DIMENSI POLITIK DALAM KRISIS EKONOMI JEPANG

Oleh: Nanang Pamuji Mugasejati*

"*H*aving 'caught up' [with the Western nations], we must now expect others to try to catch up with us. We must seek out a new path for ourselves and open it up ourselves," demikian pernah dikatakan oleh PM Jepang Nakasone pada tahun 1980-an. Pada dekade tersebut, dapat dikatakan bahwa Jepang merupakan model keberhasilan ekonomi yang tidak tertandingi. Selama periode dua krisis minyak tahun 1970-an dan 1980-an, Jepang tampil sebagai satu-satunya negara industri yang mengalami pemulihan ekonomi paling cepat dibanding AS dan Eropa. Jepang mengantungi surplus perdagangan yang terbesar diantara negara maju. Jepang juga menjadi pemimpin dalam persaingan teknologi dan ekonomi dengan negara-negara maju lain.¹ Tak berlebihan kalau kemudian, seperti dikutip diatas, PM Jepang merasa bahwa Jepang akan pemimpin ekonomi dan politik dan sekaligus mampu memberikan model pembangunan ekonomi yang berbeda dengan tradisi neoklasik Barat.

Namun demikian, harapan Jepang itu saat ini menjadi berantakan. Sistem ekonomi Jepang pada tahun 1980-an ternyata hanya merupakan *bubble*, yang mulai *gembos* sejak awal dekade 1990-an.² Sistem ekonomi yang diharapkan menjadi model, ternyata mengandung banyak kelemahan: keroposnya sistem perbankan dan finansial yang membuat satu per satu perusahaan keuangan dan bank di Jepang akhirnya bangkrut, tingkat kredit macet yang tinggi,

pertumbuhan ekonomi nasional negatif pada tahun 1990-an, tingkat pengangguran yang semakin tinggi dan mencapai rekor 4,8 persen pada awal tahun 1999, yang kemudian dilanjutkan dengan gelombang akuisisi oleh modal asing terhadap banyak perusahaan finansial Jepang. Pada sisi lain, pemerintah Jepang ternyata sangat lambat untuk dapat mengatasi krisis ekonomi itu. Untuk pertama kalinya dalam sejarah ekonomi negara ini, sebuah krisis ekonomi bisa berlangsung sampai 8 tahun tanpa penyelesaian. Sejumlah pengamat melihat bahwa sistem pengambilan kebijakan ekonomi Jepang kini terjebak dalam penyakit "*immobilism*" yang tidak mampu lagi mengatasi krisis ekonomi.³ Artikel ini akan menjawab pertanyaan: mengapa pengambilan kebijakan ekonomi dalam sistem politik Jepang tidak bisa mengatasi krisis ekonomi tersebut?

Institusi Pengambilan Kebijakan

Sebenarnya telah agak lama beberapa ahli dan pengamat masalah Jepang menggambarkan proses pengambilan kebijakan di Jepang sebagai kaku, kurang luwes bergerak (*immobile*), dan reaktif. Kent Calder, misalnya, menyebut Jepang sebagai negara reaktif (*reactive state*), karena adanya dua ciri utama yaitu: (1) *the state fails to undertake major independent foreign economic policy initiatives when it has the power and national incentives to do so, and* (2) *it responds to outside pressures for change, albeit erratically, unsystematically, and often incompletely.*⁴ Sebenarnya masalah pengambilan keputusan di Jepang telah lama menjadi obyek studi. Suatu studi tentang hal ini tentang kasus sebelum Perang Dunia II oleh Michael Blaker, misalnya, memperlihatkan bagaimana proses pengambilan kebijakan luar negeri di Jepang melibatkan banyak sekali aktor yang ditandai oleh adanya kompetisi yang partikularistik,

* Staf pengajar pada jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fisipol, Universitas Gadjah Mada

¹ Jeffrey A. Hart, *Rival Capitalist: International Competitiveness in US, Japan, and Western Europe*, (Ithaca, London, Cornell University Press, 1992), p. 7-20.

² Yukio Noguchi, "The 'Bubble' and Economic Policies in the 1980s" dalam *Journal of Japanese Studies*, vol. 20, no. 2, 1994, p. 291-329.

³ Kenneth B. Pyle, *Japan Immobilism*, testimoni dihadapan Subcommittee on Trade of the Ways and Means Committee, U.S. House of Representatives, 15 Juli 1998. T.J. Pempel, "Regime Shift: Japanese Politics in a Changing World Economy" dalam *Journal of Japanese Studies*, vol. 23, no. 2, 1997, hal. 333-361.

⁴ Kent E. Calder, "Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State" dalam *World Politics*, no. 40, Juli 1988, p. 519.

sehingga "competition and compromise was built into the system even then; no single group wielded uncontested political authority."⁵ Sedemikian banyak aktor yang terlibat dalam proses tersebut sehingga tidak jelas siapa yang sesungguhnya "berkuasa" untuk mengambil suatu kebijakan tertentu di Jepang atau dalam istilah Wolferen "...a complex of overlapping hierarchies... it has no peak; it is a truncated pyramid".⁶

Selain itu, terdapat juga pendekatan yang melihat pentingnya faktor budaya dalam menjelaskan rumitnya proses pengambilan kebijakan di Jepang. Takashi Inoguchi, misalnya, melihat keunikan budaya politik Jepang dimana *consensus-building preference* selalu memainkan peran penting dalam semua jenjang pengambilan keputusan. Sifat kultural seperti ini menghasilkan dinamika pengambilan kebijakan yang unik, karena setiap kelompok kepentingan atau partai politik memerlukan waktu yang lebih lama untuk menentukan posisi mereka dalam suatu isu, dan akibatnya proses deliberasi untuk menghasilkan kerangkakerja konsensus juga akan lebih panjang. Faktor ini yang membuat Jepang terkesan menjadi negara yang kakau dan lamban dalam bereaksi terhadap masalah-masalah internasional atau domestik yang memerlukan keputusan yang cepat dan tepat. Akan tetapi, menurut Inoguchi, kondisi semacam ini memiliki juga kelebihan: sekali konsensus tercapai, maka implementasi kebijakan akan lebih *solid and steady*, karena semua pihak merasa ikut bertanggungjawab terhadap kebijakan yang diambil.⁷

Bila proses pengambilan kebijakan di Jepang ditandai oleh banyaknya aktor yang terlibat, masalahnya siapa yang sesungguhnya "memerintah" di negara itu?

⁵ Michael Blaker, "Probe, Push and Panics: the Japanese Tactical Style in International Negotiation" dalam Robert Scalapino, ed., *The Foreign Policy of Modern Japan*, (California: The University of California Press, 1977), p. 99.

⁶ Karl van Wolferen, *The Enigma of Japanese Power: People and Politics in a Stateless Nation*, (London: MacMillan London Limited, 1989).

⁷ Takashi Inoguchi, "The Nature and Functioning of Japanese Politics", *Government and Opposition*, vol. 26, no. 2, Spring 1991, hal. 186. Robert J. Smith, "The Cultural Context of Japanese Political Economy" in Shumpei Kumon and Henry Rosovsky, *The Political Economy of Japan: Cultural and Social Dynamics*, (Stanford: Stanford UP, 1992).

Beberapa studi tentang politik pengambilan kebijakan di Jepang dalam era pascaperang kebanyakan melihat bahwa aktor yang dominan dalam proses itu adalah birokrasi yang melalui kementerian yang terkait memiliki jurisdiksi atas suatu isu atau bidang tertentu.⁸ Dalam hal ini, peranan *genkyoku*⁹ dalam birokrasi sangat penting. Dalam proses industrialisasi, sebagai contoh, hubungan antara *genkyoku* dengan aktor swasta sangat erat, karena (1) mereka bertanggungjawab dan berkewajiban menjaga agar sektor yang dibawah wewenangnya tidak dalam kesulitan, (2) mereka juga cenderung untuk menikmati otoritas dan kemudian memperluas otoritas tersebut, dan (3) di pihak lain, sektor swasta juga menikmati proteksi dari birokrasi bersangkutan.

Berbeda dengan sistem politik AS, misalnya, dimana fungsi *rule-making* ditentukan dalam Senate atau lembaga kepresidenan yang dibantu oleh staf ahli mereka, di Jepang kebanyakan rancangan UU ditulis di dalam birokrasi.¹⁰ Oleh karena sebagian besar RUU ditulis oleh para birokrat, maka tidak heran bila salah seorang Japanologist, T.J. Pempel mengungkapkan bahwa "The emerging picture is of an increasing proportion of the serious political policy making in Japan taking place outside the public arena of the Diet and under the increasing control of a democratically unresponsible bureaucracy."¹¹ Hal serupa juga disimpulkan oleh Chalmers Johnson yang menilai bahwa birokrasi "...make most major decision, drafts virtually all legislation, control the national budget and ... source of all major policy innovations in the system".¹² Kekuasaan birokrasi ini selain dilakukan melalui kemampuannya untuk

⁸ Ryutaro Komiya, *The Japanese Economy: Trade, Industry and Government*, (Tokyo: University of Tokyo Press, 1990), hal. 15 and 297.

⁹ *Genkyoku* adalah biro, divisi, atau seksi dalam departemen tertentu, yang memiliki jurisdiksi atas bidang tertentu.

¹⁰ Albert M. Craig, "Functional and dysfunctional Aspects of Government Bureaucracy" dalam Ezra F. Vogel, (ed.) *Modern Japanese Organization and Decision-Making*, (California: University of California Press, 1975).

¹¹ T.J. Pempel, "Japanese Economic Policy: The Domestic Bases for International Behavior", dalam Peter J. Katzenstein, (ed.), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, (Madison: University of Wisconsin Press, 1978).

¹² Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle*, (Tokyo: Charles E. Tuttle Co., 1982).

menyusun RUU, juga karena dalam praktiknya, birokrasi mengendalikan aktor-aktor yang berada di bawah yurisdiksinya melalui berbagai instrumen, seperti *administrative guidance*, *bureaucratic ordinances* and persuasi.¹³

Secara historis, ada beberapa argumen yang mendukung tesis bahwa posisi birokrat dalam proses pembuatan kebijakan sangat penting di Jepang. Menurut Johnson, ini disebabkan karena semua politisi LDP (Partai Liberal Demokrat yang berkuasa sejak tahun 1955 sampai 1993) lebih memfokuskan perhatiannya pada masalah pertarungan faksional, sehingga semua yang berkaitan dengan masalah teknis dikerjakan oleh birokrat.¹⁴ Selain itu, birokrasi juga dianggap memiliki kemampuan dan informasi yang lebih baik daripada politisi untuk menyusun suatu kebijakan dalam bentuk RUU. Selama masa pendudukan, birokrasi juga memegang peran penting karena menjadi satu-satunya institusi yang utuh setelah perang dunia II, karena tiga rival lainnya, yaitu militer, *zaibatsu*, dan kantor bagian rumahtangga kekaisaran, telah dihancurkan oleh pemerintahan pendudukan, setelah Jepang kalah perang. Kekuasaan birokrasi ini semakin kuat juga karena memiliki otoritas untuk mengontrol alokasi sumberdaya ekonomi, seperti kredit perbankan, devisa, lisensi import dan lain-lain. Dalam hal ini, birokrasi juga diuntungkan oleh kebijakan *indirect rule* pemerintah pendudukan, karena birokrasi dianggap sebagai aktor politik yang netral.¹⁵ Sementara itu faktor lain yang ikut membuat birokrasi lebih kuat dari para politisi adalah karena politisi eks-birokrat (*kanryo seijika*) dalam LDP lebih dominan dan senior daripada politisi murni (*tojinha*), sehingga mereka memiliki hubungan yang dekat dengan birokrasi.

Dominannya peranan birokrasi dalam proses pengambilan kebijakan di Jepang sebenarnya sangat terkait dengan perkembangan politik pasca tahun 1955. Pada dekade tersebut pemikiran politik di Jepang didominasi oleh garis kebijakan konservatif (*hoshu honryu* atau *conservative policy line*) yang gagasan awalnya dapat dilacak dari PM Shigeru Yoshida (1946-1947). Ideologi politik ini pada dasarnya didirikan atas 3 pilar pokok, yaitu (1) menerima

¹³ Untuk eksplorasi tentang pandangan bahwa birokrasi sangat dominan, lihat Michio Muramatsu dan Ellis S. Krauss, "Bureaucrats and Politicians in Policymaking: The Case of Japan" dalam *American Political Science Review*, 78: 1, March 1984, p. 128-129

¹⁴ Chalmers Johnson, "Japan: Who Govern? An Essay on Official Bureaucracy" dalam *Japan: Who Govern? The Rise of the Developmental State*, (New York: WW Norton and Co., 1995)

¹⁵ Masaru Kohno, *Japan's Postwar Party Politics*, (Princeton: Princeton University Press, 1997), p. 22.

konstitusi baru pasca perang yang didesain oleh Amerika Serikat, (2) membangun hubungan pertahanan yang erat dengan Amerika untuk mengurangi beban ekonomi dalam bidang pertahanan, serta (3) melakukan konsentrasi kepada manajemen ekonomi yang mengarah kepada rekonstruksi ekonomi nasional pasca perang dunia. Implementasi praktis dari gagasan ini adalah terbentuknya koalisi politik antara LDP dengan beberapa kelompok yang secara tradisional sangat kuat dan mendukung ideologi konservatif ini, termasuk birokrasi.¹⁶

Gagasan konservatif ini ternyata mendapat dukungan luas dari masyarakat Jepang. Ini dapat dilihat dari perolehan suara LDP dalam pemilu dalam tahun 1950-an yang jauh mengungguli dukungan terhadap partai sosialis. Tabel 1 menggambarkan dukungan terhadap konservatif seperti tercermin dalam perbandingan perolehan kursi antara partai konservatif dengan partai progresif dalam pemilu 1958. Dengan dukungan suara yang besar terhadap ideologi konservatif dan posisi mayoritas LDP di parlemen, maka pemerintah konservatif dapat lebih mengkonsentrasikan diri pada upaya mendorong pertumbuhan ekonomi karena beban pemerintah yang relatif kecil, terutama yang berkaitan dengan pertahanan karena mendapat dukungan dari Amerika. Yang lebih penting adalah, bahwa dalam konteks dukungan yang luas terhadap ideologi konservatif, pemerintah hanya menghadapi tuntutan-tuntutan politik yang terbatas, karena pertumbuhan ekonomi menjadi satu-satunya tujuan politik, sehingga tuntutan terhadap sistem politik lebih terbatas dan bisa diakomodasikan.

Birokrasi sebagai aktor yang memiliki preferensi ideologis dekat kepada konservatisme dapat dengan mudah menterjemahkan semua tuntutan politik yang masih terbatas ini menjadi kebijakan. Dukungan yang besar terhadap ideologi konservatif dapat dikatakan membuat proses pengambilan kebijakan di Jepang pada saat itu tidak diwarnai oleh konflik kepentingan yang intensif, yang membutuhkan proses negosiasi, kompromi atau mediasi politik. Dengan demikian, politisi konservatif dapat "menyerahkan" proses penyusunan kebijakan ini kepada birokrasi, karena semua aktifitas ini hanya merupakan kegiatan teknis-administratif yang rutin, dengan muatan isu politik yang relatif rendah.

¹⁶ Michio Muramatsu dan Ellis S. Kraus "The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism" dalam Kozo Yamamura dan Yasukichi Yasuba, *The Political Economy of Japan: The Domestic Transformation*, (Stanford, California: Stanford University Press, 1987)

Tabel 1.
Perolehan Kursi dalam
Parlemen Nasional Setelah Pemilu 1958

Partai	Jumlah Kursi
LDP	298
JSP	167
Komunis	1
Lain-Lain	1
Jumlah	467

Sumber: Masumi Ishikawa, *Deeta Sengo Seiji-shi*, dalam Masaru Kohno, *Japan's Postwar Party Politics*, (Princeton: Princeton University Press, 1997), hal. 118.

Dapat konteks pemahaman semacam ini dapat dikatakan bahwa sesungguhnya sejak LDP terbentuk tahun 1955, politisi memiliki pengaruh besar dalam pengambilan kebijakan di Jepang. Akan tetapi, karena tidak terdapat kebutuhan untuk melakukan "kompromi" dalam proses pembuatan kebijakan, maka semua menjadi prosedur rutin yang bekerja dalam pagar-pagar ideologi konservatisme, sehingga koordinasi antara birokrasi dan politisi berjalan lancar. Konteks semacam ini bisa menjelaskan mengapa birokrasi berperan penting dalam proses pengambilan kebijakan, tetapi tanpa mengabaikan kenyataan bahwa politisi sangat berperan penting dalam proses ini. Birokrat memiliki kekuatan besar dalam menentukan suatu kebijakan, karena politisi memperoleh jaminan bahwa kebijakan tersebut tidak akan menyimpang dari kerangka ideologi konservatisme.

Secara *de facto* para politisi secara rasional mendelegasikan kewenangan untuk menyusun RUU kepada birokrasi, karena secara aktual sebenarnya para politisi ini memiliki instrumen yang kuat untuk mengontrol birokrasi ini agar tetap berada dalam preferensi politik konservatif. Ini dilakukan dengan berbagai cara, antara lain (a) mempertahankan kekuatan veto terhadap apapun yang dikerjakan oleh birokrasi di tangan parlemen, karena politisi dapat

melakukan veto terhadap regulasi yang dibuat birokrasi, (b) politisi melakukan kontrol terhadap karir birokrat, terutama karir yang dinikmati setelah masa pensiun di beberapa perusahaan swasta yang dekat dengan para politisi, serta (c) dapat melakukan *monitoring* terhadap birokrat karena birokrat senior akan menjadi politisi atau melalui konstituen yang komplain dengan kebijakan birokrasi, sehingga politisi dapat melakukan intervensi dalam proses pengambilan kebijakan dalam birokrasi sehingga dalam jangka panjang membuat birokrasi lebih responsif terhadap tuntutan pendukung partai konservatif.¹⁷ Seperti yang dikatakan Campbell bahwa "... *once the LDP was organized in 1955, this single majority party became responsible for Japanese public policy*".¹⁸

Meskipun birokrasi memegang peranan penting dalam proses pengambilan kebijakan ekonomi Jepang, tetapi satu hal yang tidak bisa diabaikan adalah tingginya konflik internal birokrasi sendiri dalam suatu isu tertentu. Meskipun birokrasi memegang peran penting untuk secara teknis menyusun RUU, tetapi persoalan yang sering timbul dalam politik Jepang adalah konflik internal dalam birokrasi dalam menentukan yurisdiksi yang oleh karena perkembangan tertentu bisa saja diklaim oleh berbagai kementerian atau, dalam kasus isu baru, belum ada yurisdiksi yang jelas siapa yang bertanggungjawab terhadap suatu masalah (baru) tertentu.¹⁹ Oleh karena itu, dalam menciptakan kebijakan ekonomi sering terjadi tarik-menarik kepentingan politik yang bersifat konfliktual.²⁰

Pada tahun 1960-an, ada beberapa perubahan politik di Jepang yang menuntut politisi lebih aktif dalam proses pengambilan kebijakan. Pada dasarnya tersebut garis kebijakan konservatif mengalami perubahan yang mendasar. Sebagai akibat keberhasilan ekonomi pemerintah konservatif

¹⁷ Ramseyer and Rosenbluth, *Japan Political Market Place*, (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1997), p. 107-119

¹⁸ John Creighton Campbell, "Democracy and Bureaucracy in Japan" in Takeshi Ishida and Ellis S. Kraus, *Democracy in Japan*, (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1989), p. 125.

¹⁹ Craig, *op.cit.*, p. 15-17.

²⁰ Sebagai contoh, kebijakan pertanian Jepang tidak lagi merupakan yurisdiksi eksklusif di bawah Departemen Pertanian, Kehutanan dan Perikanan (MAFF), karena tekanan-tekanan internasional dalam isu liberalisasi pertanian juga menyangkut masalah diplomasi internasional yang dijalankan MOFA. Dalam hal perubahan kebijakan tertentu yang berada dibawah departemen tertentu juga mempengaruhi masalah alokasi dana yang dibawah kendali Departemen Keuangan (MOF). Saling tumpang tindih semacam ini menimbulkan konflik antardepartemen yang sering terjadi di Jepang.

sejak tahun 1955, di Jepang muncul satu segemen masyarakat baru yang disebut sebagai *new middle mass* (NMM). Berbeda dengan pendukung konservatisme, NMM memiliki karakter "*strong trends at the mass level toward greater economic equality, an emphasis on political equality but managerial administrative elites based on meritocratic standard and priority for mass cultural and consummatory (as opposed to instrumental) values*".²¹ Mereka sangat peduli terhadap masalah-masalah yang muncul sebagai akibat dari industrialisasi dan sangat kritis terhadap kebijakan *growth oriented* yang dianut pemerintah konservatif. Mereka menuntut pemerintah agar lebih sensitif terhadap isu-isu baru, seperti lingkungan, pelayanan sosial dan fasilitas umum.²²

Kondisi ini memiliki pengaruh besar dalam politik kepartaian di Jepang. Di wilayah perkotaan, kelompok kiri dan partai-partai yang mengidentifikasi diri dengan gerakan "anti-industri" mulai memperoleh dukungan yang cukup besar. Sementara itu, dukungan terhadap partai-partai yang berorientasi kepada kebijakan "negara kesejahteraan" menjadi lebih kuat, seperti tampak pada kenaikan perolehan suara yang dialami Partai Pemerintah Bersih (*Komeito*) dan Partai Komunis Jepang. Sementara itu, dukungan terhadap LDP dan partai Sosialis mulai menurun, yang sekaligus berarti politik di Jepang memasuki periode baru dimana dikotomi progresif-konservatif mulai memudar, seperti terlihat dalam tabel 2.

Tabel 2.
Distribusi Kursi dalam Parlemen
Setelah Pemilu 1969

Partai	Jumlah Kursi
LDP	300
JSP	90
DSP	32
CGP	47
JCP	14
Lain	3
Jumlah	486

Sumber: Masumi Ishikawa, *Dejita Sengo Seiji-shi*, dalam Masaru Kohno, *Japan's Postwar Party Politics*, (Princeton: Princeton University Press, 1997), hal. 119.

²¹ Michio Muramatsu dan Ellis S. Kraus, *op. cit.*, 1987, hal. 526.

²² Yasuhide Murakami, "The Japanese Model of Political Economy" dalam Yamamura and Yasuba, *ibid.*, p. 59-63.

Menghadapi perubahan ini, LDP mengambil strategi baru, dengan melakukan transformasi terhadap ideologi konservatif dan mengakomodasikan berbagai tuntutan baru dari massa menengah baru tersebut. Adaptasi tersebut diaktualisasikan dalam bentuk "*maintain the (conservative) policy line but to broaden and redefine the meaning of "development" to include NMM concerns*".²³ Sebagai ilustrasi, parlemen yang dijuluki "*pollution Diet*" tahun 1970 mengesahkan berbagai UU mengenai perlindungan lingkungan, meskipun harus mengalami tarik-ulur dengan kelompok bisnis yang kurang peduli dengan perlindungan lingkungan. Selain itu, PM Tanaka (1972-1974) mengeluarkan kebijakan yang disebut sebagai "*Remodelling of the Japanese Archipelago*" dengan tujuan merelokasi industri ke pedesaan dan perbaikan infrastruktur di kawasan pedesaan. Ini dilakukan untuk memenuhi dua tuntutan sekaligus, di satu sisi industri memiliki kesempatan untuk mengatasi masalah tanah yang semakin mahal, disisi lain tuntutan lingkungan di perkotaan bisa diakomodasi sambil memberikan kesempatan pengembangan ekonomi di pedesaan Jepang.

Penyesuaian terhadap tuntutan baru juga dilakukan dengan menyediakan anggaran yang lebih besar dalam sektor kesejahteraan sosial. Ini diperlihatkan dari kenaikan anggaran kesejahteraan sosial, dari 18-19 persen pada tahun 1960-an sampai awal 1970-an menjadi 26-28 persen pada tahun akhir 1970-an dan awal 1980-an. Kondisi ini juga kemudian diikuti oleh semakin besarnya jumlah anggaran belanja pemerintah dan kemudian menghasilkan defisit anggaran yang semakin besar, terutama setelah pajak menurun akibat *oil shock* tahun 1973-1974. Akibatnya, ketergantungan anggaran menjadi besar pemerintah terhadap *bond* (obligasi, yaitu utang domestik) menjadi sangat besar, sekitar 25 persen sejak tahun 1975.²⁴ Bersamaan dengan kejutan minyak, tekanan internasional terutama dari AS agar Jepang dapat berperan sebagai mesin penggerak pertumbuhan ekonomi dunia juga membuat kebutuhan anggaran pemerintah menjadi semakin besar lagi.²⁵ Dalam situasi dimana sumberdaya ekonomi sangat terbatas seperti itu, alokasi anggaran menjadi masalah politik yang sensitif.

²³ *Ibid.*, p. 529.

²⁴ Anggaran berimbang dihapuskan sejak tahun 1965 lalu pemerintah mulai mengeluarkan *bond*. Sampai tahun 1974, tingkat rasio ketergantungan terhadap *bond* (yaitu perbandingan penghasilan dari *bond* terhadap total penerimaan pemerintah) adalah kurang dari 10 persen. Yūko Noguchi, "Public Finance", dalam *Ibid.*, p. 192-193.

²⁵ Bahkan meskipun PM Takeo Fukuda dikenal sebagai pendukung "anti-spending" tetapi toh tetap menyerah kepada tuntutan politik ini. Ketika PM Masayoshi Ohira menginginkan kenaikan pajak untuk mengkompensasi defisit anggaran yang semakin besar, pada tahun 1979 LDP kehilangan 30 kursi. *Ibid.*, hal. 536.

Perubahan politik tersebut juga ditandai oleh semakin banyak kelompok kepentingan yang ikut mengartikulasikan kepentingan mereka melalui LDP. Untuk mengakomodasikan tuntutan mereka pada tahun 1970s, LDP praktis telah berubah menjadi partai yang mendekati "catch-all". Perubahan strategi ini juga didorong oleh semakin kuatnya kedudukan oposisi dalam Diet yang dikenal sebagai periode *hokaku hakuchu*, dimana jumlah kelompok oposisi dalam Diet hampir mengimbangi perolehan kursi partai konservatif.

Perubahan-perubahan tersebut sangat berpengaruh terhadap mekanisme dan aktor yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan di Jepang. Pertama, seperti dikatakan tadi, munculnya NMM membuat basis koalisi konservatif bertambah luas dan bersifat lebih pluralistik, karena harus mengakomodasikan tuntutan-tuntutan dan kepentingan politik yang beragam serta mengabsorpsi kelompok-kelompok kepentingan yang semakin banyak. Kedua, dengan tekanan politik yang semakin luas tersebut ditambah dengan kelangkaan sumber ekonomi akibat oil shocks tahun 1970-an, alokasi anggaran kini menjadi sumber konflik yang sangat intensif dalam politik Jepang. Ketiga, semakin tinggi intensitas konflik membuat aktifitas mediasi, negosiasi, serta kompromi politik semakin semakin diperlukan. Dalam kondisi ini, peran tradisional birokrasi dalam pembuatan kebijakan mulai tergeser oleh semakin aktifnya para politisi konservatif dalam proses mediasi, negosiasi dan mencari kompromi tersebut. Perubahan inilah yang mendorong munculnya sistem politik yang disebut sebagai "pluralisme terpola" (*patterned pluralism*).²⁶

Pluralisme terpola ditandai oleh karakter pengambilan keputusan yang bersifat pluralis, dalam arti bahwa pengaruh politik untuk menentukan atau mempengaruhi suatu keputusan tersebar di antara berbagai macam aktor, dan kelompok kepentingan memiliki beberapa titik akses ke dalam proses pengambilan kebijakan, serta terdapat hubungan yang konfliktual dalam proses untuk mempengaruhi pengambilan kebijakan. Namun demikian, pengaruh kelompok kepentingan tersebut diakomodasikan dalam suatu "negara yang kuat" sehingga pluralisme terpola ini memiliki beberapa karakter yang spesifik, yaitu (1) pemerintah dan birokrasi kuat, tetapi dipenetrasi oleh kelompok kepentingan dan partai politik, yang disebabkan karena batas antara negara dan masyarakat bersifat kabur karena integrasi kelompok kepentingan

²⁶ Muramatsu dan Ellis S. Kraus, *op. cit.*

masyarakat dengan pemerintah dan adanya intermediasi yang dilakukan oleh partai politik, (2) integrasi antara masyarakat dan negara dimungkinkan karena adanya satu partai *catch all* yang berkuasa dalam jangka panjang, (3) tetap adanya terdapat *ideological cleavage* antara partai yang berkuasa dan partai oposisi. Seperti dinyatakan oleh Muramatsu dan Krauss bahwa "the 'pluralism' of a system with fairly wide access, a wide variety of competing actors with influence on policy, and a fair degree of responsiveness by state to societal interest, therefore, is 'patterned' by relatively fixed and institutionalized party, bureaucratic and ideological ties".²⁷

Sistem demikian dapat terbentuk karena partai yang berkuasa harus tetap membuka diri terhadap kepentingan masyarakat luas, agar tetap dapat mempertahankan dominasinya. Partai juga harus mempertahankan keterbukaan ini karena adanya persaingan politik dan ideologis dengan partai oposisi. Sedangkan, birokrasi juga secara tradisional memiliki hubungan erat dengan kelompok-kelompok kepentingan yang berada di bawah yurisdiksinya. Dalam kondisi demikian, hubungan antara bagian dari birokrasi, partai yang berkuasa, serta kelompok kepentingan yang memiliki kepentingan sama akan terlembagakan dan membentuk suatu "jaringan interaksi" yang disebut sebagai *subgovernment* yang ditandai dengan aktifitas politik informal yang sesungguhnya merupakan proses pengambilan kebijakan yang paling riil, sehingga juga sering disebut sebagai proses "pre-Diet" atau malahan disebut sebagai politik dibalik pintu tertutup (*misshitsu seiji*).

Proses koordinasi untuk mencapai kompromi dalam satu kebijakan tertentu dilakukan melalui deliberasi yang dilakukan oleh berbagai aktor. Yang paling signifikan adalah peranan politisi (partai politik) dalam proses koordinasi kebijakan yang konfliktual tersebut. Kelompok kepentingan yang terlembagakan — dalam sektor ekonomi bisnis, pertanian dan pendidikan — biasanya lebih cenderung untuk mempengaruhi birokrasi, sedangkan kelompok kepentingan yang kurang terlembagakan dan dengan kepentingan baru akan cenderung menggunakan akses ke politisi (partai politik).

Kondisi semacam ini membuat hubungan antara birokrasi dan parpol dalam proses pengambilan kebijakan menjadi sangat penting. Dalam hal ini, birokrasi semakin lama semakin kurang kemandiriannya, karena semakin

²⁷ *Ibid.*, hal. 538.

kuatnya pengaruh partai oleh karena munculnya isu-isu yang baru. Sehingga, berbeda dengan beberapa dasawarsa yang lalu, para birokrat semakin sering harus melakukan konsultasi ke partai politik, melalui *Policy Affairs Research Committee* (PARC, *seimu chosakai*) di dalam LDP dalam rangka memutuskan kebijakan tertentu, sebelum secara resmi masuk ke parlemen. Dalam konteks ini, peranan politisi semakin besar, bahkan dalam proses mediasi kepentingan antara birokrasi dengan kelompok kepentingan tertentu.

Peranan PARC dalam proses pengambilan kebijakan adalah seperti "*pre-parliamentary legislature*". PARC memiliki 17 *bukai* (divisi), yang paralel dengan organisasi kementerian dalam pemerintah dan komite dalam Diet, dan 30 komisi (*chosakai*).²⁸ PARC sesungguhnya merupakan organ inti pengambilan kebijakan di Jepang, karena mereka memiliki jaringan komunikasi erat dengan birokrat, kelompok kepentingan dalam masyarakat dan anggota *zoku* untuk mencapai kompromi, bargaining dan deliberasi dalam memutuskan suatu isu tertentu. Oleh karena sampai tahun 1993, mayoritas parlemen dikuasai oleh LDP, maka setiap hasil kompromi tersebut dapat dipastikan akan lolos menjadi UU di dalam persidangan resmi parlemen Jepang.²⁹ Namun demikian tidak tertutup kemungkinan bahwa konflik-konflik internal LDP dalam suatu isu tertentu masih tetap berlanjut, meskipun deliberasi dalam PARC sudah menghasilkan kesepakatan yang akan diajukan ke dalam parlemen.³⁰

Seperti disinggung diatas, peranan politisi ini semakin besar dengan berkembangnya *zoku*, yaitu anggota parlemen yang melakukan spesialisasi pada sektor "tertentu". *Zoku* terdiri dari "*Diet members who have a considerable amount of expertise and practical experience about a particular area of government policy and enough seniority in the party to have influence on a continuing basis with the ministry responsible for that policy area*".³¹ *Zoku* adalah suatu

²⁸ Divisi ini terdiri dari divisi kantor perdana menteri, urusan dalam negeri, pertahanan nasional, urusan hukum, hubungan luar negeri, keuangan, pendidikan, masalah sosial, perburuhan, pertanian dan kehutanan, perikanan, perdagangan dan industri, transportasi, komunikasi, konstruksi, sptek, dan lingkungan. Lihat <http://www.jimino.or.jp/jimino/english/e-index.html>

²⁹ Pada tahun 1983 LDP berkoalisi dengan *New Liberal Club*, tetapi karena kelompok ini merupakan sempaihan LDP, maka tidak ada perubahan berarti dalam hegemoni LDP.

³⁰ Bradley Richardson, *Japanese Democracy*, (New Haven: Yale University Press, 1997) p. 68-9.

³¹ Takashi Inoguchi dan Iwai Tomoaki, "*Zoku giin no Kenkyu: Jiminto Seiken on Gyujiru Shuyakutachi*, (Tokyo: Nihon Keizai Shimbunsha, 1987) dan Gerald Curtis, *The Japanese Way of Politics*, (New York: Columbia University Press, 1988), c.f. Leonard J. Schoppa, "Zoku Power and LDP Power: A Case Study of the Zoku Role in Education Policy" dalam *Journal of Japanese Studies*, vol. 17, no. 1, 1991, hal. 81.

pola pengelompokan informal diantara anggota Diet yang berasal dari LDP yang disusun menurut jenjang senioritas dan bidang yuridiksi tertentu. Dalam sejarahnya, anggota *zoku* pada awalnya menjadi anggota komite PARC untuk *bukai* tertentu, dan kemudian melewati berbagai tahap sebelum menjadi menteri dalam kabinet.

Tabel 3. Perjalanan Karir Politisi LDP

Term in Office	Party or Government Post
tahun ke-1	anggota komite PARC
tahun ke-2	sekretaris komite parlemen <i>political vice-minister</i> wakil ketua komite PARC
tahun ke-3	ketua komite PARC
tahun ke-4 atau ke-5	sekretaris wakil partai direktor biro dalam LDP posisi tertentu dalam faksi
tahun ke-5 atau ke-6	posisi dalam kabinet

Sumber: Ramseyer and Rosenbluth, *Japan's Political Marketplace*, (Massachusetts: Harvard University Press, 1997), p. 86.

Dengan menjadi anggota PARC pada awal masa karirnya, tidak berarti secara otomatis pada saatnya nanti anggota tersebut akan menjadi anggota *zoku*. Untuk menjadi anggota (atau ketua) *zoku*, seorang politisi harus menunjukkan komitmen, keahlian dan orientasi politiknya pada satu sektor tertentu yang dipilih, seperti konstruksi, pertanian atau perdagangan. Pilihan sektor tersebut berhubungan dengan kepentingan politisi untuk mendapatkan dukungan suara dan dana politik bagi karirnya sendiri. Pengaruh *zoku* ini dilakukan secara informal dan formal. Secara informal, melalui *bukai* anggota *zoku* dapat mempengaruhi kebijakan kebijakan yang diambil oleh kementerian tertentu yang sedang mencari dukungan bagi persetujuan anggaran dalam parlemen dari anggota LDP. Sedangkan pengaruh secara formal, dilakukan

pada saat anggota *zoku* tersebut menjabat sebagai menteri dalam kabinet.³² Peranan menteri dalam kabinet sangat penting, karena ia menjadi jembatan untuk proses negosiasi antara para birokrat dengan politisi, baik yang menjadi anggota *zoku* dalam parlemen atau dalam PARC. Oleh karena para menteri ini adalah para politisi, maka ia punya pengaruh besar dalam mempengaruhi preferensi kebijakan birokrasi agar sesuai dengan kebijakan partai LDP.³³ Pluralisme kepentingan dan dukungan yang berkembang dalam LDP dan reorientasi LDP menjadi partai *catch-all* telah membuat tarik-menarik dan deliberasi dalam subgovernment menjadi penting dalam proses pembuatan kebijakan.

Dengan menonjolnya peranan politik *subgovernment* itu, membuat secara praktis, ini pucuk pimpinan LDP dan yang sekaligus menjabat sebagai perdana menteri berada dalam posisi lemah untuk mengambil inisiatif kebijakan yang independen. Perdana menteri hanya merupakan simbol tertinggi dalam pemerintahan, dan hanya sedikit memiliki kekuatan politik yang riil untuk menentukan kebijakan. Kekuasaan PM selalu mendapat konstrain dari berbagai kelompok. Selain beberapa aktor yang disebutkan masuk dalam jaringan *subgovernment* tadi, posisi PM juga lemah karena pengaruh politik faksionalisme dalam LDP.³⁴

Periode Pasca Hegemoni LDP

Struktur pengambilan kebijakan yang terlembagakan selama masa dominasi LDP tersebut tidak berfungsi selama periode sejak Agustus 1993 sampai dengan Juni 1994, ketika LDP menjadi partai oposisi dan pemerintah Jepang dikuasai oleh koalisi partai-partai dibawah PM Morihiro Hosokawa dan Tsutomu Hata. Akibat dari runtuhnya kekuasaan tunggal LDP, mekanisme pengambilan kebijakan yang berpusat di dalam *subgovernment* juga mengalami perubahan.

³² Inoguchi dan Iwai mencatat bahwa dalam era birokrasi yang dominan, *zoku* berfungsi sebagai anjing penjaga (*banken*) yang mendukung gagasan birokrasi. dalam perkembangan lebih lanjut, posisi *zoku* ini menjadi lebih dominan dalam menentukan kebijakan dibandingkan birokrasi, sehingga fungsinya berubah dari anjing penjaga menjadi anjing pemburu (*ryoken*). Lihat Schoppa. *op.cit.*, hal. 83-85.

³³ Yung H. Park, *Bureaucrats and Ministers in Contemporary Japanese Government* (California: University of California Press, 1986), khususnya bab VII.

³⁴ Richardson, *op. cit.*, p. 105-108

Perubahan pertama terjadi pada struktur formal dalam lembaga yang berperan menentukan kebijakan politik. Di bawah pemerintahan Hosokawa proses deliberasi untuk mengatasi konflik dilakukan dalam beberapa forum, yaitu (a) *forum for executive member meeting of the government and ruling parties* (*seifu yotou shunou kaigi*), (b) *forum for top executive liaison meeting between the government and ruling parties* (*seifu yotou renraku kaigi*), (c) *representative council of ruling parties* (*yotou-daihyousha-kaigi*), (d) *secretaries committee of ruling parties* (*yotou kanjikai*), *policy secretaries committee* (*seisaku kanjikai*), *political affairs secretaries committee* (*seimu kanjikai*). Semua forum tersebut berada dibawah kabinet dan ditujukan untuk mengkoordinasikan kebijakan diantara 8 anggota koalisi, terutama dijalankan di dalam *yotou-daihyousha-kaigi*. Dalam konstelasi politik baru ini, posisi PARC digantikan oleh *seisaku kanjikai*.

Meskipun Hosokawa dan hata berupaya untuk mengakhiri praktek politik pintu tertutup dan membuat proses legislatif lebih transparan, tetapi dalam kenyataannya praktek *subgovernment* tetap berjalan. Sama seperti pemerintahan LDP sebelumnya, kekuatan politik dalam eksekutif juga terpecah ke dalam berbagai aktor yang membuat posisi PM selalu mendapat *constraint*. PM Hosokawa berada di bawah bayang-bayang kekuasaan "garis Ichi-Ichi", yaitu Ichiro Ozawa dari Shinseito dan Ichikawa Yuichi dari Komeito. Sementara itu, bersamaan dengan menurunnya pengaruh tradisional PARC dan *zoku* dan karena hampir semua politis non LDP tersebut tidak memiliki pengalaman dalam memerintah sebelumnya, kecuali dari *Renewal Party* dan *Sakigake*, pengambilan kebijakan secara riil kini berada kembali di tangan para birokrat Jepang.³⁵ Pemerintahan Hosokawa juga mengalami masalah faksionalisme seperti LDP, karena 5 partai dari 8 anggota koalisi (*Shinseito*, *Nihon Shinto*, *Sakigake*, *Komeito* dan *Minshato*) bersatu menjadi satu faksi politik. Sementara praktek politik *zoku* juga diulang kembali oleh anggota Diet dari Shinseito, yang merupakan bekas anggota LDP.³⁶

Satu-satunya sumber dukungan yang kuat bagi Hosokawa adalah dukungan opini publik yang tinggi mencapai lebih dari 70 persen. Dengan popularitas politik yang tinggi, Hosokawa berhasil melakukan terobosan dalam proses

³⁵ Nakano Minoru, "The Changing Legislative Process in the Transitional Period", dalam Purnendra Jain and Takashi Inoguchi, *Japanese Politics Today: Beyond Karaoke Democracy?* (Melbourne: Macquillan, 1997).

³⁶ Nakano Minoru, hal. 53-61

liberalisasi impor beras ke Jepang pada bulan Desember 1993. Namun demikian, kekuatan politik informal membuat ia harus berkompromi dengan LDP dalam masalah reformasi politik dan mengalami meskipun gagal menghadapi birokrasi dalam isu reformasi administratif dan isu kenaikan pajak konsumsi.³⁷ Pada bulan April 1994, Hosokawa digantikan oleh Tsutomu Hata yang berlangsung hanya selama 2 bulan dengan satu-satunya tugas untuk meloloskan RAPBN 1994.

Pada bulan Juni 1994, LDP kembali ke tampuk kekuasaan dengan membangun koalisi dengan partai sosialis Jepang (JSP) dan Sakigake dibawah pemerinatahan PM Tomiichi Murayama dari JSP. Murayama yang sebelumnya gencar mengkritik kabinet Hosokawa karena menjalankan proses pengambilan kebijakan yang tidak demokratis, berupaya kembali untuk menghindarkan politik di balik pintu tertutup. Sebagai langkah awal ia membentuk beberapa dewan deliberasi antara 3 anggota partai koalisi yang disebut sebagai *council of responsible person (Yotou sekininsha kaigi)* dan *floor of leaders conference (innai soumukai)* yang bertugas untuk memperkuat keterbukaan dan democratic rule dalam parlemen. Selain itu, Murayama juga membentuk 18 "team proyek" yang anggotanya diisi oleh ketiga partai. Tim ini berhubungan dengan berbagai isu spesifik yang dihadapi pemerintah.³⁸

Seperti pemerintah koalisi sebelumnya, kabinet Murayama juga tidak lepas dari pengaruh politik informal dan *subgovernment*. Faksionalisme dalam LDP kini mempengaruhi proses pengambilan kebijakan di dalam pemerintah koalisi, sementara itu SDPJ juga mengalami faksionalisme antara kelompok kiri dan kanan dalam partai tersebut, setelah partai itu mengubah prinsip-prinsipnya pada bulan Agustus 1994 dan kemudian mengubah nama dari JSP menjadi SDPJ. Kemandirian PM dalam menentukan keputusan juga terhambat oleh kuatnya tokoh eksekutif dari LDP yang duduk dalam berbagai lembaga deliberasi, sehingga setiap upaya kompromi dalam satu isu akan lebih membutuhkan waktu dan tenaga.

³⁷ Tomohito Shinoda, "Japan Decision Making under the Coalition Governments", *Asian Survey*, vol XXXVIII, 7 July 1998, hal. 708-9

³⁸ Terdiri dari *welfare, administrative reform, tax reform, economic policy, 50th anniversary of WW II, decentralization of government power, human right and discrimination, new Ainu Act, nonprofit organization, insurance market access to labor union, Hanshin earthquake, disaster relief, Minamata disease, information disclosure, religious corporation, finance and security, forest and greenery and housing loan companies*. Lihat *Ibid.*, p. 711.

Pada bulan Januari 1996, PM Tomiichi Murayama mengundurkan diri. Pemerintah koalisi menunjuk pimpinan LDP, Ryutaro Hashimoto sebagai penggantinya. Di bawah pemerintahan Hashimoto, kerjasama tiga partai tetap dilanjutkan. Dalam pemilu bulan Oktober 1996, kembali LDP mencatat kenaikan perolehan suara dari 211 kursi menjadi 239 kursi, sebaliknya SDPJ merosot dari 30 menjadi 15 kursi dan Sakigake hanya mendapat 2 kursi. Koalisi 3 partai dilanjutkan tetapi SDJP dan Sakigake memutuskan untuk tidak berpartisipasi dalam kabinet Hashimoto kedua, karena posisi mereka yang tidak menguntungkan. Sementara itu, koordinasi antarpolisi tetap dilanjutkan tetapi kenaggotaan partai non LDP hanya sangat minimal. Pusat pengambilan kebijakan kembali sepenuhnya ke tangan PARC-LDP dan para politisi *zoku*.

Pada tanggal 12 Juli 1998 diadakan pemilu majelis tinggi dengan hasil yang mengecewakan terhadap LDP. LDP hanya menang 45 kursi dan hanya memiliki kekuatan 103 kursi dalam majelis yang terdiri dari 252 kursi. Artinya, LDP kurang 22 kursi untuk memperoleh *simple majority*. Akibat kemunduran dukungan terhadap LDP, yang sekaligus merupakan reaksi protes atas kebijakan ekonomi pemerintah, PM Hashimoto menyatakan mengundurkan diri.³⁹ Setelah Hashimoto mundur, PM digantikan oleh Keizo Obuchi. Oleh karena pemerintahan Obuchi mengalami kesulitan untuk mendapat mayoritas dalam Diet, sejak 8 Januari 1999 LDP berkoalisi dengan partai Liberal pimpinan Ichiro Ozawa. Koalisi ini kembali memperkuat posisi Ozawa yang di dalam partai Liberal hanya muncul sebagai partai oposisi kecil. Tarik-menarik antara Obuchi dan Ozawa selama dua bulan sebelum disepakatinya pemerintahan koalisi memperlihatkan bahwa konflik-konflik di dalam *subgovernment* semakin intensif dalam pemerintahan koalisi ini, dan membuat posisi PM kembali berada di bawah kekuasaan *subgovernment* dalam mengambil kebijakan, meskipun aktor-aktor yang terlibat dalam proses pra-Diet ini berubah karena masuknya partai Liberal.⁴⁰ Kondisi ini memperlihatkan bahwa peta politik pengambilan kebijakan Jepang saat ini semakin kompleks.

³⁹ *Japan Times*, 13 Juli 1998.

⁴⁰ Selain masalah reinterpretasi terhadap konstitusi yang menyangkut peran militer SDF, Ozawa memperoleh beberapa konsesi dari LDP antara lain, pengurangan jumlah pos kabinet dari 20 menjadi 18 dan akan semakin dikurangi pada tahun 2001, janji LDP untuk membentuk sistem "deputy minister" yang terdiri dari para politisi untuk semakin "membatasi" kewenangan birokrasi dalam proses pembuatan kebijakan, dan penghapusan sistem yang memungkinkan birokrat dapat mewakili menteri dalam acara tanya jawab dengan parlemen. Ini dilakukan untuk memperkuat posisi Ozawa menghadapi koalisi birokrat dan politisi LDP.

Tabel 4.
Distribusi Kursi Parlemen
Setelah Terbentuknya Koalisi LDP-Liberal

Lower House		Upper House
265	LDP	104
38	Liberal	12
303	Koalisi Partai Pemerintah	116
187	Partai Oposisi	136
500	Total	252

Sumber: diolah dari <http://www.bekkoame.or.jp/~jneuffer/files/BackIssues/66.html>

Kesimpulan

Uraian diatas memperlihatkan bahwa ciri pengambilan kebijakan di Jepang ditandai oleh beberapa karakter utama. Pertama, proses pengambilan kebijakan pada umumnya dilakukan sebagai "*politics behind the closed door*" (*misshitsu seiji*), sehingga prosedur legislatif hanya bersifat *rubber-stamping*. Ini dilakukan untuk mengatasi konflik-konflik politik yang muncul dalam proses pengambilan kebijakan ekonomi Jepang.

Kedua, proses pengambilan kebijakan ekonomi tersebut ditandai oleh banyaknya aktor yang ikut menentukan proses pengambilan kebijakan, melalui interaksi dalam bentuk konflik dan konsensus baik itu di dalam birokrasi sendiri, diantara para politisi, dan antara birokrasi dan politisi yang melibatkan berbagai kelompok kepentingan. Dengan kata lain, dalam menentukan kebijakan ekonomi, maka faktor kepentingan politik akan cukup dominan. Fenomena *pork-barrel politics* (melindungi kepentingan politisi di daerah tertentu dengan mengorbankan kepentingan nasional) atau *sectoral politics* (misalnya mengutamakan sektor tertentu dan sekaligus merugikan sektor lain atau kepentingan ekonomi nasional yang lebih luas) tetap dominan dalam pertimbangan suatu kebijakan ekonomi.

Ketiga, oleh karena jaringan interaksi antaraktor tersebut relatif terpola, dalam bentuk *subgovernment*, maka peranan Perdana Menteri dalam proses pengambilan kebijakan relatif sangat kecil. Biasanya peran penting perdana menteri hanya muncul apabila terjadi "krisis", dimana isu-isu politik-ekonomi masalah yang krusial. Dalam banyak kasus, krisis semacam ini kebanyakan terjadi karena adanya tekanan politik dari luar (*gaiatsu*), terutama dari AS.⁴¹ Fungsi *gaiatsu* dalam proses pengambilan kebijakan ekonomi Jepang digambarkan sebagai "*necessary evil*" yang dibutuhkan oleh elit politik Jepang untuk melepaskan diri dari struktur pengambilan kebijakan ekonomi yang kaku.

Dengan struktur politik pengambilan kebijakan yang demikian, bagaimana kita menjelaskan keberhasilan dan kegagalan ekonomi Jepang?

Sampai dengan periode 1960-an akhir, dukungan kuat terhadap konservatisme dan konsensus nasional tentang pertumbuhan ekonomi sebagai satu-satunya tujuan terpenting, membuat sistem politik Jepang hanya semata-mata diarahkan untuk kepentingan ekonomi. Intensitas konflik kepentingan politik yang relatif rendah dalam suatu isu ekonomi dan dominasi LDP membuat sistem politik tahun tersebut sangat kondusif bagi kebijakan ekonomi nasional. Ini yang bisa menjelaskan mengapa Jepang mengalami era pertumbuhan tinggi selama periode tersebut.

Sejak munculnya fenomena NMM tahun 1960-an, sistem politik harus mengagregasikan berbagai macam kepentingan politik baru, akan tetapi sampai tahun 1980-an Jepang masih bisa bertahan dengan prestasi ekonomi yang tinggi. Ini disebabkan karena tiga hal. Pertama, terdapat sektor-sektor dalam ekonomi Jepang yang telah memasuki era kematangan dan memiliki daya saing tinggi, sehingga mereka tidak lagi tergantung pada kebijakan politik dari pemerintah. Ini yang disebut sebagai fase "*pasca promosi*" dimana sektor ekonomi tersebut tidak tergantung proteksi kebijakan ekonomi pemerintah. Kedua, peranan *gaiatsu* juga penting untuk mendobrak kekakuan politik pengambilan kebijakan. Dengan tekanan internasional untuk liberalisasi yang tidak dapat dielakkan, Jepang harus terus-menerus melakukan penyesuaian diri, meskipun secara perlahan-lahan, baik dalam efisiensi domestik atau

⁴¹ Leonard J. Schoppa, *Bargaining with Japan: What American Pressure Can and Cannot Do*, (New York: Columbia University Press, 1997), hal. 99-100

melakukan regionalisasi industri di Asia Pasifik. Ketiga, fenomena *bubble* ekonomi memberikan kesempatan kepada sistem politik untuk hanya sedikit melakukan penyesuaian, karena dalam jangka pendek *bubble* ini menutupi kebutuhan akan perubahan ekonomi secara mendasar.

Sejak tahun 1990, suasana yang menguntungkan untuk teatap mempertahankan proses pengambilan kebijakan ini tiba-tiba hilang dengan *collapse*-nya *bubble* ekonomi. Kelemahan-kelemahan yang ada dalam politik pengambilan kebijakan ekonomi Jepang kini mulai terungkap satu persatu. Akan tetapi pola pengambilan kebijakan seperti yang diungkapkan di atas tidak bisa menyesuaikan diri dengan kebutuhan ekonomi untuk melakukan perubahan kebijakan secara drastis. Silih bergantinya "komunitas pengambil kebijakan" membuat secara praktis inovasi dan mesin pengambilan kebijakan ekonomi nyaris lumpuh. Akibatnya, kebijakan ekonomi Jepang untuk mengatasi krisis berlangsung setengah-setengah.

Pada saat yang bersamaan, bersamaan dengan surutnya LDP sebagai partai mayoritas, *gaiatsu* juga semakin tidak efektif, karena berserak-serakannya *subgovernment* pasca tahun 1993. Tekanan dari luar untuk deregulasi dan liberalisasi, misalnya, kandas oleh karena tarik-menarik kepentingan politik domestik yang semakin sulit dikelola, karena rumitnya pembagian kekuasaan dalam pemerintah koalisi dan perubahan konstelasi politik yang sangat cepat. Itulah sebabnya mengapa kebijakan ekonomi yang diambil sejak tahun 1990-an seolah-olah tidak mampu memberikan terobosan yang berarti untuk membebaskan Jepang dari krisis ekonomi.

Kegagalan Jepang — setidaknya sampai tahap ini — untuk lepas dari krisis ekonomi, disebabkan karena politik pengambilan kebijakan di negara itu yang sangat khas. Pelajaran moral yang dapat diperoleh adalah bahwa kepentingan-kepentingan politik jangka pendek bisa menjadi penyakit yang akan membunuh prestasi ekonomi suatu negara. Bahkan ini berlaku untuk negara yang maju, seperti Jepang.

Daftar Pustaka

- Blaker, Michael, "Probe, Push and Panics: the Japanese Tactical Style in International Negotiation" dalam Robert Scalapino, ed., *The Foreign Policy of Modern Japan*, (California: The University of California Press, 1977).
- Calder, Kent E., "Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State", dalam *World Politics*, no. 40, Juli 1988.
- Campbell, John Creighton, "Democracy and Bureaucracy in Japan" in Takeshi Ishida and Ellis S. Kraus, *Democracy in Japan*, (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1989)
- Craig, Albert M., "Functional and dysfunctional Aspects of Government Bureaucracy" dalam Ezra F. Vogel, (ed.) *Modern Japanese Organization and Decision-Making*, (California: University of California Press, 1975).
- Curtis, Gerald, *The Japanese Way of Politics*, (New York: Columbia University Press, 1988)
- Hart, Jeffrey A., *Rival Capitalist: International Competitiveness in US, Japan, and Western Europe*, (Ithaca, London: Cornell University Press, 1992).
- <http://www.jimin.or.jp/jimin/english/e-index.html>
- Inoguchi, Takashi, "The Nature and Functioning of Japanese Politics", *Government and Opposition*, vol. 26, no. 2, Spring 1991, hal. 186.
- , and Iwai Tomoaki, "*Zoku giin*" no Kenkyu: *Jiminto Seiken on Gyujiru Shuyakutachi*, (Tokyo: Nihon Keizai Shimbunsha, 1987)
- Ishida, Takeshi, and Ellis S. Kraus, *Democracy in Japan*, (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1989)
- Jain, Purnendra, and Takashi Inoguchi, *Japanese Politics Today: Beyond Karaoke Democracy?* (Melbourne: Macmillan, 1997).
- Japan Times*, 13 Juli 1998.
- Johnson, Chalmers, *MITI and the Japanese Miracle*, (Tokyo: Charles E. Tuttle Co., 1982).

- , "Japan: Who Govern? An Essay on Official Bureaucracy" dalam *Japan: Who Govern? The Rise of the Developmental State*, (New York: WW Norton and Co., 1995).
- Kohno, Masaru, *Japan's Postwar Party Politics*, (Princeton: Princeton University Press, 1997)
- Komiya, Ryutaro, *The Japanese Economy: Trade, Industry and Government*, (Tokyo: University of Tokyo Press, 1990)
- Minoru, Nakano, "The Changing Legislative Process in the Transitional Period", dalam Purnendra Jain and Takashi Inoguchi, *Japanese Politics Today: Beyond Karaoke Democracy?* (Melbourne: Macmillan, 1997).
- Muramatsu, Michio, and Ellis S. Kraus "The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism" dalam Kozo Yamamura dan Yasukichi Yasuba, *The Political Economy of Japan: The Domestic Transformation*, (Stanford, California: Stanford University Press, 1987)
- , "Bureaucrats and Politicians in Policymaking: The Case of Japan" dalam *American Political Science Review*, 78: 1, March 1984
- Noguchi, Yukio, "The 'Bubble' and Economic Policies in the 1980s" dalam *Journal of Japanese Studies*, vol. 20. no. 2, 1994, p. 291-329.
- Park, Yung H., *Bureaucrats and Ministers in Contemporary Japanese Government* (California: University of California Press, 1986).
- Pempel, J., "Japanese Economic Policy: The Domestic Bases for International Behavior", dalam Peter J. Katzenstein, (ed.), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, (Madison: University of Wisconsin Press, 1978).
- Pyle, Kenneth B., *Japan Immobilism*, testimoni dihadapan Subcommittee on Trade of the Ways and Means Committee, U.S. House of Representatives, 15 Juli 1998. T.J. Pempel, "Regime Shift : Japanese Politics in a Changing World Economy" dalam *Journal of Japanese Studies*, vol. 23, no. 2, 1997, hal. 333-361.
- Ramseyer, and Rosenbluth, *Japan Political Market Place*, (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1997)

- Richardson, Bradley, *Japanese Democracy*, (New Haven: Yale University Press, 1997)
- Scalapino, Robert, ed., *The Foreign Policy of Modern Japan*, (California: The University of California Press, 1977).
- Schoppa, Leonard J., "Zoku Power and LDP Power: A Case Study of the Zoku Role in Education Policy" dalam *Journal of Japanese Studies*, vol. 17, no. 1, 1991.
- , *Bargaining with Japan: What American Pressure Can and Cannot Do*, (New York: Columbia University Press, 1997).
- Shinoda, Tomohito, "Japan Decision Making under the Coalition Governments", *Asian Survey*, vol. XXXVIII, : 7 July 1998, p. 708-9.
- Smith, Robert J., "The Cultural Context of Japanese Political Economy" in Shumpei Kumon and Henry Rosovsky, *The Political Economy of Japan: Cultural and Social Dynamics*, (Stanford: Stanford UP, 1992).
- Vogel, Ezra F., (ed.) *Modern Japanese Organization and Decision-Making*, (California: University of California Press, 1975).
- Wolfereen, Karl van, *The Enigma of Japanese Power: People and Politics in a Stateless Nation*, (London: MacMillan London Limited, 1989).
- Yamamura, Kozo, and Yasukichi Yasuba, *The Political Economy of Japan: The Domestic Transformation*, (Stanford, California: Stanford University Press, 1987)