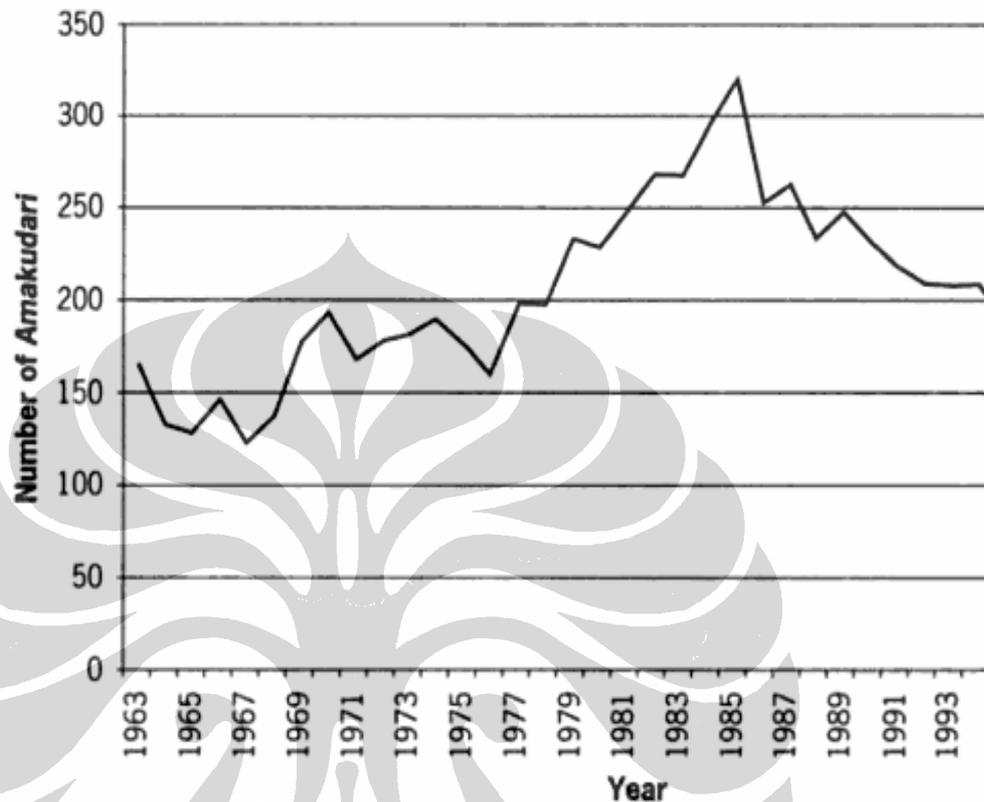
	1963	1972	1982	1992	1995
Perusahaan gabungan	23.6%	23.7%	34.3%	30.1%	18.4%
Bukan perusahaan Gabungan	32.7%	66.7%	51.1%	45.9%	70.0%
Tidak diketahui	43.6%	9.6%	14.6%	20.1%	8.9%
Total amakudari	165	177	268	209	190

Keterangan : Tidak diketahui (missing cases) yaitu perusahaan yang menerima amakudari tetapi tidak dapat di identifikasikan apakah perusahaan gabungan atau tidak.

Sumber : Colignon dan Usui, 2003, hal. 72

Pada data terlihat dari tahun ke tahun, perusahaan yang bukan merupakan perusahaan gabungan semakin banyak mempekerjakan amakudari yaitu 32,7% pada tahun 1963 menjadi 70% pada tahun 1995. Perpindahan *amakudari* ke perusahaan berdasarkan perusahaan gabungan atau tidak ini, sesuai dengan keterangan pada teori sumber daya yang dijelaskan sebelumnya oleh K.Calder (1989).

Perpindahan *amakudari* ke perusahaan meningkat pada akhir tahun 1970 dan awal tahun 1980, dan jumlah *amakudari* pada awal tahun 1990 relatif stabil. Seperti yang ditunjukkan pada Grafik 3.1 mengenai jumlah *amakudari* dari tahun 1963-1995.

Grafik 3.1. Perpindahan *Amakudari* ke Perusahaan

Sumber : Colignon dan Usui, 2003, hal. 59

Data tersebut menunjukkan jumlah *amakudari* dari tahun 1963-1995. Pada data terlihat bahwa jumlah *amakudari* terus meningkat dari tahun 1967 dan mencapai puncaknya pada tahun 1986 yaitu pada saat terjadinya *bubble economy* di Jepang yang menyebabkan kompetisi antar perusahaan semakin ketat. Juga terlihat jumlah *amakudari* yang relatif stabil antara tahun 1991 samapi dengan tahun 1995.

Jumlah *amakudari* berdasarkan kementerian asal mereka mengalami perubahan pada setiap tahunnya. Berdasarkan peringkat lima besar kementerian dengan jumlah *amakudari* terbanyak dapat dilihat pada Tabel 3.3.

Tabel 3.3. Peringkat Jumlah *Amakudari* Berdasarkan Kementerian

Peringkat	1963	1965	1970	1975
1	MOT	MOF	MOF	MOF
2	MOF	MITI	MITI	MOC
3	MITI	MOT	MOT	MOT
4	MOC	MOC	MAFF	MAFF
5	TA	MAFF	MPT	MITI

Keterangan : MOT (Kementerian Transportasi / *Ministri of Transport*), MOF (Kementerian keuangan/*Ministri of Finance*), MOC (Kementerian Konstruksi/*Ministry of Construction*), MAFF (*Ministry of Argiculture, Forestry and Fisheries* / Kementerian Pertanian, Kehutanan dan Perikanan), MPT (*Ministry of Post and Telecommunications* / Kementerian Pos dan Telekomunikasi), TA (Badan Administrasi Perpajakan Nasional / *National Tax Administration Agency*)

Sumber : Colignon dan Usui, 1995. dikutip dari Aibonotika, 2004, hal.80).

Ada hubungan antara tempat asal pegawai pemerintah bekerja sebelumnya pada pemerintahan, dan tempatnya bekerja sebagai amakudari pada posisi eksekutif pemerintahan pada bidang yang serupa ketika dia bekerja di pemerintahan. Misalnya pejabat pensiunan Kementrian Keuangan bekerja kembali pada bank komersial, pejabat pensiunan dari Kementrian Transportasi bekerja kembali pada perusahaan konstruksi pembuat jalan.

### 3.2 Peran *Amakudari*

Schaede menegaskan dari sisi perusahaan, sesuai dengan teori ketergantungan sumber daya, kebijakan pemerintah dapat dianggap sebagai hambatan eksternal pada perusahaan. Semakin besar hambatan tersebut, semakin besar usaha perusahaan untuk mencoba memengaruhi kebijakan (misalnya lobi atau cara lain untuk mempengaruhi proses pembuatan kebijakan). Bagi pemerintah, sebuah kebijakan membutuhkan sistem untuk menjamin pelaksanaannya, dan mengurangi upaya perusahaan untuk tidak mematuhi suatu kebijakan. Sehingga dalam hal ini peran amakudari adalah untuk melobi perubahan-perubahan dalam regulasi, dan untuk memonitor regulasi (Schaede, 1995, hal.353).

Perusahaan merekrut *amakudari* untuk bersaing dalam mendapatkan keuntungan dari para pembuat kebijakan, berkompetisi dengan perusahaan lain, dan agar mempunyai akses langsung pada kebijakan yang dapat diubah.

### 3.2.1 Petunjuk Administrasi (*administrative guidance/ gyosei shidō*)

Schaede (1995) menjelaskan bahwa peraturan Jepang mempunyai dua ciri, yaitu undang-undang dalam bentuk undang-undang industri khusus (misalnya undang-undang perbankan, undang-undang bisnis asuransi, undang-undang bisnis, dan lain-lain), dan juga peraturan khusus untuk situasi-situasi tertentu (industri tertentu) berdasarkan *gyosei shidō* yang tidak disusun dalam undang-undang seperti kebijakan pemerintah.

Schaede mengklasifikasikan regulasi Jepang menjadi empat, yaitu:

- a. Undang-undang (*hōritsu*),
- b. Peraturan-peraturan tambahan undang-undang yang dirumuskan dalam aturan (*seirei* dan *shorei*) yang dikeluarkan kabinet,
- c. Pemberitahuan tertulis (*tsutatsu*) yang dikeluarkan oleh kementerian terkait,
- d. Pernyataan informal tertentu, yang ditujukan kepada individu kelompok dari perusahaan industri tertentu. Pemberitahuan-pemberitahuan dan kunjungan oleh para menteri tanpa persetujuan kabinet, disebut *gyosei shido* (Schaede, 1995, hal.353).

*Gyosei shidō* menjadi petunjuk yang diberikan kepada perusahaan-perusahaan tertentu. Disebut instruksi (*shiji*), rekomendasi atau nasehat (*kankoku*), peringatan (*keikoku*), perhatian (*chūi*) dan petunjuk (*shidō*). *Gyosei shidō* tidak dituliskan, dan langsung diberlakukan pada perusahaan tertentu.

*Gyosei shidō* tidak didasarkan pada undang-undang. Selain itu sering melibatkan pembicaraan-pembicaraan yang rumit dan informal antara pejabat kementerian dan perwakilan manajemen industri. Praktek kebijakan seperti ini

diperkirakan mencapai 60-90% dari semua kebijakan yang ada. Peraturan tersebut dapat diterapkan atau dicabut tergantung pada kebijaksanaan kementerian, dan adakalanya tanpa pemberitahuan terlebih dahulu (Schaede, 1995, hal.353)

Hukum Jepang biasanya singkat dan sangat umum, dan dirancang dalam bahasa kabur dan dwimakna (ambigu) dan interpretasi yang sebenarnya diserahkan kepada kebijaksanaan pemerintah birokrat (Schaede, 1995, hal.354). *Gyosei shidō* didefinisikan cukup hanya sebagai saran atau arah oleh pejabat pemerintah, yaitu hukum formal tanpa paksaan.

Perusahaan mengetahui bahwa dengan mengikuti *gyosei shidou*, mereka akan mendapatkan keuntungan di kemudian hari. Di lain pihak, jika kementerian menemukan adanya tindakan perusahaan di luar kebijakan tersebut, kementerian memiliki banyak pilihan untuk menghalangi bisnis perusahaan tersebut selanjutnya.

Kebijakan yang dapat berubah seperti itu membuat perusahaan membutuhkan *amakudari* untuk mendapatkan informasi mengenai kebijakan tertentu. Oleh sebab itu perantara antara perusahaan dengan pemerintah sangat penting, *amakudari* juga diperlukan bagi perusahaan untuk menjelaskan mengenai kebijakan dari pemerintah yang dianggap kurang jelas. Peran *amakudari* berkaitan dengan *gyosei shidō*, adalah :

1. Untuk akses langsung informasi pemerintah dan untuk mempengaruhi kebijakan. *Amakudari* menyediakan saluran informasi langsung dari pemerintah kepada perusahaan,
2. Juga bagi pemerintah yaitu untuk mendapatkan manfaat dengan mengirim mantan birokrat ke perusahaan-perusahaan yang diatur *gyosei shidō* agar pengaruhnya atas perusahaan meningkat dan untuk mengetahui jalannya kebijakan pada perusahaan tertentu.

Sulit merumuskan dan melaksanakan kebijakan industri Jepang jika tidak ada yang menengahi antara perusahaan dan pemerintah. *Gyosei shidō* merupakan salah satu alat kebijakan yang paling penting, jaringan pribadi dan informal, terutama *amakudari* digunakan untuk mempengaruhi keputusan bisnis.

Selama tahun 1950-an. Ketika ekonomi Jepang masih merupakan subjek kontrol pemerintah yang ketat, banyak perusahaan mencari dan mempekerjakan

*amakudari* untuk memanfaatkan akses mereka kepada pemerintah yang berkaitan dengan persetujuan-persetujuan, lisensi ekspor-impor, dan dana-dana investasi. Seperti pada industri baja, setiap perusahaan besar mendapatkan mempekerjakan pensiunan wakil menteri atau setidaknya pensiunan kepala birokrasi industri berat (*heavy industry bureau*). Hubungan yang sama juga terdapat pada industri tenaga listrik

Laporan Otoritas Personal Nasional (NPA) tahun 1973 mencatat bahwa 83 dari 180 birokrat adalah pensiun yang menerima pengecualian undang-undang, 83 adalah pegawai administratif dan 97 adalah pegawai teknik (Aibonotika, 2004, hal.37-38).

Surat kabar Asahi tanggal 16 april 1974 melaporkan hasil-hasil investigasi yang menunjukkan bahwa pada industri minyak ada sekitar 50 mantan birokrat senior MITI pada tingkat direktur dan di atasnya. Jumlah ini termasuk lima mantan wakil menteri MITI. Pada saat itu industri minyak menjadi subjek *gyosei shidō* oleh pemerintah, dan oleh karenanya perusahaan-perusahaan industri minyak menjadi banyak mempekerjakan *amakudari* untuk mendapatkan informasi yang jelas dari pemerintah. Di bawah Hukum Industri Minyak Bumi (*Petroleum Industry Law*) tahun 1962 industri minyak merupakan subjek *gyosei shidō* (Aibonotika, 2004, hal. 39-40).

Pada tahun 1974 industri minyak menjadi perhatian pemerintahan karena ingin memajukan industri minyak di Jepang agar Jepang tidak tergantung pada impor minyak dari negara lain. Pada koran Asahi menunjukkan merger perusahaan industri perminyakan Kyoso (*kyoso sekiyu /kyoso oil co.*). Perusahaan ini awalnya dibentuk pada 1965 di bawah bimbingan keras MITI melalui merger beberapa perusahaan minyak kecil dan menengah. Berdasarkan the Japan Times (2 Mei 1974), pemerintah lebih ingin Kyodo berkembang ke dalam *Japanese major* yang akan membebaskan Jepang dari sangat tergantungnya pada perusahaan minyak internasional yang dipimpin Amerika (Aibonotika, 2004, hal.39-40).

Satu aspek tambahan dari peran dan penerimaan mantan birokrat di bisnis besar adalah posisi-posisi khusus mereka dalam industri-industri dan perusahaan-

perusahaan yang menjadi subjek *gyosei shidō* pemerintah. Dari sudut pandang perusahaan dalam suatu industri, keuntungan utama bagi perusahaan dalam menerima amakudari adalah kedekatannya dengan otoritas perizinan lisensi. Jika industri menerima *gyosei shidō* para eksekutif perusahaan yang terlibat biasanya akan menyimpulkan bahwa akan lebih nyaman untuk menerima beberapa mantan birokrat.

Menurut Schaede, amakudari adalah akibat dari usaha-usaha kementerian dan usaha swasta untuk mengatur ketidakpastian regulasi industri. *Amakudari* bisa bekerja 'sebagai perekat perusahaan ke para regulator kementerian, menyediakan kesempatan untuk perlakuan yang menguntungkan dari pemerintah kepada perusahaan-perusahaan dalam kompetisi dengan perusahaan-perusahaan lain.' (Schaede, 1995, hal 362-363).

### 3.2.2 Negosiasi ke Pemerintah Melalui Hubungan Personal

Jaringan informal berdasarkan hubungan pribadi adalah salah satu karakteristik yang paling penting dari hubungan perusahaan dengan pemerintah di Jepang.

Menurut Kusayanagi Daizou, semua manusia dalam hubungan masyarakat Jepang didasarkan pada empat jenis golongan (*batsu*) yaitu *keibatsu* (keluarga dan berhubung dalam perkawinan), *kyodobatsu* (hubungan dari tempat yang sama), *gakubatsu* (hubungan dari sekolah dan perguruan tinggi yang sama), dan *zaibatsu* (hubungan berdasarkan uang) (Johnson, 1992, hal.55). Hubungan personal berdasarkan latar belakang spesifik umum, yang terutama adalah *gakubatsu* menjadi sangat penting dalam birokrasi pemerintah. Jaringan Jepang, yang dibangun di antara orang-orang berbagai pengalaman dengan bekerja di tempat atau menghadiri sekolah yang sama.

Hubungan berdasarkan kekerabatan dan memiliki kampung yang sama telah melemah, dan hubungan personal yang saling percaya berdasarkan kontak yang sering terjadi yaitu hubungan *najimi* (keakraban), telah datang memenuhi peran penting dalam hubungan informal.

Hubungan personal yang kuat dapat memotong lintas organisasi (perusahaan ke pemerintahan), yang penting adalah berasal dari universitas yang sama didasarkan pada kesadaran yang kuat dari kelompok yang sama, yang dihasilkan dari berbagai pengalaman yang sama. Kesadaran yang kuat dari satu latar belakang pendidikan membentuk sistem saling mendukung baik di dalam dan antara organisasi Jepang.

Kesadaran yang kuat mengembangkan ikatan yang kuat antara lulusan dari universitas yang sama dan memiliki pengaruh yang signifikan tidak hanya pada hubungan antara organisasi tapi juga dalam organisasi (misalnya pada sistem hirarki dalam pemerintahan).

Lebih khusus lagi istilah *gakubatsu*, oleh beberapa analisa tentang Jepang mengacu pada *Todaibatsu*<sup>1</sup> karena dominasi lulusan universitas Tokyo pada tingkat atas baik dalam pemerintahan maupun pada dunia industri. (Johnson, 1992, hal: 57-59).

*Todaibatsu* dan persaingan internal mereka membentuk aturan tersendiri pada birokrasi secara keseluruhan. Lulusan dari satu kelas tahun lulusan tertentu dari universitas Tokyo dihargai sebagai senior di kalangan lulusan dari tahun berikutnya, dan selanjutnya kompetisi yang berkembang di antara mereka adalah mereka yang memasuki kementerian pada tahun yang sama (Johnson, 1992, hal.62-66).

Sistem senioritas merupakan salah satu pendukung kerjanya hubungan antarpersonal. Karena keterbatasan jumlah jabatan yang ada pada jenjang yang lebih tinggi, sistem senioritas dapat menciptakan suasana dimana bawahan perlu mempunyai hubungan yang baik dengan atasannya. Hal ini semakin menciptakan ikatan antar personal yang semakin kuat.

Menurut Kubota Akira (1969) dalam studinya tentang pegawai tinggi pemerintah, promosi para birokrat didasarkan pada bidang spesialisasi akademik, dan jumlah tahun sejak masuk kementerian. Akan tetapi proses-proses tersebut banyak melibatkan hubungan-hubungan pribadi, sehingga penentuan posisi sangat tergantung pada atasan (Aibonotika, 2004, hal.71-72).

---

<sup>1</sup> Kelompok alumni Universitas Tokyo

Efek dari sistem ini telah dijelaskan oleh salah satu birokrat sebagai berikut 'yang kami lakukan semuanya bersama-sama, sehingga akhirnya kami menjadi teman. Selanjutnya, kami masih bertemu, berbicara dengan satu sama lain, bertukar pengalaman dan ide. Seluruh kelompok sangat pintar dan menerima pelatihan sangat baik. Kita dapat mengenali diri kita melalui kelompok ini' (Schaede, 1995, hal.348).

Sebagai contoh adalah anggota Kementerian Keuangan tahun 1947 terdiri dari 25 anggota, mereka membentuk kelompok di antara mereka, yaitu *The Satsuki Club (May Club)*, dan berhubungan erat dengan tiap anggota kelompok dalam Kementerian tersebut selama 31 tahun sampai dengan tahun 1978. Ketika anggota yang masih bekerja dalam pemerintahan tinggal satu orang, pada kelompok ini yaitu Ookura Masataka, meskipun tidak diatur secara formal, anggota kelompok ini masih sering bertemu satu dengan lainnya. (Johnson, 1992, hal.65).

Setiap kelompok birokrat dalam departemen tertentu mengadakan pertemuan rutin sebulan sekali, biasanya untuk makan siang bersama. Karena ada sistem pensiun yang progresif dalam pemerintahan, beberapa anggota kelompok mungkin masih menjabat dalam kementerian, sementara anggota kelompok lainnya adalah politisi, kepala perusahaan publik, atau bisnis swasta. Pertemuan ini terus berlanjut bahkan setelah seluruh angkatan pensiun. Ketika ditanya tentang yang dibicarakan selama makan siang ini, sebagian besar amakudari awalnya berkata 'kami tidak bicara bisnis' dan kemudian menjelaskan bahwa 'kami berbicara tentang apa yang masing-masing dari kita lakukan sekarang dan apa yang menjadi berita terbaru' (Schaede, 1995, hal. 350-351).

Aliran informasi dari kementerian menjadi lancar dengan adanya pertemuan seperti ini. Pada pertemuan ini birokrat yang masih bekerja sebagai pegawai kementerian menyampaikan semacam pidato kepada senior-senior mereka yang telah pensiun. Pidato ini berkaitan dengan isu-isu kebijakan yang didiskusikan dalam kementerian. Dengan demikian para mantan birokrat tetap mendapat informasi tentang kebijakan dan informasi-informasi politik lainnya yang baru.

Informasi-informasi yang diterima oleh mantan birokrat dalam pertemuan tersebut bermanfaat bagi perusahaan. Perusahaan yang mempekerjakan *amakudari*

menjadi terjamin akan informasi-informasi baru dari kementerian. Amakudari juga mempunyai akses langsung kepada kementerian untuk bernegosiasi (*lobbying*) dengan pemerintah atas nama perusahaan tempatnya bekerja.

Banyak asosiasi perdagangan yang dikepalai oleh pensiunan pegawai pemerintah (*amakudari*). Perusahaan-perusahaan yang bergabung asosiasi tersebut dapat lebih mudah bernegosiasi dengan pemerintah melalui asosiasi ini. Namun dalam industri perdagangan terdapat hambatan eksternal yang tidak berlaku bagi setiap perusahaan industri namun berlaku bagi perusahaan industri tertentu, dan karenanya perusahaan tidak dapat bernegosiasi melalui asosiasi. Dalam kasus ini, tiap perusahaan harus bernegosiasi sendiri. Tiap perusahaan akan bernegosiasi untuk perlindungan perusahaan dari kendala eksternal dan juga bernegosiasi untuk menyesuaikan kuota agar dapat bersaing dengan perusahaan lain (Schaede, 1995, hal.359).

### 3.3 Peran *Amakudari* Berdasarkan Jumlah dan Contoh Kasus.

*Amakudari* berperan secara efektif dalam menghubungkan perusahaan dengan pemerintah. Perusahaan yang menghadapi rintangan eksternal yang menghambat produktifitasnya berlomba-lomba dalam mempekerjakan *amakudari* karena bersaing dengan perusahaan lain. Dalam contoh kasus berikut ini dapat dilihat peranan *amakudari*. Peranan *amakudari* juga dapat dilihat dari jumlah *amakudari* yang dipekerjakan kembali dalam perusahaan industri.

Industri otomotif dan industri elektronik merupakan industri ekspor Jepang yang besar, hal ini dapat terlihat dengan adanya perang kebijakan perdagangan dengan Amerika Serikat dan juga Eropa.

Salah satu reaksi dari meningkatnya keuntungan perdagangan ekspor Jepang adalah dibuat kebijakan bilateral antarnegara yang dikenal dengan kebijakan pengendalian eksport secara suka rela (VER / *Voluntary Export Restraints*) yang berlaku pada beberapa industri Jepang yaitu pada industri pembuatan TV dengan Amerika Serikat (1977), pada industri semi konduktor dengan Amerika Serikat

(1986), pada industri otomotif dengan Amerika Serikat dan Eropa (1980) dan pada industri baja dengan Amerika Serikat (1980).

Pada tahun 1977-1980, Amerika Serikat melalui VER membatasi jumlah televisi yang boleh diekspor oleh Jepang. Dalam rangka mematuhi VER, MITI membentuk asosiasi ekspor (*export association*) untuk industri elektronik khususnya bagi produksi televisi. Asosiasi ini merupakan kartel<sup>2</sup> ekspor yang membebaskan industri elektronik dari kebijakan *antitrust*<sup>3</sup>, dengan demikian produsen televisi bebas menentukan lokasi ekspor dan kuota ekspornya sendiri. Namun ahli hukum Amerika Serikat menyatakan bahwa kartel ekspor yang diberlakukan di Jepang ini melanggar kebijakan *antitrust* Amerika Serikat dan mengakibatkan salah satu produsen televisi Jepang dituntut oleh Amerika Serikat. Dengan demikian industri pembuat televisi Jepang membutuhkan dukungan dari MITI untuk menghadapi masalah ini pada awal tahun 1980, yang selanjutnya ekspor televisi dilakukan di bawah bimbingan MITI melalui amakudari.

VER juga diberlakukan pada industri otomotif khususnya industri pembuat mobil. Industri mobil merupakan salah satu dari industri paling penting di Jepang. Produksi mobil di Jepang dimulai pada tahun 1920-an ketika Henry Ford membangun pabrik di Yokohama. Pada tahun 1933 perusahaan Nissan didirikan untuk memproduksi kendaraan berukuran kecil. Tahun 1937, perusahaan Toyota berdiri. Pada tahun 1980, yaitu kurang dari 50 tahun setelah pendirian Nissan, Jepang menjadi negara penghasil mobil terbesar dunia. Sampai tahun 1994 Jepang tetap memimpin industri mobil dunia. Toyota dan Nissan menjadi dua manufaktur terbesar di dunia (Aibonotika, 2004, hal.105).

Dengan pengalaman industri televisi tersebut, MITI menemukan cara lain menghadapi kebijakan VER dengan Amerika Serikat tentang industri otomotif. Dalam kasus ini MITI tidak membentuk kartel ekspor yang memberikan kebebasan untuk menentukan kuota kepada produsen, namun membentuk Skema Pengontrolan Ekspor (*export control scheme*). Di bawah bagan ini, MITI menjalankan mekanisme

---

<sup>2</sup> Kelompok perusahaan kecil yang memonopoli untuk mengatur harga produksi

<sup>3</sup> Kebijakan yang bersifat menentang penggabungan usaha-usaha industri dengan tujuan memonopoli

*gyosei shidō* yang menetapkan kebijakan mengenai peraturan jumlah maksimum mobil yang boleh diekspor ke Amerika Serikat oleh tiap perusahaan. Sebelum MITI mengeluarkan skema ini, MITI terlebih dahulu menunjukkan bagan tersebut kepada ahli hukum Amerika Serikat sehingga menghasilkan pernyataan bahwa bagan ini tidak melanggar kebijakan *antitrust* Amerika Serikat. Karena skema pengontrolan ekspor ini tidak melanggar kebijakan *antitrust* Amerika Serikat, MITI juga menerapkannya pada industri semi konduktor yang juga menghadapi kebijakan VER dengan Amerika Serikat pada tahun 1986.

Secara efektif, bagan pengontrolan ekspor ini meningkatkan kedudukan MITI dalam posisinya mengontrol ekspor dari tiap perusahaan. Untuk mengembangkan industri mobil ini, MITI juga memberikan berbagai macam bantuan untuk industri seperti pinjaman berbunga rendah, keistimewaan pajak, pembebasan tarif untuk mesin dan alat impor, dan proteksi impor, yang akan membebaskan impor mobil dan menggunakan sumber daya Jepang yang terbatas untuk mengembangkan industri lainnya. MITI berpendapat dengan mendukung industri mobil, industri lainnya seperti mesin dan baja juga ikut terdukung.

Dengan demikian, ada tekanan bagi perusahaan untuk mempekerjakan *amakudari* untuk akses langsung ke MITI, sehingga perusahaan dapat mengetahui informasi-informasi yang terbaru mengenai kebijakan perdagangan industri yang akan menguntungkan bagi perusahaan, dan juga informasi yang berhubungan dengan jumlah kuota ekspor dan untuk memperoleh perlakuan yang menguntungkan bagi perusahaan. Perusahaan juga dapat bernegosiasi dengan pemerintah mengenai jumlah kuota tersebut. Perusahaan tidak mempekerjakan *amakudari* dengan asosiasi perdagangan tertentu, namun tiap perusahaan mempekerjakan *amakudari* untuk kontak langsung dengan pemerintah dan agar dapat bersaing dengan perusahaan lain. Dengan adanya *amakudari* yang berperan sebagai penghubung antara perusahaan dengan pemerintah, produktivitas perindustrian Jepang menjadi semakin meningkat, seperti yang terlihat pada Tabel 3.4 yang menunjukkan industri mobil yang meningkat dari tahun ke tahunnya khususnya pada tahun 1980.

Tabel 3.4. Produksi Mobil Jepang

Tahun	Jumlah Produksi	Ekspor	Impor
1960	482	39	4
1965	1876	194	13
1970	5289	1087	20
1975	6942	1678	46
1980	11043	5967	48

Sumber : *japan automobile manufacture association* (melalui hsu, 1999:22)

Keterangan : Jumlah produksi termasuk mobil, truk dan bis.

Pada data tersebut terlihat peningkatan yang tinggi pada produksi mobil di Jepang dari 482 pada tahun 1960 menjadi 11043 pada tahun 1980, yaitu terjadi peningkatan sekitar 22.5 kali lipat.

Jumlah *amakudari* dalam perusahaan industri semakin banyak dari tahun ke tahun terutama tahun 1980-an, seperti yang ditunjukkan pada Tabel 3.5 mengenai perubahan jumlah *amakudari* pada tujuh perusahaan industri yang mempekerjakan *amakudari* antara tahun 1979 dan 1991.

Tabel 3.5 *Amakudari* Pada Tujuh Perusahaan Industri

Tahun	Industri Perdagangan (ekspor/impor)												Industri dalam negeri								
	Elektronik / peralatan elektrik			Otomotif			Industri baja			Konstruksi			Bank Komersil			Bank Investasi			Asuransi		
	#	A	%	#	A	%	#	A	%	#	A	%	#	A	%	#	A	%	#	A	%
1979	15	8	40	3	2	67	4	0	0	10	33	70	20	13	30	4	0	0	5	1	20
1981	15	10	40	3	1	33	4	1	25	10	32	70	20	13	25	4	0	0	5	0	0
1983	15	7	33	3	2	67	4	1	25	10	38	80	20	14	30	4	0	0	5	0	0
1985	15	23	60	3	4	100	4	4	50	10	47	100	20	20	95	4	0	0	5	0	0
1987	15	30	67	3	8	100	4	7	75	10	52	100	20	19	43	4	0	0	5	0	0
1989	15	25	87	4	7	75	4	9	100	10	58	100	19	15	47	4	0	0	5	1	20
1991	15	38	93	4	9	100	4	7	75	10	58	90	19	16	47	4	1	25	5	0	0

Keterangan gambar : # : jumlah perusahaan

A : satuan jumlah *amakudari* menjabat kepala dalam perusahaan

% : Persentasi perusahaan yang paling sedikit merekrut 1 *amakudari*.

Sumber : NIKKEI, kaisha nenkan, various issues. Dikutip dari Schaede, 1995, hal.358

Pada data tersebut terlihat perusahaan industri otomotif mulai mempekerjakan *amakudari* pada tahun 1979, dan pada tahun 1984 semua industri produksi mobil mempekerjakan *amakudari*. Pada industri elektronik dan mesin elektrik mulai mempekerjakan *amakudari* pada tahun 1980, ketika mulai diterapkannya VERs pada industri TV. Jumlah *amakudari* meningkat pada pertengahan tahun 1980, ketika skema pengontrolan ekspor mulai diterapkan pada beberapa perusahaan industri.

*Amakudari* berperan dalam menghubungkan perusahaan dengan pemerintah. Perusahaan membutuhkan *amakudari* untuk akses langsung menuju pemerintahan yang dapat berfungsi untuk mengembangkan produktifitasnya dan aktifitas-aktifitas perusahaan.

Pada Teori Ketergantungan Sumber Daya oleh Jeffrey Pfeffer dan G.R.Salancik (1978) dijelaskan bahwa perusahaan tergantung pada sumber daya

eksternal (di luar perusahaan) ketika menghadapi rintangan yang menekan produktivitas dan aktifitas perusahaan. Schaeede (1995) lebih lanjut lagi menjelaskan bahwa salah satu dari rintangan yang menekan tersebut adalah kebijakan pemerintah.

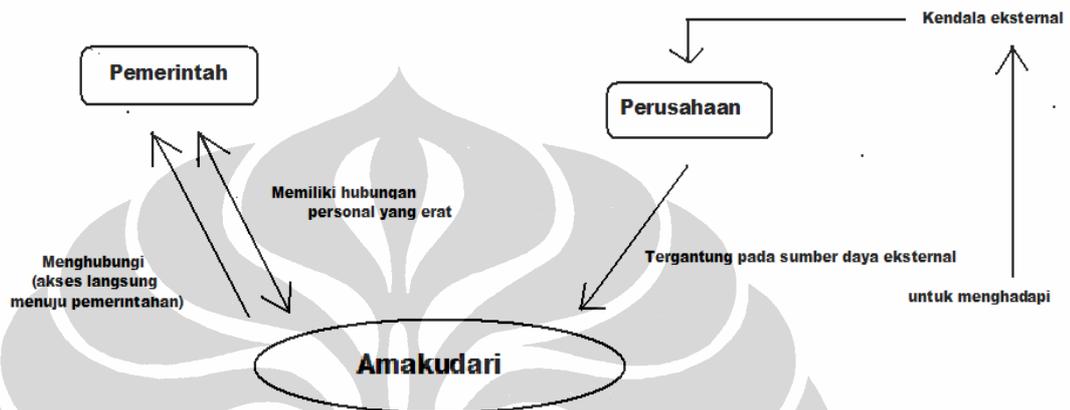
Peran *amakudari* pada perusahaan industri terlihat pada saat ada kebijakan bilateral antara Jepang dengan Amerika Serikat, yaitu VER yang berlaku pada beberapa industri di Jepang. Kebijakan VER membatasi produksi yang boleh diekspor oleh perusahaan industri Jepang, seperti perusahaan elektronik (khususnya industri produksi televisi), dan perusahaan otomotif (khususnya industri produksi mobil). Untuk mengatasi kebijakan VER, MITI membentuk Skema Prngontrol Ekspor, yang memberikan kewenangan kepada MITI untuk menentukan jumlah kuota ekspor pada perusahaan tertentu.

Dengan adanya kendala yang menekan produktifitas tersebut, dan juga dengan meningkatnya kedudukan MITI dalam menentukan kuota ekspor, perusahaan mencari cara untuk mengatasinya dengan bernegosiasi dengan pihak yang menentukan kebijakan, yaitu MITI. Untuk itu, perusahaan menjadi bergantung pada sumber daya eksternal yaitu *amakudari* yang dapat menghubungkan perusahaan dengan pemerintah.

Perusahaan bersedia membayar tinggi *amakudari* dan menempatkannya pada posisi eksekutif dalam perusahaan (Tabel 2.5 mengenai posisi *amakudari* pada perusahaan dan jumlah gaji yang diterima). Perusahaan bersedia membayar tinggi *amakudari* karena peran *amakudari* sebagai penghubung perusahaan ke pemerintah dan bernegosiasi untuk kepentingan perusahaan dirasakan efektif dan juga dapat mengembangkan produktifitas perusahaan. Hal ini terlihat pada perusahaan industri mobil yang mulai mempekerjakan *amakudari* saat menghadapi rintangan akibat kebijakan VER pada tahun 1980. Perusahaan mempekerjakan *amakudari* untuk mengatasi kendala yang menghambat produktivitas seperti ini, sehingga pada tahun 1980-an jumlah *amakudari* pada perusahaan industri semakin bertambah. (lihat Grafik 3.1 dan Tabel 3.5). Dengan semakin banyak *amakudari* yang dipekerjakan pada indutri mobil, produktivitas indurtri mobil juga semakin meningkat pada sekitar tahun 1980-an (Tabel 3.4).

Pada Bagan 3.1 berikut ditunjukkan hubungan antara perusahaan dengan pemerintah melalui *amakudari*

Bagan 3.1 Hubungan Perusahaan-Amakudari-Pemerintah



Dari gambar tersebut dapat dilihat bahwa pada saat menghadapi kendala yang menekan dan untuk mengembangkan produktivitas perusahaan, perusahaan bergantung pada sumber daya eksternal, yaitu *amakudari* yang memiliki hubungan personal dengan pemerintah untuk mempermudah perusahaan dalam berhubungan dengan pemerintah. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kecenderungan seperti ini sesuai dengan Teori Ketergantungan Sumber Daya (*Resource Dependence Theory*).