

BAB II

SISTEM AMAKUDARI

2.1 Proses *Amakudari*

Sebelum menjadi *amakudari*, para pegawai pemerintahan menjalankan karirnya dalam pemerintahan Jepang. Memasuki pemerintahan Jepang bukanlah hal yang mudah, para lulusan universitas berprestise lah yang mempunyai kesempatan yang lebih luas untuk memasuki pemerintahan Jepang. Setelah diterima sebagai pegawai dalam pemerintahan Jepang, para birokrat ini juga mengalami kompetisi internal, dimana yang mampu bertahan akan mendapatkan posisi tinggi dalam pemerintahan Jepang, sedangkan yang lainnya harus pensiun, dan mencari pekerjaan lain di luar pemerintahan.

2.1.1 Universitas Asal Pegawai Pemerintah

Masyarakat Jepang dikenal sebagai masyarakat yang menekankan latar belakang pendidikan seseorang, atau yang lebih dikenal dengan istilah *gakurekishakai*. Menurut paham *gakurekishakai*, pendidikan selalu dihargai lebih penting daripada latar belakang ekonomi (Radianti, 1999, hal.27). Seseorang akan mendapatkan pekerjaan di perusahaan yang besar dan ternama apabila mereka berasal dari tamatan universitas ternama dan bergengsi. Hal ini menyebabkan persaingan yang ketat dalam memasuki universitas-universitas negeri dan swasta yang bergengsi (Radianti, 1999, hal.31).

Di Jepang, status sosial individu dan status pekerjaan tidak hanya ditentukan oleh tingkat pendidikan yang telah diselesaikannya, akan tetapi juga ditentukan oleh peringkat dan prestie universitas asal.

Ujian masuk ke universitas bisa dikatakan merupakan pusat dari seluruh kehidupan pendidikan. Sebelumnya, bila seseorang berhasil memasuki universitas

yang ternama, maka bisa diramalkan mereka akan diterima di perusahaan besar yang menjamin kesejahteraan (Vogel, 1980, hal.209).

Ada kecenderungan untuk merekrut karyawan pada perusahaan dan pemerintahan berdasarkan universitas asal. Oleh sebab itu siswa di Jepang dituntut untuk mempersiapkan diri untuk menghadapi serangkaian ujian dengan mengikuti sistem pendidikan yang ketat, dan yang menjadi tujuan akhir dari pendidikan yang ketat itu adalah mendapatkan posisi di salah satu perguruan tinggi yang paling bergengsi, terutama lima universitas ternama di Jepang yang dikenal dengan sebutan '*Big Five*', yaitu Universitas Tokyo, Kyoto, Hitotsubashi, Keio dan Waseda. Menurut Wiersema dan Bird, jika seseorang lulus dalam ujian masuk salah satu perguruan tinggi ini, dijamin akan sukses di masa depan (Rixtel, 2002, hal. 65-66).

Sejumlah perusahaan besar di Jepang membatasi perekrutan pegawainya pada lulusan baru yang berasal dari universitas tertentu (Rixtel, 2002, hal.67). Artinya, jika benar-benar ingin membuat karir di perusahaan besar atau pemerintah, harus lulus dari salah satu perguruan tinggi berprestise tersebut.

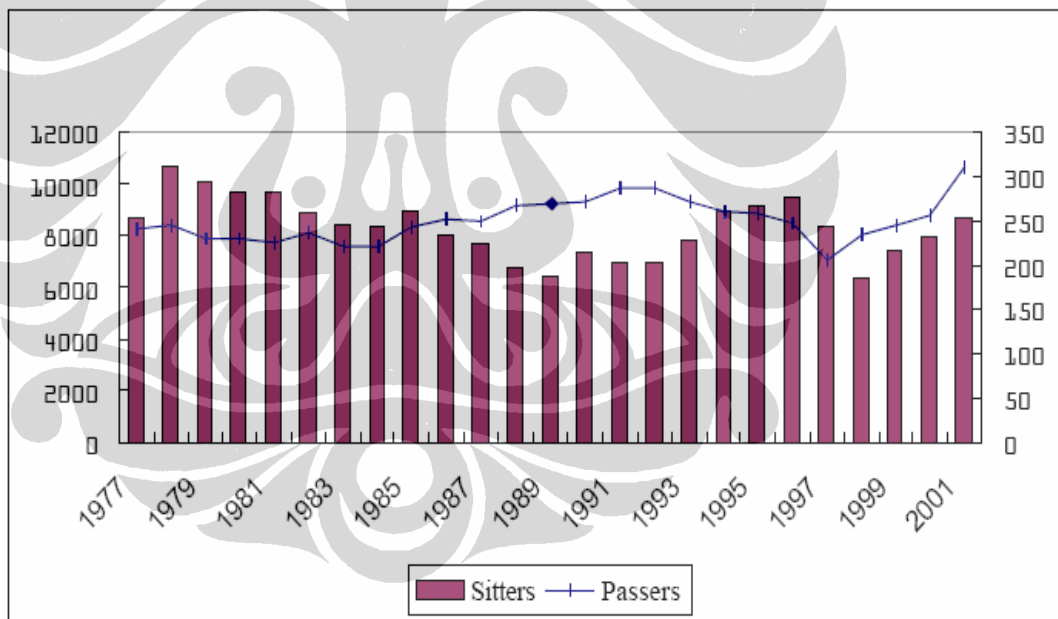
Sebagai contoh yang ditunjukkan oleh Ursacki pada tahun 1994 adalah Mitsukoshi sebuah perusahaan besar, yang sekitar 60% pegawainya adalah alumni dua perguruan tinggi swasta, Universitas Keio dan Waseda. Contoh lainnya ialah S&B Food, 88.2% dari direktornya adalah alumni Universitas Waseda. Hampir 60% pegawai direkrut dari fakultas tertentu pada universitas tertentu (Rixtel, 2002, hal. 67). Begitu pula dalam pemerintahan, sebagian besar pegawai pemerintahan adalah lulusan universitas-universitas berprestise.

Setelah lulus dari tes memasuki pemerintahan ini, pegawai elit pemerintah membuat keputusan berdasarkan peringkat nasional dari hasil tes. Dalam pemerintahan Jepang yang akan direkrut adalah mereka yang mempunyai nilai hasil tes pada peringkat yang tinggi dibandingkan peserta yang lain. Departemen dalam pemerintahan juga ikut memutuskan pegawai yang akan di rekrut dalam departemen tersebut. Pada tahun 2000, 38.841 dari total yang lulus dalam tes memasuki pemerintahan hanya 255 yang direkrut dalam pemerintahan, yaitu 145 orang direkrut dalam kementerian keuangan, 8 orang direkrut dalam kementerian hukum, 22 orang

direkrut dalam kementerian manajemen publik, perumahan dan telekomunikasi, 11 orang direkrut dalam kementerian ekonomi, perdagangan dan industri (MITI) dan 22 orang direkrut dalam badan kebijakan nasional (Milhaupt dan West, 2002, hal.13).

Terdapat perbedaan jumlah yang besar antara jumlah peserta ujian masuk pemerintahan dengan jumlah peserta yang lulus ujian tersebut. Dari tahun ke tahun khususnya pada tahun 1997-2001, peserta yang mengikuti ujian masuk pemerintahan mencapai 8000 peserta, sedangkan yang lulus dalam ujian tersebut tidak sampai 350 peserta. Dengan kata lain hanya sekitar 5% dari jumlah peserta yang mengikuti ujian masuk pemerintahan yang lulus dalam ujian tersebut, seperti yang tergambar pada Grafik 2.1.

Grafik 2.1. Peserta Ujian Masuk Pemerintah dan Peserta yang Lulus,
1977-2001



Sumber : Milhaupt dan West, 2002, hal.16

Data tersebut menunjukkan angka peserta ujian dan peserta yang lulus dalam ujian masuk pemerintahan Jepang dari tahun 1977 sampai tahun 2001. Terlihat ada penurunan peserta ujian pada dua periode. Periode pertama yaitu pada akhir tahun

1980, periode kedua yaitu pada tahun 1998. Meskipun pada data tersebut terlihat jumlah peserta ujian semakin meningkat pada tiga tahun terakhir namun jumlah peserta ujian pada tahun 1997-2001 menurun dibandingkan dengan lima tahun sebelumnya.

Pada Tabel 2.1. ditunjukkan jumlah perbandingan peserta ujian yang lulus dalam ujian pemerintahan dengan jumlah peserta yang direkrut oleh pemerintah pada tahun 1990 sampai 1999.

Tabel 2.1. Pegawai Pemerintah Yang Direkrut Berdasarkan Tahun Ujian

Tahun ujian	Peserta ujian yang lulus	Peserta lulus ujian yang direkrut (dalam persentasi)
1999	246	145 (58.9%)
1998	235	135 (57.4%)
1997	206	121 (58.7%)
1996	247	158 (64.0%)
1995	258	158 (61.2%)
1994	261	174 (66.7%)
1993	272	164 (60.3%)
1992	286	181 (63.3%)
1991	287	180 (63.7%)
1990	271	176 (64.9%)

Sumber : Milhaupt dan West, 2002, hal 17

Dari data dapat dilihat bahwa jumlah persentasi dari peserta yang direkrut oleh pemerintah semakin menurun dari tahun ke tahun, yaitu dari 176 peserta atau 64,9% dari total peserta yang lulus ujian pada tahun 1990 menjadi 145 peserta atau 58,9% dari total peserta yang lulus ujian pada tahun 1999.

Bisa lolos dalam seleksi masuk Universitas, terutama universitas-universitas terbaik di Jepang, dianggap sebagai syarat utama untuk memudahkan status seseorang, dan masuk dalam sebuah hirarki tertentu dalam masyarakat. Para birokrat yang lulus dalam seleksi masuk kementerian, terutama kementerian utama seperti

kementerian keuangan atau Ministry of Finance (MOF) dan Kementerian Industri dan Perdagangan Internasional (MITI) mengikuti pendidikan pada universitas terbaik di Jepang. Dengan begitu adanya jaminan bahwa birokrat elit tidak saja merupakan tokoh-tokoh yang mempunyai kemampuan tinggi, akan tetapi mereka juga mempunyai kecerdasan yang membuat mereka disegani (Vogel, 1980, hal.79). Ini sesuai dengan pendapat Daniel.I.Okimoto (1989) tentang peran sistem pendidikan sebagai mekanisme sentral untuk seleksi elit dan mobilitas sosial (aibonotika, 2004, hal.67-68).

Banyak pegawai yang direkrut dalam pemerintahan di Jepang adalah alumni Universitas Tokyo, yang khususnya merupakan lulusan dari fakultas hukum. Sebanyak 35-40% dari peserta ujian yang lulus dalam pemerinthan adalah lulusan universitas Tokyo, misalnya pada *Tokyo Keizai Shinposha* (1992) terlihat bahwa pada pensiunan Bank Pembangunan Jepang, Bank Ekspor-Import Jepang, dan Bank Central Jepang (BOJ) dengan 80, 87.5 dan bahkan 92.9% dari direktornya adalah alumni dari Universitas Tokyo (Rixtel, 2002, hal.67).

Hal ini terlihat dalam ujian memasuki pemerintahan Jepang, peserta yang sukses yaitu lulusan Universitas Tokyo pada tahun 1991 terdiri dari 50%, Universitas Waseda dan Kyoto menempati peringkat ke dua dan ke tiga (masing-masing 11,8 dan 7%) (Pempel dan Muramatsu, 1993). Mereka juga menyimpulkan bahwa 15 dari 460 universitas di Jepang melihat hanya 10 atau sedikit lebih dari lulusan mereka berhasil dalam ujian. Hal yang sama juga terlihat pada tahun-tahun berikutnya yaitu pada tahun 1999 sampai dengan tahun 2001, 50% dari peserta yang lulus dalam ujian memasuki pemerintahan berasal dari Universitas Tokyo. Seperti yang terlihat pada Tabel 2.2 mengenai jumlah peserta yang lulus ujian masuk pemerintahan berdasarkan universitas asal.

Tabel 2.2. Peserta Lulus Ujian Masuk Pemerintahan Berdasarkan Universitas Asal

Universitas	2001	2000	1999
Universitas Tokyo (negeri)	136	113	106
Universitas Waseda (swasta)	31	32	26
Universitas Kyoto (negeri)	28	22	30
Universitas Keio (swasta)	30	22	16
Universitas Hitotsubashi (negeri)	11	6	13
Universitas Chuo (swasta)	9	7	8
Universitas Tohoku (negeri)	2	7	6
Universitas Osaka (negeri)	5	6	3
Universitas Doshisha (swasta)	7	2	5
Universitas Ritsumeikan (swasta)	8	4	2

Sumber : Milhaupt dan West, 2002, hlm. 21

Dari data tersebut terlihat bahwa sebagian besar dari peserta ujian yang lulus dari tahun ke tahun berasal dari Universitas Tokyo. Peserta yang lulus dalam ujian memasuki pemerintahan dan peserta yang direkrut sebagai pegawai pemerintah sebagian besar adalah alumni Universitas Tokyo dan Waseda. Hal ini relatif stabil dari tahun ke tahun. Sehingga juga dapat dikatakan bahwa kementerian Jepang didominasi oleh alumni Universitas Tokyo dan Waseda.

Jumlah peserta ujian masuk pemerintahan yang lulus dan yang direkrut dalam pemerintahan sebagian besar berasal dari universitas Tokyo dan Waseda, seperti yang ditunjukkan dalam Tabel 2.3 mengenai jumlah peserta yang lulus ujian masuk pemerintahan dari dua universitas ternama yaitu Universitas Tokyo dan Universitas Waseda.

Tabel 2.3. Perekrutan Pegawai Kementerian dari Universitas Tokyo dan Universitas Waseda

Tahun	Todai			Waseda		
	Peserta	Peserta yang Lulus (persentasi dari total peserta)	Peserta yang direkrut (persentasi dari total peserta)	Peserta	Peserta yang Lulus (persentasi dari total peserta)	Peserta yang direkrut (persentasi dari total peserta)
2001	478	136 (28,5%)	92 (67.6%)	442	31 (7%)	13 (41,9%)
2000	421	118 (28,0%)	85 (72%)	388	32 (8,2%)	20 (62,5%)
1999	388	196 (27,3%)	77 (72,6%)	409	26 (6,4%)	14 (53,8%)

Sumber : Milhaupt dan Mark, 2002, hal.24

Data tersebut menunjukkan persentasi jumlah peserta yang lulus ujian dari total keseluruhan peserta yang mengikuti ujian masuk pemerintahan dan juga persentasi jumlah peserta yang direkrut di pemerintahan dari total peserta yang lulus ujian masuk pemerintahan tersebut. Seperti yang ditunjukkan dalam data tersebut terlihat bahwa persentasi dari peserta yang lulus yang berasal dari Universitas Tokyo yang direkrut dalam pemerintahan mengalami penurunan pada tiga tahun tersebut, begitu pula dengan yang terjadi pada peserta dari Universitas Waseda.

Berdasarkan perhitungan Otoritas Nasional Personal (*National Personnel Authority*) tanggal 1 Juli 1965, 73% dari 483 pejabat adalah pada level *bucho* (kepala departemen) adalah lulusan Fakultas Hukum Universitas Tokyo (Johnson, 1992, hlm.60). Kubota Akira (1969) memberikan gambaran yang lebih luas mengenai jumlah alumni universitas Tokyo dalam kementerian dari tahun 1949-1959, yaitu 79% dari seluruh pegawai tinggi pemerintahan Jepang. Untuk MITI angka tersebut lebih tinggi yaitu 86,6%. Sementara itu untuk latar belakang bidang akademik 63,9% merupakan lulusan fakultas hukum dan politik (Aibonotika, 2004, hal.70-71).

Status sebuah universitas memerankan peranan yang penting dalam menunjang masa depan seseorang, termasuk dalam birokrasi Jepang, birokrat dan

rekan mereka dalam bisnis jika berasal dari latar belakang pendidikan yang sama akan memiliki kontak langsung yang baik antar organisasi (perusahaan-pemerintah). Ketika birokrat di Jepang pensiun, sebagian besar mengambil posisi pada perusahaan yang telah lama berhubungan dengan mereka pada saat mereka masih memegang karir sebagai birokrat pemerintah.

2.1.2 Kepegawaian Pemerintahan Jepang

Dalam studi mengenai pegawai tinggi pemerintah, Kubota Akira (1969) membagi jenjang karir pegawai pemerintah Jepang ke dalam empat tempat pengelompokan, yaitu :

1. Level I yaitu jabatan wakil menteri (*jimu jikan*), direktur (*chōkan*) dan wakil direktur (*ji-chō*) dari agensi-agensi (*chō*).
2. Level II yaitu sekretaris jendral (sekjen) (*kanbo chō*), kepala biro (*kyoku chō*), asisten kepala biro (*kyoku ji-chō*) dan yang setingkat lainnya.
3. Level III yaitu kepala departemen (direktur) (*bu chō*), asisten kepala devisi (*bu ji-chō*) dan yang setingkat lainnya
4. Level IV yaitu kepala seksi (*ka chō*)

Menurut Ezra Vogel, kementerian-kementerian menggerakkan semua birokrat elit melalui tahapan hirarkis yang sudah ditentukan. Pada awal memasuki pemerintahan, para pegawai pemerintahan tersebut ditugaskan pada pos belajar di luar negeri, dan pada berbagai bagian penting di dalam kementerian. Hal ini karena kebutuhan orang-orang untuk mengatasi hubungan-hubungan luar negeri semakin meningkat, sehingga pemerintah mengirim birokrat muda yang berbakat untuk mendapatkan pendidikan di luar negeri, dan bukan dengan mempekerjakan orang dari luar kementerian yang memiliki kualifikasi tersebut. Sesudah melalui dua atau tiga tahun jangka waktu semacam ini, para birokrat itu dibagi lagi ke dalam birokrat biasa dan birokrat yang unggul (Vogel, 1980, hal.80-81).

Birokrat yang unggul pada waktu tertentu direkrut sebagai pembantu khusus dalam sekretariat kementerian atau dalam jabatan yang lebih tinggi daripada itu. Pada saat mereka mencapai umur tiga puluhan tahun sudah dapat dibedakan yang mempunyai kemungkinan besar untuk menduduki jabatan yang tinggi dua puluh tahun yang akan datang.

Posisi kepala kantor dalam kementerian jumlahnya terbatas, dan tidak semua anggota pegawai pemerintahan dapat menjabat posisi tersebut. Mereka yang dipromosikan akan tetap bekerja dalam pemerintahan, dan akan terus bersaing dalam mendapatkan posisi yang lebih tinggi, sedangkan mereka yang tidak dipromosikan dipaksa untuk pensiun dini dari kementerian. Pada saat ini mereka mencapai usia lima puluhan.

Beberapa tahun kemudian wakil menteri memilih pejabat pemerintah dari angkatan tertentu untuk menggantikan posisinya. Ketika salah seorang dipilih oleh wakil menteri untuk menggantikan posisinya, maka yang lain yang seangkatan harus pensiun. Pejabat-pejabat pemerintahan yang menduduki posisi ini pada umumnya berasal dari universitas terkemuka di Jepang, sehingga ikatan-ikatan berdasarkan kelompok universitas menjadi menguat.

Lebih lanjut lagi, prinsip senioritas juga penting jika dilihat dari latar belakang universitas. Lulusan pada satu tahun tertentu adalah senior bagi lulusan tahun-tahun berikutnya, susunan promosi mengikuti garis senioritas seperti ini. Ini berarti bahwa dalam kasus pengangkatan wakil menteri yang baru, para alumni yang lebih senior dari universitas yang sama harus mengundurkan diri dan memilih penggantinya. Akibatnya, dalam birokrasi pemerintah lulusan terbaik dari universitas ternama yang dapat bertahan dalam kompetisi susunan promosi internal seperti ini.

2.1.3 Perpindahan birokrat setelah memasuki pensiun.

Pegawai pemerintah yang baru memasuki kementerian menjadi anggota kelompok tertentu, kelompok yang terdiri dari sekitar 25 orang pada kementerian besar seperti Kementerian Industri dan Perdagangan Internasional (MITI) dan

Kementerian Keuangan (MOF). Ketika salah satu anggota mencapai posisi tinggi di kementerian, yaitu wakil menteri (*jimu-jikan*), maka anggota lain angkatan tersebut pada usia awal tahun lima puluhan harus mengundurkan diri (Schaede, 1995, hal. 348).

Chalmer Johnson pada tahun 1974 melakukan studi tentang perpindahan para pensiunan birokrat pemerintah ke dalam perusahaan-perusahaan besar di Jepang. Dalam studinya ini Johnson membuat klarifikasi tempat pekerjaan baru bagi para mantan pejabat menjadi beberapa tipe. Pertama, pada perusahaan swasta atau perusahaan komersil, kedua pada Badan Usaha Milik Negara (*special legal entity*), ketiga di dunia politik, dan yang terakhir adalah di sejumlah asosiasi perdagangan yang mewakili berbagai industri, seperti Industri Minyak Bumi Jepang (*Japan Petroleum*) atau Perserikatan Besi dan Baja (*Iron and Steel Federation*) (Rixtel, 2004, hal.57-58).

Berbagai bentuk mempekerjakan kembali birokrat Jepang setelah mereka pensiun, di awal atau pertengahan tahun usia lima puluhan, dapat diklarifikasikan sebagai berikut :

Yokosuberi :

Adalah birokrat Jepang yang setelah pensiun pindah ke badan yang disebut badan hukum khusus (*tokushu hōjin*), yaitu perusahaan yang didirikan oleh pemerintah berdasarkan aturan hukum dan didanai sebagian dari dana publik. Contohnya, Lembaga Perumahan Jepang (*Japan Housing Corporation*) dan Lembaga Publik Jalan Tol Tokyo (*The Tokyo Expressway Public Corporation*).

Chi i riyō :

Adalah perpindahan para birokrat yang pensiun ke dunia politik. Dalam hal ini para mantan birokrat digunakan sebagai dasar untuk legislasi dengan bisnis dan alat untuk mendapatkan popularitas dalam pemilihan umum. Posisi karir untuk posisi politik ini biasanya hanya terbuka untuk para mantan birokrat yang dulunya bekerja pada jabatan di tingkat nasional atau regional yang penting, yang sangat pantas untuk

membangun dukungan politik. Posisi penting itu antara lain kepala bagian kehutanan (*forestry agency*) atau kepala divisi pangan (*food agency*) dari Kementerian Pertanian (*ministry of agriculture and forestry*).

Amakudari :

Adalah perpindahan para birokrat yang pensiun ke perusahaan swasta, dan menghubungkan perusahaan dengan pemerintah. Perpindahan amakudari dari pemerintahan menuju perusahaan ini diatur oleh undang-undang.

Jumlah pegawai pemerintah yang menjadi *amakudari* pada pekerjaan kedua mereka lebih banyak dari mereka yang mencari pekerjaan dalam dunia politik (*Chi i riyō*) maupun pada badan hukum khusus (*yokosuberi*). Hal ini dapat dilihat pada data dari Kementerian Pos dan Telekomunikasi, yaitu terdapat lebih dari 70% dari 1968 pegawai pemerintah pada tahun 2004-2006 yang mengambil pekerjaan kedua mereka pada perusahaan swasta (*amakudari*) (Nakata, 2007, hal.2).

2.2 *Amakudari*

Sistem *Amakudari* diatur oleh undang-undang, yaitu pada Pasal 103 Hukum Nasional Layanan Publik (*National Public Service Law*), yang berisikan aturan bagi birokrat pemerintah Jepang yaitu penundaan selama dua tahun dari waktu pensiun dan menerima posisi dalam perusahaan swasta yang ada hubungan erat antara perusahaan swasta dan posisi pensiunan birokrat itu pada saat bekerja pada kementerian.

Selama dua tahun tersebut, biasanya mantan pejabat pemerintah bekerja pada perusahaan swasta yang tidak berkaitan dengan posisinya dalam pemerintahan, universitas atau perusahaan nirlaba.

Namun adanya Otoritas Personal Nasional (*National Personnel Authority*) yang mempunyai kuasa untuk menghindarkan para birokrat dari penungguan dua tahun tersebut yang dilaporkan cukup sering terjadi sejak tahun 1963, telah

memunculkan sebuah laporan tahunan jumlah pensiun birokrat dan jumlah pembebasan penungguan waktu tersebut. Laporan ini dikenal dengan *eiri kigyō e no shushoku no shonin ni kansuru nenji hokokusho* (laporan tahunan mengenai persetujuan pekerjaan ke perusahaan yang mencari keuntungan) (Rixtel, 2002, hal.57; Schaede, 1995, hal.348-349).

Hanya beberapa pejabat tinggi pemerintah yang dipekerjakan kembali dengan posisi yang bagus di perusahaan swasta. Karena promosi internal dalam pemerintahan sangat kompetitif, maka dengan posisi tinggi dalam pemerintahan akan dihargai tinggi pula oleh perusahaan yang mempekerjakannya.

2.2.1 Penyebab Terjadinya *Amakudari*

Menurut Chalmer Johnson (1974), sebab-sebab *Amakudari* adalah sebagai berikut :

1. Pembayaran gaji birokrat rendah. Tercatat bahwa gaji birokrat pada tahun 1938 lebih besar daripada gaji birokrat pada tahun 1965. *Amakudari* menjanjikan tingkat gaji yang lebih besar pada mantan birokrat (Aibonotika, 2004, hal.36).
2. Perbandingan gaji birokrat dan tunjangan pensiun pada sektor swasta tidak seimbang. Hal ini mendorong pensiunan birokrat mendapatkan pekerjaan kedua pada masa pensiunnya. Sebagai contoh, menurut Rasmeyer dan McCall Rosenbluth bahwa pada tahun 1993 upah nasional 357.000 yen, dibandingkan dengan gaji birokrat yang diperkirakan 318.000 yen pada saat itu. (Suzuki, 2000. hal. 10). Hal ini juga sama seperti yang dijelaskan oleh Ookura, yaitu :

「テリーさんの本にも、キャリアはリタイヤしたあとに10億入るってありましたが、まさしくそのとおりなんです」
Terisan no hon nimo, kyaria wa ritaiashita atoni jū oku hairutte arimashita kedo, masashiku sonotoori nandesu.

Dalam bukunya Terisan juga dituliskan bahwa sesudah pensiunpun ada pemasukan 1 milyar, memang begitu. (Terii, 1998, hal.27).

3. Tekanan sangat besar untuk pensiun. Wakil menteri dan kepala sekretariat dengan koneksi-koneksi politiknya mencarikan pekerjaan baru bagi para mantan birokrat di luar kementerian (Aibonotika, 2004, hal.37)

Meskipun gaji pokok pegawai pemerintahan mengalami kenaikan dari tahun ke tahun, jumlahnya tidak sebanding dengan gaji pada perusahaan swasta. Gaji di perusahaan swasta lebih tinggi daripada gaji pegawai pemerintahan. Gaji pokok dan tunjangan pegawai pemerintahan ditunjukkan pada Tabel 2.4.

Tabel 2.4. Gaji Pokok dan Tunjangan Pegawai Pemerintah (dalam ¥)

Tahun	Gaji pokok (dalam 1000 ¥)	Tunjangan (dalam 1000 ¥)	Usia (tahun)	Rata-rata lama bekerja (tahun)
1990	297.530	272.657	39	18
1995	353.296	323.292	39	18
2000	389.985	356.757	41	19
2002	397.278	363.315	41	20
2003	392.178	359.098	42	20

Sumber : *Asahi Shinbun*, Japan Almanak 2005

Data tersebut menunjukkan gaji pegawai pemerintahan pada tahun 1990 sampai dengan tahun 2003. Pada data juga terlihat usia dan rata-rata lama pegawai pemerintahan bekerja. Terlihat bahwa jumlah gaji pegawai pemerintahan meningkat dari tahun ke tahun, namun peningkatan ini juga dikarenakan lamanya masa bekerja di dalam pemerintahan semakin bertambah, yaitu dari 18 tahun menjadi 20 tahun pada tahun 2003.

Dari data tersebut terlihat adanya perbandingan jumlah yang besar antara tunjangan pada pekerjaan sebagai pegawai pemerintah dengan tunjangan yang diperoleh dari pekerjaan sebagai *amakudari* yang ditunjukkan pada tabel 2.5.


Amakudari merupakan mekanisme insentif yang penting dan sistem penghargaan dalam birokrasi pemerintahan Jepang. Juga digambarkan sebagai sistem yang dapat mendorong pegawai pemerintah untuk bekerja dengan giat. Aoki menjelaskan bahwa 'semakin lama birokrat bertahan pada posisi hirarki dalam




kementrian, semakin baik pula prospek mereka dalam posisi *amakudari*. Posisi *amakudari* diberikan sebagai hadiah utama dalam kompetisi antarbirokrat dalam peringkat yang hirarkis' (Suzuki, 2004, hal.10)



Menurut Inoki (1993), Imbalan keuangan ini dapat dianggap sebagai bentuk kompensasi yang ditunda yang nilainya ditentukan berdasarkan dua faktor, yaitu kinerja dalam kementrian dan urutan posisi dalam kementerian (Rixtel, 2002, hal.60).

Hartcher mengatakan bahwa penghargaan secara finansial kepada pegawai pensiunan oleh pemerintah jumlahnya sangat besar, terutama untuk pensiunan yang berpindah dari satu posisi pekerja pensiunan ke posisi lain atau pasca pensiun. Hal ini disebut dengan *wataridori* (burung yang menyebrang) (Colignon dan Usui, 1999, hlm.112). Sebagai contoh yang dijelaskan oleh Hartcher (1998), pada kasus Mitsuhide Tsutsumi, mantan wakil menteri MoF, kumulatif total gaji dan bonus yang diterima setelah ia meninggalkan MoF dan pada pekerjaan berikutnya pada dua instansi semi-pemerintah diperkirakan berjumlah 260 juta yen, (Rixtel, 2002, hal.59). Beberapa contoh dari birokrat pemerintahan yang menjadi *amakudari* setelah masa pensiunnya. serta tunjangan yang diperolehnya dapat dilihat pada Tabel 2.5.

Tabel 2.5. Amakudari dan Tunjangan yang Diperolehnya

Nama	Karir	Tunjangan yang diperoleh sebagai <i>amakudari</i>	Total tunjangan	Foto
山口憲美 (Yamaguchi Norimi) (68)	Kepala Sekretaris Bagian Perlengkapan Kementerian Pos dan Telekomunikasi ⇒ Kepala bagian keuangan Sekretaris ⇒ Anggota dewan pengawasan kementerian pos (pensiun pada 7/97) ⇒ Konsultan pada PT. NEC ポスタルテクレクス (<i>Posutarutekurekusu</i>) (98-99) ⇒ Pada waktu yang sama juga menjabat sebagai konsultan pada 三菱商事 (<i>Mitsubishi</i>) ⇒ Wakil direktur pada perusahaan telekomunikasi (7/99-6/03) ⇒	¥179.890.000	¥679.590.000	

	Presiden direktur PT. 日本電子総合サービス (<i>nihon denshi sōji sabesu</i>) (6/03).			
谷 公士 (Tani Satoshi) (64)	Anggota dewan penasehat bagian administrasi ⇒ Kepala kantor bagian tabungan ⇒ Kepala kantor telekomunikasi dan pelistrikan ⇒ Wakil kepala birokrasi (pensiun pada 1/01) ⇒ Kepala yayasan promosi tabungan pos (1/01-3/03) ⇒ Kepala yayasan 日本データ (<i>nihon dēta</i>) dalam kegiatan telekomunikasi (7/01-1/03) ⇒ Direktur PT. JSAT (6/03-3/04) ⇒ Kepala direktur Otoritas Kepegawaian Nasional (4/04)	¥155.700.000	¥635.970.000	
西井 烈 (Nishii Isao) (67)	Kepala Pos daerah Kinki ⇒ Kepala kantor pos Tokyo ⇒ Kepala kantor Asuransi (pensiun pada 6/91) ⇒ Kepala administrasi perusahaan PT. Telekomunikasi 日本データ (<i>nihondēta</i>) (6/91) ⇒ menjabat sebagai wakil direktur pada perusahaan yang sama (6/95-6/98) ⇒ Direktur メルファミ (<i>merufamu</i>) (6/02) ⇒ Ketua yayasan kebudayaan asuransi (7/02)	¥288.210.000	¥640.870.000	
品川 萬里 (Shinagawa Masato) (60)	Ketua pos daerah Tohoku ⇒ Penasehat ⇒ Kepala kantor bagian tabungan ⇒ Kepala administrasi penyiaran ⇒ anggota dewan pejabat pertimbangan pos (pensiun 6/00) ⇒ Ketua yayasan ポスタルサービスセンター (<i>Posutaresābisusentā</i>) (7/00-6/02) ⇒ Penasehat pada PT. NTT データ (<i>dēta</i>) (7/02) ⇒ juga menjabat sebagai wakil direktur pada perusahaan yang sama (6/03)	¥125.110.000	¥539.290.000	

森本 哲夫 (Morimoto Tetsuo) (70)	Wakil kepala pos administrasi (Pensiun pada 7/93) ⇒ Kepala yayasan promosi tabungan pos (7/93-8/97) ⇒ Dewan direktur badan pos dan telekomunikasi (8/97-9/98) ⇒ Direktur JSAT (6/98-6/03) pada saat yang bersamaan juga menjabat sebagai ketua direktur pada マルチメディアセンター, (maruchimediasentā) ⇒ Ketua 日本オンライン (nihonoran) (9/03)	¥273.560.000	¥766.120.000	
松野 春樹 (Matsuno Haruki) (68)	Wakil direktur bagian administrasi pos (pensiun pada 7/96) ⇒ Ketua yayasan komunikasi 日本データ (nihondēta) (7/96-6/01) ⇒ Kepala yayasan promosi tabungan pos (8/96-7/98) ⇒ Dewan yayasan promosi kementerian pos (6/00) ⇒ Pejabat konsultan (komisaris) (6/04).	¥220.070.000	¥731.540.000	

Sumber : 優勢官僚の天下り (yuuseikanryounoamakudari). <http://www.yuusui/htm>

Dari data dapat diketahui jumlah tunjangan yang diterima mantan birokrat yang diperoleh dari pekerjaannya sebagai amakudari dan juga total tunjangan yang mereka peroleh. Sebagai amakudari mereka mendapatkan tunjangan yang tinggi dengan jangka waktu yang tidak lama dibandingkan dengan pekerjaan dalam pemerintahan, juga terlihat adanya perbandingan jumlah tunjangan yang besar, yaitu tunjangan yang diperoleh dari bekerja sebagai amakudari jauh lebih besar dibandingkan dengan jumlah tunjangan yang diperoleh dari pekerjaan sebagai pegawai pemerintah (terlihat dari perbandingan pada Tabel 2.4 dan Tabel 2.5).

Pendapatan amakudari yang besar juga disebabkan karena selain mendapatkan tunjangan dari pekerjaannya sebagai amakudari yang hanya sebentar dilakukannya, yaitu sekitar 2 sampai 5 tahun setelah itu mereka akan melakukan amakudari pada perusahaan lain yang mempekerjakan mereka. Dalam pekerjaannya sebagai amakudari, mereka juga mendapatkan tambahan dari perusahaan yaitu uang

kompensasi dan juga uang hadiah perpisahan, seperti yang dijelaskan oleh Ookura :

「そのたびに退職金や祝金をもらっていくわけでしょう、餞別も含めて。だから、本来の給料よりもそっちのほうが大いわけですよ。たった1年半しか勤めてなくても、まるで30年も勤めたかのような退職金をもらっていくわけじゃないです」

Sono tabi ni taishokukin ya reikin o moratteikuwakedeshō, senbetsu mo fukumete. Dakara, honrai no kyuryou yori mo socchi no houga ooiwakedesuyo. Tatta ichinenhan shika tsutometenakut emo, marude sanjyunen mo tsutometakanoyouna taishokukin o moratteikuwakejanaidesuka.

‘Karena pekerjaannya itu, akan menerima uang kompensasi dan imbalan, termasuk juga uang hadiah perpisahan. Sehingga pendapatannya dari melakukan amakudari lebih besar dari gaji sebenarnya. Meskipun hanya bekerja selama satu setengah tahun saja, bukankah mendapatkan uang tunjangan seolah-olah bekerja selama tiga puluh tahun.’

Sebagai konsekuensi dari struktur dasar pensiun birokrat tersebut, birokrat pemerintah setiap tahunnya harus mencari sejumlah perusahaan swasta untuk dapat menerima anggotanya yang memasuki masa pensiun. Prestowitz menyatakan bahwa *amakudari* tidak termotivasi secara individual tetapi diatur oleh kementerian, yang menyediakan usaha-usaha swasta, sebagai penghubung ke kementerian, dan dengan kementerian sebagai penghubung mereka ke usaha-usaha swasta tersebut (Suzuki, 2004, hal. 11)

Perusahaan Jepang memiliki kebiasaan memilih pegawainya sendiri untuk ditempatkan pada posisi eksekutif secara internal, yaitu pegawai yang sudah lama bekerja pada perusahaan tersebut karena pegawai seperti itu memiliki loyalitas tinggi terhadap perusahaan. Namun, perusahaan yang mempekerjakan *amakudari* memberikan posisi eksekutif kepada *amakudari* yang merupakan pihak luar perusahaan, dan hal ini bertentangan dengan kecenderungan perusahaan. (Rixtel, 2002, hal.64-65).

Akibatnya, para *amakudari* harus berhati-hati dalam bekerja untuk menunjukkan dedikasi dan loyalitas kepada perusahaan untuk memperoleh kepercayaan rekan-rekan barunya. Organisasi pemerintah yang mengirim pensiunannya ke dalam posisi *amakudari* juga mendapatkan hambatan, jika ditemukan ada usaha untuk mengontrol sektor swasta dalam pemerintahan menggunakan mantan anggotanya yang dapat membahayakan keberlangsungan *amakudari* di masa mendatang.

2.2.2 Fungsi Amakudari

Amakudari berfungsi menyamakan perbedaan akses informasi dari kementerian akibat perbedaan kemampuan dan status perusahaan. Misalnya, perusahaan-perusahaan kecil di Jepang lebih terdorong untuk mempekerjakan mantan birokrat pemerintah, dan bersedia membayar lebih besar karena informasi strategi ekonomi tidak bisa didapat hanya dari sumber-sumber umum. Perbedaan di antara perusahaan yang mempunyai kemampuan dan status dapat dilihat dari hubungan koneksi perusahaan tersebut dengan pemerintah (Rixtel, 2002, hal.63).

Calder menemukan ada kecenderungan *amakudari* pada perusahaan kecil, tidak berlokasi di Tokyo dan perusahaan dengan jumlah lulusan Universitas Tokyo yang sedikit. Hal ini disebabkan karena perusahaan-perusahaan selain perusahaan tersebut dapat mendapatkan informasi dengan kemampuan sendiri besar, dan karena itu tidak membutuhkan pesiunan birokrat (*amakudari*) (Schaede, 1995, hal.346).

Hubungan personal antara pensiunan birokrat dan pejabat pemerintah yang masih aktif, membentuk sistem *amakudari* yang memfalsifikasi proses pencapaian persetujuan antara perusahaan dan pemerintah. Pencapaian persetujuan merupakan kondisi penting agar kebijakan pemerintah dapat berjalan efektif dalam masyarakat.

Sebagai contoh, pada dunia perbankan, pedoman tertulis dari Kementerian Keuangan dan petunjuk bimbingan administratif secara lisan seringkali tidak jelas.

Akibatnya, menurut Hollerman (Schaede, 1995, hal.362), bank swasta menggunakan mereka (pensiunan pemerintah) atau *amakudari* untuk mengetahui maksud sebenarnya dari kebijakan Kementerian Keuangan. Klarifikasi secara informal seperti ini memungkinkan kebijakan tersebut dapat lebih efektif dalam dilaksanakan.

Amakudari dapat bekerja sebagai perekat perusahaan ke para pembuat kebijakan, dan menyediakan kesempatan untuk perlakuan yang menguntungkan bagi perusahaan dalam kompetisi dengan perusahaan lainnya. Dengan kata lain Schaede menyatakan fungsi *amakudari* adalah untuk menghubungkan perusahaan swasta dengan kementerian dan membantu sebagai benteng pertahanan terhadap serangan kompetisi internasional (Schaede, 1995, hal.293-317)

