

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Amakudari merupakan fenomena yang sering disebutkan di dalam literatur hubungan perusahaan dengan pemerintah Jepang. Secara harafiah *amakudari* berarti turun dari langit, yaitu *ama* (天 = langit) dan *kudari* (下 = turun). Menurut B.C. Koh (1989), *Amakudari* adalah perpindahan dari posisi sebagai pegawai pemerintah ke pegawai swasta atau perusahaan yang mencari keuntungan.

Dalam *Kodansha Encyclopedia of Japan* dikatakan, *amakudari* adalah para birokrat yang dipekerjakan kembali pada posisi-posisi tertentu di sektor pribadi setelah mereka pensiun dari kerja di pemerintahan (*Kodansha Encyclopedia of Japan*, 1983)

Amakudari dipekerjakan kembali pada perusahaan karena perusahaan mengutamakan keahlian khusus para *amakudari* dan berbagai koneksi hubungan personal yang didapat selama dia bekerja dalam pemerintahan. *Amakudari*, atau pejabat pensiunan yang berpindah dari pemerintah ke posisi senior di perusahaan swasta, sering disebutkan di dalam literatur ekonomi politik Jepang (Suzuki, 2004, hal.2).

Para *amakudari* ini bekerja kembali pada perusahaan yang secara pasti membutuhkan bantuan dari pemerintah, perusahaan ini membutuhkan *amakudari* untuk mempermudah akses dalam mendapatkan informasi yang berguna dari pemerintah.

Perusahaan memandang pensiunan pegawai tinggi pemerintah mempunyai keahlian, pengalaman, dan hubungan dengan pemerintah yang sangat diperlukan oleh perusahaan. Memanfaatkan sumber daya manusia yang berharga adalah alasan yang paling sering disebutkan dalam pernyataan resmi dari pemerintah maupun perusahaan yang melakukan praktik *amakudari*. Masaru Hayami, Gubernur Bank Sentral Jepang

(BOJ) tahun 1998-2003, berpendapat bahwa *amakudari* adalah orang-orang yang direkrut kembali karena mereka berpengetahuan khusus dan mempunyai pengalaman yang berharga. *Amakudari* direkrut kembali oleh perusahaan dan akan menempatkannya pada posisi eksekutif dalam perusahaan (Suzuki, 2004, hal.7).

Penempatan *amakudari* dalam posisi eksekutif dalam perusahaan juga dijelaskan oleh Ookura, yaitu :

「キャリアの人はトップのクラスに天下りして」
Kyariahito nohito wa toppu no kurasu ni amakudarishite
 'Orang yang berkarir (dalam pemerintahan) melakukan *amakudari* ke dalam tingkatan paling puncak' (Teri, 1998,hal.26).

Bagi perusahaan, mempekerjakan *amakudari* merupakan hal yang efektif dalam berkomunikasi dengan pemerintah. Perusahaan lebih memilih berkomunikasi melalui *amakudari* dengan pemerintah daripada mengutus orang yang tidak dikenal dalam pemerintahan. *Amakudari* berguna mendorong pejabat pemerintah untuk mendengarkan suara perusahaan, meskipun mereka tidak selalu dapat memaksa pemerintah untuk memenuhi tuntutan mereka (Suzuki, 2004, hal.8)

Dilihat dari sejarah munculnya *amakudari*, pada awalnya *amakudari* merupakan pekerjaan bagi samurai yang tidak bertuan (*rōnin*) atau tidak memiliki pekerjaan ketika pemerintah Meiji membentuk industri dan usaha-usaha komersial (Johnson, 1992, hal. 37). Namun sekarang ini yang dimaksud *amakudari* adalah para birokrat yang dipekerjakan kembali pada posisi-posisi tertentu di sektor swasta setelah pensiun dari kerja di pemerintah.

Calder menyatakan bahwa para *amakudari* ini bekerja kembali pada perusahaan yang secara pasti membutuhkan bantuan dari pemerintah, khususnya perusahaan-perusahaan kecil yang tidak berlokasi di Tokyo untuk menyamakan posisi. Dalam pandangan Calder perusahaan kecil ini membutuhkan *amakudari* untuk mempermudah akses dalam mendapatkan informasi yang berguna dari pemerintah dan untuk menegosiasi (*lobbying*) pemerintah dalam melindungi perusahaannya (Schaede, 1995, hal. 346).

Namun, jumlah perusahaan yang mempekerjakan *amakudari* ini meningkat, dan *amakudari* menjadi lebih banyak dipergunakan oleh perusahaan-perusahaan besar. Hal ini diduga karena kepastian akan situasi peraturan dan perlindungan perusahaan tidak dapat ditebak sehingga perusahaan membutuhkan *amakudari* yang dapat memengaruhi pemerintahan untuk menjamin dan melindungi perusahaan. Selain itu, perusahaan atau industri besar yang sebagian besar keuntungannya diperoleh dari transaksi antarnegara (ekspor-impor) membutuhkan lebih banyak *amakudari* dari pada industri lainnya, karena perusahaan ini menghadapi berbagai rintangan eksternal seperti pengaruh persaingan bisnis dan industri serta pengawasan dari para pembuat peraturan perdagangan. Kehadiran *amakudari* dalam perusahaan juga menimbulkan kemungkinan perusahaan berhadapan langsung dengan para pembuat kebijakan. Seperti contohnya dalam industri elektronik dan mobil diketahui terdapat tindakan dalam perusahaannya yang bertentangan dengan kebijakan industri yang dikeluarkan oleh Kementerian Industri dan Perdagangan Internasional (MITI). Namun sejak 1950, perusahaan Honda dan Sony mempunyai hubungan langsung dengan para pembuat kebijakan, sehingga perusahaan ini mendapatkan perlakuan khusus dan dapat berkembang dengan pesat (Schaede, 1995, hal.357).

Pada tahun 1983-1988, ada kebijakan yang dikeluarkan oleh MITI terhadap industri baja, yaitu Hukum Resesi Industri Struktural (*Kōgyō Kōzō Fukyō Hō*). Kebijakan ini dibuat karena ada campur tangan dalam industri baja oleh Kantor Dagang Adil (*Kōsei Torihiki Inkai*) yang memonopoli industri baja. Dengan kebijakan ini, MITI mempunyai kewenangan untuk menentukan jumlah pemasukan dan kuota produksi baja yang dapat dikeluarkan oleh suatu perusahaan industri tertentu, dan juga MITI memperoleh kewenangan dalam menentukan harga. Dengan demikian, industri pembuat baja terdorong untuk mempekerjakan *amakudari* dalam perusahaannya untuk memastikan kuota yang telah ditentukan dan untuk melakukan negosiasi (*lobbying*) dengan MITI agar mendapatkan perlakuan khusus untuk bersaing dengan perusahaan industri pembuat baja lainnya (Schaede, 1995, hal. 361).

Contoh tersebut menunjukkan peran *amakudari* dalam suatu perusahaan, dimana *amakudari* digunakan untuk melakukan negosiasi dengan pemerintah yang pada akhirnya berpengaruh pada kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah terhadap perusahaan tertentu agar menguntungkan perusahaan yang mempekerjakannya.

Amakudari berperan positif dalam mengembangkan perusahaan industri di Jepang, namun terdapat dampak negatif dari eksistensi *amakudari*, yaitu dengan adanya proses negosiasi antara perusahaan dengan pemerintah melalui *amakudari*, tidak menutup kemungkinan akan adanya tindakan korupsi. Sebagai contoh terlihat adanya tindakan korupsi dalam bernegosiasi untuk mendapatkan pekerjaan dari proyek pemerintah, yaitu ketika pemerintah ingin membangun jalan terdapat banyak perusahaan yang bernegosiasi dalam untuk mengerjakan pembangunan jalan tersebut. Dalam hal ini perusahaan menggunakan *amakudari* dalam bernegosiasi dengan pemerintah, namun dalam kasus ini terdapat tindakan korupsi yang menyebabkan ditahannya dua *amakudari* yang berasal dari kementerian kehutanan dan empat pegawai pada perusahaan konstruksi. Pada tahun 2003 dan 2004 tercatat sebanyak 23 perusahaan konstruksi yang mempekerjakan *amakudari* (Nakata, 2007, hal.1).

Skripsi ini menganalisis eksistensi dan peran *amakudari* dalam hubungan perusahaan dengan pemerintah dari perspektif Ketergantungan Sumber Daya (*Resource Dependence*), yaitu dilihat dari sisi perusahaan yang mempekerjakan *amakudari*. Perspektif ini menjelaskan bahwa kebutuhan akan sumber daya, antara lain sumber finansial dan fisik maupun informasi yang didapat dari lingkungan eksternal, membuat perusahaan menjadi tergantung pada sumber daya dari luar perusahaan. Perspektif ini berfokus pada lingkungan di luar perusahaan yang akan menentukan gagasan, peluang, hambatan, kuota, dan sumber daya yang penting bagi perusahaan. Ketergantungan inilah yang menjadi karakteristik dari teori Ketergantungan Sumber Daya (*Resource Dependence*) (Pfeffer & Salancik, 1978, hal 63-70). Dengan demikian, maka sebuah perusahaan pasti membutuhkan bantuan pihak lain dari luar perusahaan. Sebagai reaksi terhadap hal ini, perusahaan akan

mencari strategi untuk menghadapi situasi ini, dan untuk meringankan kendala atau rintangan eksternal. Sebuah perusahaan akan bereaksi untuk mendapatkan keinginan mereka dengan menjalin hubungan personal dengan pihak dari luar perusahaan sehingga dapat memenuhi ketergantungan ini.

Kebijakan-kebijakan pemerintah yang ada dapat dinyatakan sebagai kendala luar dalam aktifitas perusahaan (Schaede, 1995, hal.353). Oleh sebab itu maka secara tidak langsung dalam perusahaan timbul ketergantungan pada pihak-pihak di luar perusahaan, dan perusahaan akan menciptakan strategi untuk mengatur ketergantungan tersebut.

Dalam hubungan pencapaian tujuan perusahaan dengan kebijakan pemerintah, perusahaan akan mencoba memengaruhi kebijakan sesuai dengan tuntutan atau permintaan mereka untuk mengurangi dampak yang merugikan atau untuk mendapatkan perlakuan yang menguntungkan mereka. Hal ini yang menjadi pertimbangan dasar dari perusahaan dalam mempekerjakan kembali pensiunan birokrat atau *amakudari*.

Dengan melihat *amakudari* dari perspektif Ketergantungan Sumber Daya, yaitu dari sisi pemerintahan, *amakudari* berperan positif dalam mengembangkan perusahaan yang mempekerjakannya yang juga berdampak positif dalam mengembangkan perindustrian Jepang. Sehingga dalam skripsi ini yang akan ditonjolkan yaitu peran positif *amakudari* yang dilihat dari sisi perusahaan.

1.2 Perumusan Masalah

Dalam perspektif Ketergantungan Sumber Daya (*Resource Dependence*) diketahui bahwa sebuah perusahaan membutuhkan bantuan dari luar perusahaan dalam menghadapi rintangan-rintangan eksternal, termasuk kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. *Amakudari* mempunyai hubungan yang erat dengan pemerintahan, sehingga *amakudari* digunakan dalam perusahaan untuk dapat berhubungan langsung dengan pejabat pemerintah. Permasalahan yang diangkat

dalam skripsi ini adalah peran *amakudari* dalam hubungan perusahaan dengan pemerintah Jepang, khususnya perusahaan industri Jepang.

1.3 Kerangka Teori

Teori yang digunakan untuk menganalisis peran *amakudari* dalam skripsi ini adalah Teori Ketergantungan Sumber Daya (*Resource Dependence Theory*) oleh Jeffrey Pfeffer dan G.R.Salancik (1978), yang menyatakan bahwa ada ketergantungan pada perusahaan dengan pihak di luar perusahaan dalam menghadapi rintangan eksternal.

Jeffrey Pfeffer dan G.R.Salancik memulai dengan pemikiran sederhana bahwa semua perusahaan memerlukan sumber daya dari lingkungan luar perusahaannya, antara lain yaitu mempekerjakan pegawai, konsumen, informasi, investasi, izin resmi dan legitimasi untuk beroperasi. Setiap perusahaan mencoba untuk mengurangi ketergantungan terhadap lingkungan eksternal supaya perusahaan dapat lebih leluasa menjalankan kegiatan perusahaannya.

1.4 Tujuan Penulisan

Tujuan penulisan skripsi ini adalah untuk mendapatkan pemahaman tentang eksistensi dan peran *amakudari* yang timbul dari hubungan perusahaan-pemerintah Jepang yang dikaji dari Perspektif Ketergantungan Sumber Daya (*Resource Dependence*).

1.5 Sistematika Penulisan

Skripsi ini terdiri dari empat bab, pada Bab 1 diuraikan latar belakang, perumusan masalah, kerangka teori, tujuan penulisan, sistematika penulisan dan metode penulisan. Pada Bab 2 dijelaskan mengenai pegawai pemerintahan sebelum memasuki masa pensiun dan menjadi *amakudari*, serta penyebab dan fungsi *amakudari* bagi perusahaan. Selanjutnya pada Bab 3 dibahas mengenai peran

amakudari bagi perusahaan yang mempekerjakannya, khususnya perusahaan industri yang menghadapi kendala eksternal. Bab 4 berisi kesimpulan skripsi ini.

1.6 Metode Penulisan

Metode yang dipakai dalam penulisan skripsi ini adalah metode deskriptif analisis berdasarkan Teori Ketergantungan Sumber Daya (*Resource Dependence Theory*). Bahan-bahan bacaan untuk penulisan skripsi ini diperoleh dari Perpustakaan Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya Universitas Indonesia, Perpustakaan Pusat Universitas Indonesia, Perpustakaan Pusat Studi Jepang Universitas Indonesia, Perpustakaan Pusat Kebudayaan Jepang, *The Japan Foundation* Jakarta, dan dari dosen-dosen Fakultas Ilmu Pegetahuan Budaya Universitas Indonesia.

