

Peranan Birokrasi Di Negara Maju : Suatu Studi Kasus Jepang

Oleh : Dr. Budi Winarno



Budi Winarno, lahir di Klaten, 25 Nopember 1947 adalah Alumnus Sospol UGM pada Jurusan Ilmu Hubungan Internasional tahun (1972.) Gelar MA nya diperoleh dari University Of Denver, USA tahun 1977, kemudian tahun 1985 memperoleh gelar DR dari University of Missouri, USA.

Selain sebagai dosen tetap ia juga adalah pengelola Program S-2 pada Bidang Studi Ilmu Sosial dan Politik UGM serta pengajar pada PAU (Pusat Antar Universitas) UGM.

Pendahuluan

Terdapat kepercayaan bahwa kekuasaan di negara maju secara meningkat berpusat dalam koridor birokrasi. Di semua masyarakat modern --apakah demokratis atau nondemokratis-- sumber kekuasaan pertama dan fundamental bagi organisasi-organisasi birokrasi adalah keahlian atau expertise yang mereka miliki.¹ Suatu kenyataan menunjukkan bahwa para administrator menggunakan seluruh keahlian yang diperlukan dalam prosés kebijaksanaan untuk membuat keputusan-keputusan tentang kebijaksanaan dan untuk melaksanakan keputusan-keputusan ini. Inilah apa yang dilihat oleh Max Weber sebagai atribut yang menonjol yang memberikan birokrasi pengaruh besarnya dalam pemerintahan modern.

Alasan yang menentukan bagi kemajuan organisasi birokrasi adalah superioritasnya yang secara teknis

murni atas bentuk organisasi lainnya. Mekanisme birokrasi yang begitu maju dibandingkan dengan organisasi-organisasi lain menyerupai mesin dibandingkan dengan cara-cara produksi non-mekanis.

Menurut kondisi-kondisi normal, posisi kekuatan dari suatu birokrasi yang maju adalah selalu mencapai puncaknya. "Penguasa politik" mendapatkan dirinya dalam suatu kedudukan "penggemar" yang bertentangan dengan "ahli", yang menghadapi pejabat yang terlatih yang berhubungan dengan pengelolaan administrasi²

1. Francis E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy* (Boston: Little, Brown and Company, 1976), p.13

2. H.H. Gerth and C. Wright and C. Wright Mills, *From Max Weber : Essays in Sociology* (New York : Oxford University Press, 1946), pp.214, 232.

Keahlian birokrasi seperti itu sangat penting bagi keefektifan bekerjanya suatu sistem politik yang modern.

Kehadiran birokrat-birokrat dalam struktur pemerintah memberikan jaminan keputusan-keputusan dari para pemimpin politik akan diarahkan oleh saran teknis yang kompeten dan dilaksanakan oleh personil yang terampil. Lebih dari itu, dalam sistem-sistem politik parlementer dimana pembuatan keputusan pada tingkat atas, maka tidak jarang dihalangi oleh perselisihan kelompok pendukung, adalah para ahli dalam birokrasi yang mengambil alih dan mempertahankan kelangsungan pemerintahan. Tidak ada negara modern dapat menjalankan pekerjaannya seharipun tanpa pelaksanaan banyak tugas oleh birokrasi-birokrasi yang sangat terlatih.

Keahlian birokrasi tidak kurang penting bagi negara-negara berkembang. Di negara-negara ini, modernisasi membutuhkan birokrasi, dan dimana keahlian-keahlian administratif kurang memadai maka pembangunan sosial dan ekonomi tidak dapat dielakkan akan mengalami ketinggalan.

Tetapi otonomi yang timbul dari keahlian-keahlian birokrasi merupakan sumber kecemasan yang meluas dalam semua sistem politik karena kemungkinan bahwa organisasi-organisasi administratif akan menjadi "inner directed" -- responsif terhadap isyarat-isyarat dan pengarahan-pengarahan yang mereka berikan sendiri daripada yang mereka terima dari lembaga-lembaga politik yang merupakan sumber otoritas yang sah dalam negara. Kekhawatiran yang muncul secara konstan dalam politik modern adalah bahwa para birokrat dapat menjadi suatu elit kekuatan dan mendominasi proses pemerintahan

dalam mana mereka diartikan memainkan peranan subordinasi. Suatu dilemma yang mendasar sebagaimana yang dikatakan oleh S.N. Eisenstadt adalah "apakah birokrasi sebagai tuan atau pelayan, suatu badan yang independen atau suatu alat, dan jika suatu alat yang mempunyai kepentingan-kepentingan ia dapat dibuat untuk melayani".³

Terdapat berbagai cara dalam mana birokrasi-birokrasi publik memperoleh keahlian yang begitu penting yang merupakan unsur kekuasaan dalam proses pemerintah. Untuk satu hal, suatu organisasi besar itu sendiri merupakan mekanisme untuk memperbesar kompetensi. Orang berperan serta dalam sistem-sistem organisasi yang kompleks dapat mencapai hasil-hasil yang individu-individu sendiri tidak pernah berharap mencapai -- pembuatan sebuah rudal nuklir, peluncuran satelit, kedalam orbit atau pembentukan suatu sistem pendidikan yang mampu memenuhi kebutuhan-kebutuhan dari semua warganegara dari sekolah dasar sampai perguruan tinggi.

Organisasi-organisasi mencapai tingkat kompetensi ini dengan mengambil masalah-masalah kompleks dan memilah-milahnya menjadi masalah-masalah kecil dan karena itu tugas-tugas yang dapat diatur. Sekali masalah-masalah dipilah-pilahkan dengan cara demikian, setiap bagian dapat ditangani secara terpisah, dan kemudian dengan menggabungkan bagian-bagian secara bersama; suatu organisasi dapat memberikan penyelesaian-penyelesaian terhadap apa yang mungkin pada awalnya

3. Samuël N. Eisenstadt, "Bureaucracy and Bureaucratization" in *Essays on Comparative Institutions* (New York: John Wiley and Sons, 1965), p.179.

nampak merupakan masalah-masalah yang tidak dapat diselesaikan. Pembagian kerja dalam organisasi-organisasi yang berskala besar juga memungkinkan kelompok-kelompok pegawai mendapat keahlian khusus, sekalipun mereka sendiri tidak mungkin mempunyai kualifikasi-kualifikasi teknik yang luar biasa. Dengan alasan-alasan inilah bahwa suatu organisasi itu sendiri merupakan sumber keahlian terpisah dari keahlian-keahlian yang dibawa pertamakali pada pekerjaan oleh para anggota-anggotanya.

Cara kedua dalam mana birokrasi-birokrasi memperoleh keahlian adalah melalui konsentrasi perhatian yang mereka berikan kepada masalah-masalah khusus. Dengan menjalankan tugas-tugas sehari-hari memungkinkan badan-badan publik memperoleh macam pengetahuan praktis yang sangat berharga yang berasal dari pengalaman. Pada waktunya, pengetahuan ini menjadi bagian dari pengalaman organisasi pemerintah dan ditransmisikan kepada pegawai-pegawai baru dengan program-program latihan dan indoktrinasi. Tugas yang dilaksanakan oleh suatu badan mungkin tidak nampak sangat kompleks, membersihkan jalan atau membuang sampah, tetapi badan merupakan lembaga dalam masyarakat yang dengan pengalaman mengetahui paling banyak tentang hal itu.

Perhatian yang terus menerus yang diberikan oleh para birokrat kepada masalah-masalah khusus memungkinkan mereka untuk memperoleh keuntungan yang pasti atas pejabat-pejabat politik yang menangani seluruh masalah dan menghadapi setiap isu kebijaksanaan publik hanya dalam interval-interval sporadis. Keuntungan ini merupakan karakteristik-

karakteristik masyarakat demokratis dan masyarakat nondemokratis. Hal ini barangkali demikian penting misalnya di Amerika Serikat karena birokrat-birokrat cenderung mengkhususkan sejak awal dan tetap bekerja dalam suatu badan tertentu sepanjang karir mereka. Tetapi dalam birokrasi Amerika maupun birokrasi Eropa, keahlian merefleksikan kontinuitas di kantor maupun konsentrasi energi. Tidak hanya birokrat-birokrat memusatkan perhatian mereka pada masalah-masalah khusus tetapi mereka juga tetap bertugas dalam kurun waktu yang lebih lama daripada kebiasaan bagi para politisi.

Pengetahuan yang diperoleh badan-badan dengan perhatian yang terus-menerus kepada fungsi-fungsi tertentu menempatkan mereka dalam suatu kedudukan khusus yang menguntungkan untuk mempengaruhi kebijaksanaan bila fakta-fakta yang mereka kumpulkan tidak dapat dikenai verifikasi yang independen atau tidak terbukti. Unit-unit intelijen khususnya sangat relevan dalam hal ini. Sementara badan itu bukan merupakan satu-satunya badan intelijen dalam pemerintah. CIA mengumpulkan dan mengkomunikasikan data kepada presiden yang dapat mempengaruhi secara besar keputusan-keputusannya mengenai isu-isu kebijaksanaan luar negeri tanpa presiden mempunyai jaminan data yang memadai bahwa data yang mendasari tindakannya merupakan fakta atau khayalan. Misalnya, perkiraan bahwa "intelijen pusat memberikan laporan kepada Presiden bahwa terdapat informasi rahasia bahwa Uni Soviet akan menyerang Amerika

4. Harry Howe Ranson, *Can American Democracy Survive Cold War?* (Garden City, N.Y. : Doubleday Anchor Books, 1964), pp.163-164

Serikat dalam waktu empat puluh delapan jam, bagaimana presiden menentang informasi itu? Dan dilema yang ia akan hadapi akan lebih bengis karena keputusan musuh untuk menyerang dapat selalu diputarbalikkan, sementara suatu tindakan defensif itu sendiri mungkin dalam keadaan-keadaan tertentu memancing serangan."⁴ Penguasaan "fakta-fakta" secara monolistik atau mendekati monolistik dengan demikian memperkuat kekuasaan para birokrat karena perhatian yang khusus dan terus menerus kepada serangkaian tanggung jawab tertentu.

Sementara organisasi-organisasi memiliki aset-aset tertentu yang inheren yang memberikan sumbangannya secara besar kepada keahlian-keahlian pembuatan keputusan, ini bukan merupakan karakteristik-karakteristik organisasi sendiri yang menjelaskan keahlian yang merupakan tanda dari birokrasi modern. Di negara modern keahlian ini berasal dari kenyataan bahwa berbagai elit yang sangat terlatih mempraktekkan ketrampilan mereka dalam organisasi-organisasi publik -- dokter, ekonom dan insinyur. Terdapat beberapa profesi seperti militer yang dipekerjakan hanya dalam pelayanan publik. Di samping itu, kecenderungan bagi para profesional untuk memperoleh pekerjaan dalam organisasi-organisasi publik dan swasta semakin meningkat. Secara singkat dapat dikatakan bahwa keahlian birokrasi berakar dalam karakteristik organisasi-organisasi publik dan secara meningkat dalam ketrampilan para anggotanya.

Apakah keahlian birokrasi berasal dari karakteristik organisasi-organisasi atau ketrampilan para anggotanya, keahlian birokrasi menggunakan pengaruh atas

perkembangan kebijaksanaan publik melalui tiga saluran utama: (1) kemampuan para birokrat dalam memberikan saran yang seringkali membentuk keputusan-keputusan dari pejabat-pejabat politik; (2) kemampuan organisasi-organisasi birokrasi untuk meneruskan tugas-tugas yang harus dilaksanakan segera setelah tujuan-tujuan kebijaksanaan diputuskan -- kekuasaan pelaksanaan; dan (3) sebagai dimensi yang penting dari kekuasaan ini untuk mengimplementasikan kebijaksanaan-kebijaksanaan, keleluasaan yang biasanya diberikan kepada birokrasi-birokrasi karena meneruskan tugas-tugas pemerintah.

Dalam hal saran, kekuasaan para birokrat adalah tidak langsung, tergantung pada kemampuan mereka untuk meyakinkan pejabat-pejabat politik bahwa suatu tindakan tertentu harus diambil. Para birokrat mempunyai pengaruh hanya jika para politisi mempunyai keinginan untuk mengikuti saran mereka. Akan tetapi, sekali kebijaksanaan-kebijaksanaan diserahkan kepada para birokrat untuk diimplementasikan, kekuasaan mereka adalah langsung. Hal ini khususnya benar sebagaimana biasanya yang terjadi dalam semua sistem politik, bila para birokrat diberi hak untuk menggunakan keleluasaan dalam pelaksanaan kebijaksanaan. Dalam kasus-kasus seperti itu, substansi nyata dari kebijaksanaan mungkin sangat ditentukan oleh birokrasi.

Makalah ini selanjutnya akan membahas sejauh mana peranan birokrasi di Jepang. Namun pembahasan tentang peranan birokrasi tidak akan bermakna, apabila tidak membicarakan corporate

5. Taketsugu Tsurutani, *Political Change in Japan* (New York: David McKay Company, Inc., 1977).

business dan industrial leadership. Ketiga kekuatan itu merupakan anggota triumvirate yang satu sama lain integral dan saling memperkuat. Dan kalau kita berbicara tentang keberhasilan ekonomi Jepang tidak terlepas dari persatuan dan kerjasama antara mereka.

Peranan Birokrasi di Jepang.

Dalam mengamati peranan birokrasi di Jepang perlu dikaitkan peranan lembaga itu dengan peranan partai dan perusahaan.⁵ Hubungan tiga kekuatan yang merupakan tiga serangkai (triumvirate) yang memerintah Jepang secara genealogik dapat ditelusuri kembali pada akhir abad kesembilan belas dan permulaan abad kedua puluh pada masa pemerintah Jepang melakukan usaha-usaha secara historis dalam rangka modernisasi dan pembangunan negara. Para elit politik Meiji yang berorientasi kepada modernisasi itu pertama kali membentuk birokrasi pemerintah dengan memobilisasi kelompok masyarakat yang terdidik yang berasal dari mantan kelas *samurai* dengan tujuan mengefektifkan pemerintahannya atas bangsa. Oleh karena itu tahap awal dalam memodernisasikan Jepang adalah unifikasi politik negara melalui konsolidasi birokrasi. Dalam proses perkembangan selanjutnya, peranan birokrasi menjadi sangat menentukan terutama karena birokrasi mempunyai tradisi yang panjang dalam mengambil pimpinan dalam membangun negara menjadi suatu kekuatan industri modern.⁶ Peranan birokrasi ini termasuk dalam memelopori pembentukan cikal bakal Partai Demokrasi Liberal (LDP) yang sekarang dan perusahaan dan industri modern.

Selama kurun waktu pembangunan

ekonomi yang cepat dan modernisasi pada akhir abad kesembilan belas dan permulaan abad kedua puluh, birokrasi pemerintah dipimpin oleh para elit yang memodernkan menformulasikan, membiayai, dan mengimplementasikan berbagai rencana industri dan perdagangan, menjalankan dan mengelolanya serta menyerahkannya kepada sektor swasta dengan memastikan viabilitas, mengarahkan perluasan dan pengelolaan industri dan perdagangan itu, dan dengan demikian memelihara pertumbuhan sektor ekonomi industri modern bangsa Jepang. Kartel-kartel ekonomi raksasa di Jepang pada masa sebelum perang dikenal diseluruh dunia dengan *zaibatsu* (seperti Mitsui, Sumitomo, Mitsubishi, dan Yasuda) semua ini mendapatkan subsidi, bantuan teknik, pengarahan managerial dan politik dari birokrasi pemerintah. Setelah Perang Dunia kedua, hubungan yang khas ini antara birokrasi pemerintah dan dunia korporasi modern mengalami rekonsolidasi dan diperkuat lebih lanjut. Tugas besar dalam membangun kembali ekonomi dari kehancuran yang diakibatkan oleh perang dan pembangunan ekonomi berikutnya yang cepat serta pertumbuhan dan kemakmuran menentukan alokasi sumber-sumber secara hati-hati, dan penetapan prioritas untuk berbagai sektor ekonomi nasional dari pusat dilakukan oleh birokrasi pemerintah. Tugas ini termasuk reorganisasi (mencakup setelah berakhirnya pendudukan Amerika, penggabungan kembali kartel-kartel terdahulu yang dipecah-pecah setelah perang), perencanaan, dan pembimbingan struktur

6. Nobutaka Ike, *A Theory of Japanese Democracy* (Boulder, Colorado: Westview Press, Inc., 1978), p.61

ekonomi, kegiatan-kegiatannya, dan pertumbuhan. Oleh karena itu, peranan birokrasi adalah krusial setelah Perang Dunia kedua dalam masalah-masalah ekonomi Jepang dan pengelolaan ekonomi industri modern lebih besar daripada satu generasi sebelumnya. Dan hubungan ini antara birokrasi dan dunia korporasi terus berlanjut.

Partai Demokrasi Liberal (LDP) yang berkuasa dibentuk oleh birokrasi mempunyai makna yang penting seperti partai pendahulunya pada masa sebelum perang. Partai besar pertama yang didirikan setelah pembentukan parlemen pada akhir abad kesembilan belas adalah partai pemerintah yang dipimpin oleh pembuat Konstitusi Meiji yang bernama Hirobumi Ito, yang berdasarkan konstitusi itu, kemudian parlemen dibentuk dan diangkat perdana menteri yang pertama. Untuk kepentingan sistem parlemen, kebutuhan terhadap stabilitas pemerintah dan pembangunan ekonomi bangsa sebagai negara modern perlu menciptakan keadaan yang mengharuskan para pejabat pemerintah dan para birokrat mulai mendominasi partai (dan partai-partai konservatif berikutnya) di Jepang pada masa sebelum perang. Partai "Konservatif" dalam makna yang penting merupakan alat pemerintah. Dan lebih dari itu untuk ikatan yang semakin erat berkembang antara partai-partai itu dan dunia korporasi yang diwakili oleh kartel-kartel raksasa itu.

Dengan munculnya partai-partai kiri atau tantangan anti kapitalis dalam bidang politik, dunia korporasi melihat kebutuhan untuk melindungi kepentingannya dengan memberi bantuan keuangan secara aktif kepada partai-partai kanan. Ikatan erat antara partai pemerintah (partai-partai

konservatif) dan dunia korporasi dibentuk dan berlangsung sepanjang kurun waktu sebelum perang. Dengan demikian terbentuklah suatu hubungan segitiga yang kuat antara pemerintah, partai dan perusahaan.

Setelah Perang Dunia kedua, hubungan-hubungan antara partai-partai konservatif dan dunia korporasi agak lemah dan kurang jelas karena pembubaran kartel-kartel masa sebelum perang oleh pemerintah pendudukan, jumlah dan kekacauan partai-partai dan dislokasi ekonomi dan perubahan politik yang memadai pada tahun-tahun pertama setelah perang. Akan tetapi pada awal tahun 1950-an, terutama dengan berakhirnya pendudukan militer Amerika, reorganisasi struktur dan kegiatan ekonomi bangsa dibawah pengarah dan bimbingan birokrasi pemerintah berjalan dan secara simultan kelompok-kelompok konservatif yang ada dalam parlemen (Diet) pecah menjadi dua partai konservatif, yaitu Liberal dan Demokrasi.

Pada permulaan tahun 1955, faksi-faksi dari kelompok Sosialis yang bertentangan, yaitu Sosialis Kanan dan Sosialis Kiri mengenyampingkan perbedaan-perbedaan mereka untuk bersatu kembali membentuk satu partai yang bernama Partai Sosialis Jepang (JSP). Kejadian ini dipandang sebagai ancaman oleh dunia korporasi yang sedang bangkit kembali maupun oleh birokrasi pemerintah, terutama sejak pengunduran perdana menteri yang konservatif, karena popularitas peribadinya yang merosot baik didalam maupun diluar kamp konservatif, menyebabkan perebutan kekuasaan antara dua partai konservatif. Perpecahan partai-partai konservatif yang berlanjut terus menjadi dua partai memungkinkan kelompok Sosialis meraih

pengaruh lebih besar lagi untuk menentukan pemimpin-pemimpin menyadari dua partai konservatif atau partai mereka sendiri yang memimpin pemerintahan, dan hal ini tidak menguntungkan bagi kepentingan korporasi maupun birokrasi. Para pengusaha dan biokrat pada dasarnya sangat membutuhkan stabilitas dalam pemerintahan dan masyarakat pada saat dimana bangsa sedang memasuki era pertumbuhan dan pembangunan, tujuan bersama yang mereka inginkan sebagai tugas besar dari bangsa. Dibawah tekanan-tekanan yang kuat dari dunia korporasi dan birokrasi pemerintah, maka serangkaian perundingan-perundingan dilakukan antara dua partai konservatif; dan sebagai akibatnya pada bulan Nopember 1955, kelompok Liberal dan Demokrat bersama-sama meleburkan diri membentuk satu partai konservatif. Kemudian LDP didirikan dan didukung dengan kuat oleh birokrasi dan dunia korporasi. Dengan demikian tiga serangkai yang berkuasa terbentuk.

1) Dampak Sindrom Universitas Tokyo dan Dinas Sipil.

Prestise Universitas Tokyo sebagai lembaga pendidikan tinggi dan dinas sipil yang sangat didambakan mempunyai hubungan yang erat dalam hubungannya dengan pembahasan LDP sebagai suatu kekuatan dalam tiga serangkai berkuasa. Para lulusan Universitas Tokyo menjadi pegawai sipil tinggi dalam birokrasi nasional. Sindrom Universitas Tokyo dan dinas sipil mempunyai ramifikasi penting tidak hanya bagi birokrasi tetapi juga bagi LDP, pimpinan perusahaan dan industri besar. Tetapi pertama kali marilah kita selidiki sebab dari gejala unik di Jepang.

Sejalan dengan bangsa Jepang memulai modernisasi dan pembangunan yang cepat

pada akhir abad kesembilan belas, Universitas Tokyo didirikan oleh pemerintah yang memodernisasikan sebagai suatu pusat latihan bagi para pejabat pemerintah dan para pemimpin untuk mempercepat transformasi negara menjadi suatu negara modern yang kuat. Para lulusan universitas menduduki jabatan pada organ-organ pembuatan keputusan pemerintah dan mengarahkan kegiatan-kegiatan modernisasi bangsa. Secara singkat, mereka dimaksudkan untuk membentuk elit yang berkuasa dan ini sesuai pula dengan pandangan masyarakat secara luas. Dengan demikian hal ini merupakan prestise diploma Universitas Tokyo dan karir birokratik. Semua ini secara kebetulan konsisten dengan tradisi Asia Timur. Misalnya, pada masa Imperium Cina, pejabat-pejabat pemerintah (Mandarin atau biokrat) yang memperoleh kedudukan mereka melalui ujian-ujian dinas sipil yang ketat merupakan kelompok orang yang paling dihormati karena mereka memiliki gabungan unsur: pendidikan yang tinggi (dibuktikan oleh ujian-ujian dinas sipil) dan pelayanan yang tidak memetingkan diri kepada Raja dan rakyat. Suatu karir birokratik merupakan panggilan yang sangat didambakan.

Dalam rangka modernisasi dan pembangunan bangsa serta tidak memadainya sektor swasta untuk memenuhi beberapa persyaratan mereka menjadikan penting bahwa pemerintah melakukan peran besar dalam mengarahkan dan mengelola tugas nasional, khusus dalam pembangunan ekonomi. Dalam proses memelihara dan mengarahkan pertumbuhan sektor ekonomi modern -- perusahaan dan industri -- para biokrat disertai tugas kepemimpinan untuk meningkatkan keefektifan dan pengawasan

berbagai perusahaan modern dan kemajuan mereka. Perpindahan pejabat-pejabat ke dalam kepemimpinan ekonomi sangat diinginkan tidak hanya bagi pemerintah tetapi juga untuk perusahaan-perusahaan penerima. Karena, terpisah dari prestise pendidikan dan kredensial mereka, para mantan pejabat pemerintah ini memiliki aset ikatan sekolah lama dan karir, serta hubungan-hubungan pribadi dengan mantan teman-teman sekerja mereka dalam pemerintahan yang secara efektif dapat dieksploitir bagi keuntungan-keuntungan perusahaan yang bersangkutan. Sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya, peranan birokrasi pemerintah semakin meningkat dalam mengkoordinasi dan mengarahkan pemulihan kembali ekonomi, pertumbuhan, dan kemakmuran setelah Perang Dunia kedua dan para pejabat pemerintahan menduduki pimpinan perusahaan dan industri semakin nyata karena pembersihan yang dilakukan oleh pemerintah pendudukan Amerika terhadap banyak pemimpin korporasi dan pembubaran kartel-kartel raksasa yang telah dikembangkan oleh pemerintah pada masa sebelum perang.

Dampak sindrom Universitas Tokyo dan Dinas Sipil dan LDP yang berkuasa adalah sangat penting. Dengan pembersihan yang dilakukan oleh pemerintahan pendudukan terhadap para politisi sebelum dan semasa perang, terutama para politisi "konservatif", sebagai salah satu langkah politik menuju demokratisasi bangsa, sehingga menimbulkan kevakuman politik yang besar dalam kamp konservatif yang harus diisi. Hal ini menarik banyak pegawai sipil tinggi untuk berperan serta dalam sistem parlementer pada masa setelah perang untuk dapat membantu masa depan

bangsa. Kecenderungan ini selanjutnya diperbesar oleh kecurigaan para pejabat pemerintah pendudukan terhadap para politisi secara umum dan perasaan ikatan profesional mereka dengan para birokrat pemerintah. Hasilnya adalah meningkatnya banyak birokrat senior sebagai pemimpin-pemimpin terkemuka dalam partai dan pemerintah.

Dalam dunia korporasi dan LDP, dominasi sindrom Universitas Tokyo -- Dinas Sipil berlangsung terus. Setiap tahun ratusan birokrat senior memasuki masa pensiun, sebagian terbesar dari apa yang dinamakan "Kementerian-Kementerian Ekonomi" dan Badan Perpajakan Nasional, bergerak ke sektor-sektor yang menentukan dalam dunia korporasi sebagai eksekutif, anggota dewan dan penasehat. Demikian pula halnya dalam LDP yang berkuasa, jumlah mantan pejabat pemerintah sebagai proporsi keanggotaan parlemen mengalami peningkatan. Secara singkat dapat dikatakan bahwa rangkaian karir dan pendidikan atau Universitas Tokyo dan Dinas Sipil membentuk prinsip personil aksial bagi tiga serangkai yang berkuasa, yaitu partai, birokrasi, dan pemerintah.

Partai dan Kepemimpinan Korporasi.

Dalam politik industri, setiap persekutuan penting antara partai dan para pemilih didasarkan secara luas pada karakteristik pembagian sosial dan ekonomi masyarakat industri. Bagi LDP, para pemilih yang paling kuat pada "era industri" adalah perusahaan dan industri stratum kepemimpinan yang biasanya menunjuk sebagai *zakai*. Secara literal, istilah *zakai*

7. Chitoshi Yanaga, *Big Business in Japanese Politics* (New Haven: Yale University Press, 1968), p.32.

berarti "financial circle" tetapi arti yang lebih diskriptif adalah eselon puncak dunia korporasi yang terdiri dari para pemimpin perusahaan besar. Kepemimpinan korporasi terdiri dari para eksekutif pimpinan dari empat organisasi perusahaan besar, yaitu Federasi Organisasi-organisasi Ekonomi (*Keindaren*), Federasi Perhimpunan-perhimpunan Pengusaha Jepang (*Mikkeiren*), Komite Pembangunan Jepang (*Keizai Doyu Kai*), dan Dewan Perdagangan dan Industri Jepang ditambah dengan para pejabat tinggi Klub Industri Jepang.⁷ Hubungan antara LDP dan dunia korporasi bukan merupakan hubungan yang tepat antara partai dan para pemilihnya yang efektif. Hubungan ini lebih banyak seperti hubungan antara dua patner dengan pembagian kerja yang mempunyai garis demarkasi yang selalu tidak jelas. Dapat dikatakan pembagian kerja diantara mereka adalah seperti ini: Partai mengorganisir dan mengelola bekerjanya lembaga-lembaga formal pembuatan kebijakan publik, seperti kabinet dan parlemen dan kepemimpinan korporasi memberikan partai dengan dukungan keuangan yang diperlukan untuk membantunya dalam mempertahankan mayoritas parlemen, sehingga dapat mengontrol organ-organ resmi pemerintah di satu pihak. Dan dipihak lain, korporasi terlibat dalam peran serta secara efektif dan substantif dalam pembuatan kebijakan jauh dari arena atas dasar partai sebagai penguasa mengelola perusahaan publiknya dalam lembaga-lembaga formal pembuatan kebijakan. Dalam bidang pembuatan kebijakan formal partai dan kepemimpinan korporasi bertemu.

Dunia korporasi atau pimpinannya berusaha untuk mempengaruhi pembuatan

kebijaksanaan bukan merupakan berita baru lagi karena fenomena itu terbukti dalam masyarakat industri. Kekuatan pendorong dan motivasi masyarakat industri adalah perusahaan dan industri karena tujuan dari masyarakat seperti itu secara konstan adalah untuk memperluas keuntungan-keuntungan yang besar dari industrialisme. Terlepas dari konflik politik yang mendasar atas distribusi keuntungan-keuntungan industrialisme, perusahaan dan industri harus ditingkatkan dan secara tetap didorong dan kalau perlu diberi berbagai bentuk bantuan wewenang, sehingga efisiensi yang maksimum itu ekonomi dapat berkembang dengan pesat dan memperoleh banyak keuntungan disamping para buruh dapat terus bekerja. Kasus Jepang menunjukkan keunikan dalam kaitannya dengan tingkat kejelasan, perembesan, dampak dan penetrasi usaha-usaha pimpinan korporasi dalam pembuatan kebijakan baik informal maupun formal.

Barangkali aspek yang paling menarik dari hubungan LDP dan kepemimpinan korporasi dalam bidang pembuatan kebijakan yang efektif adalah tingkat rutinisasi yang tinggi dari banyak saluran hubungan langsung antara keduanya. Biasanya para pemimpin partai (termasuk perdana menteri dan anggota-anggota kabinet senior) dan para anggota pimpinan korporasi mengadakan pertemuan-pertemuan secara teratur untuk membahas seluruh isu-isu kebijakan aktual dan potensial. Tidaklah meragukan bahwa pertemuan-pertemuan ini, diantara sarana interaksi lain antara partai dan dunia korporasi merupakan suatu mekanisme yang kuat yang memberikan input penting pimpinan korporasi dalam pembuatan

kebijaksanaan-kebijaksanaan partai yang berkuasa. Dengan adanya mekanisme yang kuat ini maka perusahaan dan industri tidak membutuhkan kegiatan-kegiatan lobi, karena hal ini memang tidak diperlukan. Dengan demikian timbul suatu pendapat yang mengatakan bahwa *zakai* atau para pemimpin LDP sebenarnya merupakan wakil-wakil dari kelas managerial yang mempunyai kekuasaan.

Aspek lain dari hubungan LDP dan pimpinan korporasi secara tidak langsung dapat dikatakan bahwa tingkat peranan pimpinan korporasi dalam pembuatan kebijaksanaan partai yang efektif adalah bahwa kebanyakan pemimpin korporasi dan partai serta kelompok-kelompok yang berpengaruh memiliki latar belakang pendidikan dan karir yang sama (Universitas Tokyo dan Dinas Sipil). Mereka adalah mantan teman-teman sekolah atau paling tidak berasal dari universitas yang sama; ikatan-ikatan sekolah dan semua ini membentuk suatu hubungan yang kuat dan erat setelah mereka dipisahkan oleh kelas dan waktu yang lama. Ini merupakan hubungan antar pribadi secara eksklusif di Jepang. Disamping itu, mereka adalah mantan pegawai-pegawai sipil tinggi dalam berbagai birokrasi kementerian dimana mereka adalah teman-teman sekerja atau mempunyai hubungan atasan-bawahan. Ikatan-ikatan karir pekerjaan yang sama adalah sangat kuat, sekuat hubungan antar pribadi dengan ikatan sekolah-sekolah yang sama. Lebih dari itu mereka menjadi anggota suatu klub yang sama.

Aspek lain dari hubungan timbal balik antara LDP dan pimpinan korporasi dalam pembuatan kebijaksanaan yang efektif adalah kecenderungan yang membenarkan anggapan bahwa Korporasi mempengaruhi

pembuatan kebijaksanaan LDP sebenarnya sangat besar, dan disini kita menunjuk kepada kontribusi finansial yang besar dari korporasi kepada partai.

Partai dan Birokrasi

Para mantan birokrat pemerintah tingkat tinggi dalam LDP sangat bermanfaat bagi partai, seperti halnya mantan teman sekerja mereka dalam birokrasi pemerintah dulu dalam pimpinan korporasi juga sangat berharga bagi perusahaan dan industri besar. Mereka adalah anggota-anggota dari elit karir yang berpendidikan tinggi dengan jaringan kerja yang luas mencakup hubungan-hubungan pribadi, sekolah lama, dan karir dalam birokrasi pemerintah dan pimpinan korporasi. Secara singkat, mereka mempunyai kekuasaan dan pengaruh yang besar, yang dapat dimanfaatkan oleh partai untuk memperoleh keuntungan-keuntungan bagi partai dan para anggotanya. Mereka mendominasi partai. Dominasi birokrasi terhadap partai ini adalah demikian kuat sama halnya dominasi korporasi terhadap keuangan partai.

Ikatan-ikatan pribadi, sekolah lama dan karir antara struktur pimpinan partai dan birokrasi pemerintah memberikan dampak birokrasi yang besar pada karakter dan pembuatan kebijaksanaan partai. Tampaknya terdapat kontinuitas dan penetrasi kebudayaan, tingkah laku, preferensi dan nilai-nilai birokrasi yang kuat dalam partai, sehingga banyak pengamat dan ilmuwan cemas bahwa para birokrat mendominasi politik LDP.

Terdapat aspek lain untuk melihat peranan birokrasi dalam politik Jepang yang sebenarnya merupakan macam pengaruh birokrasi yang lebih krusial pada pembuatan kebijaksanaan LDP. Dalam beberapa

dekade terakhir volume dan kompleksitas teknis dari persoalan-persoalan kebijaksanaan semakin meningkat cepat. Jangkauan isu-isu dan masalah-masalah yang memasuki sistem politik telah mewarnai politik, memperluas dan mempercepat peningkatan jumlah kantor, biro dan program dalam kementerian dan badan yang ada dan pembentukan lembaga-lembaga baru tingkat kabinet, misalnya Lembaga Ilmu dan Teknologi, Lembaga Perencanaan Ekonomi, Lembaga Tanah Nasional, Lembaga Lingkungan. Pada waktu yang sama, substansi dan hubungan timbal balik isu-isu dan masalah-masalah, lama dan baru telah menjadi sangat kompleks dalam pengelolaan dan penanggulangan, mendorong penggunaan sistem pengawasan dan komando yang didasarkan pada komputer secara besar-besaran yang dilakukan oleh birokrasi. Dalam keadaan demikian ini, para birokrat dituntut menjadi teknokrat-teknokrat yang mempunyai keahlian yang canggih. Anggota-anggota LDP yang berkuasa diharapkan dapat menanggulangi dan menyelesaikan masalah-masalah dan isu-isu dalam suatu cara yang menguntungkan dan responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan publik dan kesejahteraan kolektif. Para anggota LDP yang berkuasa terdiri dari mantan pegawai-pegawai sipil tinggi, namun demikian, kebanyakan anggota partai itu adalah amatir yang lebih tertarik pada persoalan-persoalan janji yang diberikan atau dana yang disediakan untuk memenangkan pemilu dan disamping tertarik pada keuntungan-keuntungan politik mereka masing-masing dan politik faksi dalam partai daripada mereka mencurahkan perhatian kepada waktu dan energi untuk mengelola secara rasional dan

menyelesaikan masalah-masalah dan isu-isu. Dalam keadaan demikian ini mereka menjadi semakin menggantungkan pembuatan kebijaksanaan pada para ahli birokrasi dan nasihat teknokratik mereka.

Nampak menjadi jelas bahwa fenomena yang muncul ini memberikan masalah yang serius bagi pembuatan kebijaksanaan LDP, otonomi partai yang dicurigai sejak awal semakin mengalami erosi karena ketergantungan partai pada nasihat dan bimbingan birokrasi yang semakin meningkat. Sebenarnya partai ada dalam bahaya karena merupakan alat politik (*a political appendage*) dari birokrasi pemerintah. Masalah ini ditambah dengan politik faksi dalam partai. Faksionalisme dalam partai yang berkuasa berkisar tidak demikian besar pada kebijaksanaan, melainkan pada personil. Dan ini adalah untuk alasan-alasan politik dalam partai. Salah satu peraturan penting politik faksi yang tidak tertulis adalah bahwa konflik ideologi dan kebijaksanaan yang serius harus dihindari, karena konflik seperti itu akan menghancurkan faksi-faksi yang ada dengan mempolarisasikan masing-masing faksi dan memperluas bidang perdebatan diluar batas LDP. Konflik seperti itu akan meningkatkan tipe dan jumlah pameran serta dalam konflik dalam tubuh partai. Persengketaan pribadi (yakni dari faksi mana yang menduduki jabatan kabinet, partai dan parlemen) secara otomatis membatasi bidang perdebatan pada jumlah jabatan itu dan juga membatasi jumlah pemeran serta dalam partai tanpa mengundang intervensi dari luar yang dapat membuat kekacauan. Akan tetapi persengketaan ideologi atau kebijaksanaan akan mengubah seluruh sifat permainan politik. Tidak seperti konflik pribadi,

konflik ideologi atau kebijaksanaan akan menyebar lebih luas pada para pemilih yang heterogen itu. Oleh karena itu, perlu dicatat bahwa sebab-sebab keberhasilan LDP dalam mempertahankan supremasinya dalam politik Jepang adalah bahwa partai itu secara bijaksana menjauhi sengketa-sengketa kebijaksanaan internal yang serius yang dapat menggerogoti kontrol partai oleh anggota-anggota parlemen.

Dampak dominasi birokrasi dalam pembuatan kebijaksanaan pada masyarakat secara luas nampaknya lebih halus sekalipun penting. Para warga negara terpisah secara efektif dari bidang pembuatan kebijaksanaan karena para wakil mereka yang terpilih menjadi pemeran serta yang kurang efektif dalam pembuatan kebijaksanaan dan sebaliknya menjadi legitimizer kebijaksanaan-kebijaksanaan yang sebenarnya dibuat dibelakang layar kerahasiaan birokrasi oleh para teknokrat yang mempunyai tanggung jawab sementara masyarakat tidak dapat mengetahui dengan pasti. Demokrasi di Jepang dikatakan berdasar pada integritas parlementarisme dan politik partai. Jika integritas itu dirongrong secara serius oleh kepentingan birokrasi sendiri, kompleksitas teknis, kekacauan politik, maka demokrasi ada dalam bahaya yang kritis karena kehilangan makna dalam kelangsungan hidupnya. Rakyat memegang kekuasaan atas birokrasi hanya selama birokrasi tanggap terhadap kebutuhan-kebutuhan

mereka atau wakil-wakil mereka yang terpilih dan kabinet dapat mempertahankan otonomi dan kekuasaan mereka atas birokrasi.

Kesimpulan

Dalam uraian sebelumnya dapat dikatakan bahwa peranan birokrasi dinegara maju sangat menentukan. Kecemasan yang muncul setiap waktu dalam politik adalah kecenderungan birokrat-birokrat menjadi elit kekuatan besar yang dapat mendominasi proses politik dan pemerintahan.

Sebenarnya kalau kita amati munculnya birokrasi sebagai suatu kekuatan politik yang besar berasal dari tidak munculnya kekuatan pengaruh diluar birokrasi yang mampu menetapkan tujuan-tujuannya sendiri dan membatasi kekuasaan birokrasi melalui kontrol yang efektif. Salah satu cara untuk mencapai tujuan ini adalah memperbesar peranan partai-partai politik dan kelompok-kelompok kepentingan yang mampu melakukan pengawasan terhadap kegiatan-kegiatan birokrasi.

Peranan birokrasi di Jepang adalah sangat krusial terutama dalam modernisasi ekonomi Jepang baik sebelum dan sesudah Perang Dunia kedua. Namun demikian, peranan birokrasi yang krusial itu harus dikaitkan dalam konteks kerjasama tiga komponen kekuatan yang mendominasi politik dan ekonomi Jepang: birokrasi, partai dan dunia korporasi.

Daftar Pustaka

- Eisenstadt, "Bureaucracy and Bureucratization" in *Essays on Comparative Institutions* (New York : John Wiley and Sons), 1965.
- Gerth H.H. and C. Wright Mills, *From Max Weber :Essays in Sosiology* (New York : Oxford University Press), 1946.
- Ike, Nobutaka, *A Theory of Japanese Democracy* (Boulder : West view Press, Inc.), 1977.
- Ranson, Harry Howe, *Can American De-*
- mocracy Survive Cold War ?* (Garden City, N.Y. : Double day Anchor Books), 1964.
- Rourke, Francise E., *Bureaucracy, Politics, and Public Policy* (Boston : Little, Brown and Company), 1976.
- Tsurutany, Taketsngu, *Political Change in Japan* (New York : David Mckay Company, Inc), 1977.
- Yanaga, Chitoshi, *Big Business in Japanese Politics* (New Haver : Yale University Press), 1968.