

Analisis Hubungan Sipil-Militer terhadap Perubahan Kebijakan Pertahanan Jepang Tahun 2015

Edta Muhammad F., Arfin Sudirman

Program Studi Hubungan Internasional

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Padjajaran

Jl. Raya Bandung-Sumedang Km. 21, Sumedang, Jawa Barat, 45363

arfin.sudirman@unpad.ac.id

Diserahkan: 10 Juni 2018; diterima: 02 September 2018

Abstract

The change in defense policy occurred during Shinzo Abe's reign in 2015 produced many pros and cons among the public. As a decision, it was not popular among civilians, either political elites or the public sphere because the administration made it in a hurry. Moreover, Japanese was famous as a country with pacifism value after the Second World War. Therefore, the question arises as of why the decision was taken. This study uses the theory of Civil-Military Relations from Samuel Huntington to see whether there is a motive from the military to involve in the decision. Besides, this study also discusses the military defense and professionalism of management in Japan to further illustrate the existence of military influence in the defense policy-making process and the political orientation of the Japanese military. The method used in this study is a qualitative research method. The author concludes that there was no interference by the Japanese army on the Japanese defense policy changes in 2015, but there was a scourge of civil-military relations in Japan which was initially a subjective civilian control into an objective civilian control.

Keywords: defense policy, civil-military relations, military professionalism, defense management.

Abstrak

Perubahan kebijakan pertahanan yang terjadi pada masa Pemerintahan Shinzo Abe pada tahun 2015 menghasilkan banyak pro dan kontra di kalangan publik. Sebagai sebuah keputusan, perubahan ini tidak begitu populer di kalangan sipil baik elit politik maupun publik karena dibuat dalam ketergesaan. Ditambah lagi dengan kesan negara Jepang yang setelah Perang Dunia II selalu diidentikkan dengan nilai pasifisme. Oleh karena itu, muncullah pertanyaan mengenai apa yang menjadi latar belakang diambilnya keputusan tersebut. Tulisan ini menggunakan teori Hubungan Sipil-Militer dari Samuel Huntington yang digunakan untuk melihat apakah terdapat keterlibatan dari pihak militer untuk mendukung keputusan tersebut. Selain itu, tulisan ini juga membahas manajemen pertahanan serta profesionalisme militer di Jepang yang digunakan untuk menggambarkan lebih jauh keberadaan pengaruh militer pada proses pembuatan kebijakan pertahanan serta orientasi politik dari militer Jepang. Metode yang digunakan dalam tulisan ini adalah metode penelitian kualitatif. Penulis menyimpulkan bahwa tidak ada campur tangan militer Jepang pada perubahan kebijakan pertahanan Jepang di tahun 2015 tetapi terjadi pergeseran pada hubungan sipil-militer di Jepang yang pada awalnya bersifat kontrol sipil subjektif menjadi kontrol sipil objektif.

Kata kunci: kebijakan pertahanan, hubungan sipil-militer, profesionalisme militer, manajemen pertahanan.

PENDAHULUAN

Setelah kekalahan Jepang di Perang Dunia II oleh Amerika Serikat, terdapat berbagai macam perubahan dibuat untuk menciptakan negara yang tidak lagi bersifat militeristik dan mengancam perdamaian dunia. Salah satunya adalah pembentukan konstitusi Jepang baru yang banyak dipengaruhi oleh kepentingan Amerika Serikat.

Konstitusi ini dirumuskan pada tanggal 3 November 1946, namun mulai berlaku pada 3 Mei 1947. Fitur utama yang menjadikan konstitusi Jepang baru ini unik dan berbeda dari konstitusi negara lain adalah sifat pasifismenya. Pasifisme adalah bentuk ketidaksukaan terhadap kekerasan, militerisme, dan perang. Nilai-nilai pasifisme

yang kental tertuang pada pembukaan pasal nomor 9 dari konstitusi tersebut, di mana tertulis,

*"[we] the Japanese people... resolved that never again shall be visited with the horrors of war through the action of government... We... desire peace for all time... and we have determined to preserve our security and existence, trusting in the justice and faith of the peace-loving peoples of the world"*¹ (The Law Library of Congress, 2015: 1).

Begitu juga pada paragraf 1 dan 2 dari artikel tersebut yang tertulis:

1. *Aspiring sincerely to an international peace based on justice and order, the Japanese people forever renounce war as a sovereign right of the nation and the threat or use of force as a means of settling international disputes.*
2. *In order to accomplish the aim of preceding paragraph, land, sea, and air forces, as well as other war potential, will never be maintained. The right of belligerency of the state will not be recognized"* (The Law Library of Congress, 2015: 2-3).

Berdasarkan pasal 9 tersebut Jepang bukan hanya tidak diperbolehkan untuk melakukan tindakan perang dalam bentuk apapun tetapi juga tidak diperkenankan memiliki kekuatan militer dalam bentuk apapun. Namun semenjak awal pasal tersebut dibuat, terdapat usaha-usaha untuk membuatnya memiliki sifat terbuka atas reinterpretasi untuk menjawab kemungkinan remiliterisasi Jepang bila diperlukan dalam rangka mempertahankan diri (Dower, 1999). Amandemen pertama terhadap pasal 9 dibuat pada sidang *Diet* dalam penetapan konstitusi pada tahun 1946 yang dilakukan oleh Hitoshi Ashida mengarah pada ditambahkannya frasa *"In order to accomplish the aim of the preceding paragraph."* Penambahan ini membuka jalan bagi interpretasi terhadap konstitusi dengan memperbolehkan Jepang memiliki angkatan bersenjata untuk tujuan lain selain melakukan peperangan yang bersifat agresi atau menyelesaikan sengketa internasional (Hughes, 2006).

Peristiwa reinterpretasi terhadap pasal 9 konstitusi Jepang merupakan sebuah permasalahan hubungan sipil-militer yang terjadi di negara tersebut. Dalam hal ini, terjadi perubahan mendasar yang dilakukan oleh elit politik Jepang terhadap kebijakan pertahanan negaranya yang

telah dipertahankan selama kurang lebih 70 tahun. Keputusan untuk melakukan reinterpretasi ini merupakan sebuah proses politik yang panjang di mana keterlibatan sipil sebagai pihak yang melakukan kontrol terhadap 'militer' menjadi sangat jelas terlihat. Hal-hal yang melatarbelakangi keputusan tersebut menjadi sebuah pertanyaan tersendiri karena dari segi kekuatan militer Jepang sejauh ini menempati posisi yang cukup tinggi untuk sekedar 'mempertahankan diri,' urutan ke-7 (Globalfirepower, 2017) terkuat di dunia. Permasalahan muncul karena perubahan terhadap pasal tersebut menjadi terkesan sebagai sebuah upaya 'remiliterisasi' ketimbang 'normalisasi' yang dilakukan oleh pihak sipil khususnya para elit politik di negara Jepang yang bersifat demokratis. Sedangkan sikap militer Jepang yang cukup pasif dalam menghadapi perubahan interpretasi menimbulkan berbagai macam persepsi mengenai dipengaruhinya lembaga politik sipil oleh militer. Penulis melihat keberadaan motif yang dapat digunakan oleh militer Jepang untuk memengaruhi keputusan politik ini, yakni berkurangnya kontrol sipil terhadap militer Jepang yang selama ini mengikat dengan ketat.

KERANGKA PEMIKIRAN

TEORI HUBUNGAN SIPIL-MILITER

Sebelum memasuki pembahasan ada baiknya memahami kerangka teoritis yang akan digunakan dalam tulisan ini yaitu teori hubungan sipil-militer dari Samuel P. Huntington. *Civil-military relations* menurut Huntington adalah peran militer di dalam masyarakat yang biasanya didiskusikan dengan istilah 'kontrol sipil' (Huntington, 2000). Kontrol sipil terbagi menjadi dua jenis yakni *subjective civilian control* dan *objective civilian control*. *Subjective civilian control* adalah bentuk kontrol yang terjadi ketika kekuatan sipil dimaksimalkan secara penuh sehingga keberadaan militer hanya berada pada tingkat paling minimal atau tidak berarti sama sekali. Karena banyaknya aktor sipil yang masing-masing memiliki kuasa dan saling memengaruhi, maka pemaksimalan kekuatan sipil hanya terjadi pada aktor sipil tertentu saja. Terdapat tiga bentuk *subjective civilian control* yakni *civilian control by government institution*, *civilian control by social class*, dan *civilian control by constitutional form*. *Civilian control by government institu-*

tion adalah bentuk kontrol sipil melalui pemaksimalan institusi pemerintah sebagaimana yang dapat ditemui pada pemerintahan monarki absolut. *Civilian control by social class* adalah bentuk kontrol sipil yang dilakukan oleh kelas sosial tertentu seperti kelompok aristokrat dan borjuis liberal yang dapat memegang kendali dengan pengaruh dan kekuatan ekonomi yang dimilikinya. Sementara *civilian control by constitutional form* adalah bentuk kontrol sipil melalui hukum atau sistem pemerintahan pembentuk hukum tertentu misalnya keberadaan konstitusi yang dibangun oleh sistem demokrasi. Sedangkan *objective civilian control* adalah bentuk kontrol sipil terhadap militer dengan memaksimalkan profesionalisme dari militer atau adanya distribusi kuasa antara militer dan sipil yang menciptakan keprofesionalan militer itu sendiri. Ketika *subjective civilian control* berakhir dengan mensipilkan militer, *objective civilian control* berakhir dengan memiliterisasi militer hingga menjadikan mereka sebagai instrumen negara.

Terdapat dua tingkatan dalam *civil-military relations* yang perlu diperhatikan dalam upaya memaksimalkan profesionalisme militer dan tujuan dari kontrol sipil, yakni tingkatan kuasa dan tingkatan ideologi. Kuasa memiliki dua bentuk yakni sebagai otoritas formal (*formal authority*) dan pengaruh informal (*informal influence*) (Huntington, 2000). Semakin tinggi tingkat otoritas sebuah kelompok, semakin tinggi tingkat persatuan strukturnya dan semakin luas cakupan otoritasnya, maka ia akan semakin kuat dari segi kuasa yang dimiliki. Tingkatan otoritas mengacu pada posisi yang ditempati oleh kedua kelompok (sipil dan militer) di dalam hierarki dari otoritas pemerintahan. Artinya, dengan posisi otoritas yang lebih tinggi dapat mengontrol yang lebih rendah pada hierarki otoritas pemerintah, sipil dapat melakukan kontrol terhadap militer begitu juga sebaliknya. Dalam tingkatan pengaruh informal terdapat empat hal yang diperhatikan yakni afiliasi dari kelompok sipil dengan korps perwira dan pimpinan militer, subjek sumber daya manusia dan ekonomi terhadap otoritas dari korps perwira dan pimpinan militer, interpenetrasi hierarkis dari korps perwira dan pimpinan militer, serta prestise dan popularitas dari korps perwira dan pimpinan militer (Huntington, 2000).

Hubungan sipil dan militer juga dipengaruhi pada tingkatan ideologis yaitu sebuah ideologi mayoritas yang dianut akan memengaruhi etika atau perilaku militer di sebuah negara. Contohnya ideologi liberalisme pada umumnya akan melakukan penolakan terhadap pemberian senjata dan *standing armies*, ideologi fasisme mendorong kepemilikan dari angkatan bersenjata yang kuat, ideologi marxisme tidak melihat militer sebagai sesuatu yang sangat diperlukan tetapi lebih menitikberatkan kepada kuasa yang dihasilkan oleh ekonomi, sedangkan ideologi konservatisme kurang lebih memiliki persamaan dengan etika militer yang telah ada (Huntington, 2000).

Hubungan sipil dan militer pada akhirnya akan menghasilkan pola-pola tertentu yang dihasilkan oleh dinamika yang terjadi di antara kuasa, profesionalisme, dan ideologi. Menurut Huntington (2000) terdapat lima pola yang memiliki kemungkinan untuk muncul. *Pertama*, ideologi anti militer dengan kekuatan politik militer yang tinggi serta profesionalisme militer yang rendah. *Kedua*, ideologi anti militer dengan kekuatan politik militer yang rendah serta profesionalisme militer yang rendah. *Ketiga*, ideologi anti militer dengan kekuatan politik militer yang rendah serta profesionalisme militer yang tinggi. *Keempat*, ideologi pro militer dengan kekuatan politik militer yang tinggi serta profesionalisme militer yang tinggi. *Kelima*, ideologi pro militer dengan kekuatan politik militer yang rendah serta profesionalisme militer yang tinggi.

PEMBAHASAN

PERKEMBANGAN KEBIJAKAN PERTAHANAN JEPANG

Sebagaimana situasi keamanan di wilayah sekitar Jepang berubah, begitu juga kebijakan pertahanan negara tersebut. Pasca Perang Dunia II serta Perang Korea terdapat beberapa perkembangan signifikan pada sektor pertahanan Jepang yang kemudian kedepannya memengaruhi kebijakan pertahanan yang terbentuk. Beberapa perubahan tersebut adalah terbentuknya JSDF (*Japan Self-Defense Forces*) atau pembentukan agensi pertahanan, serta pengembangan kepemilikan alutsista.

Awal dari terbentuknya JSDF dimulai dengan surat yang diberikan oleh Jenderal Macarthur kepada Perdana Menteri Shigeru Yoshida pada tanggal 8 Juli 1950 untuk membentuk kesatuan polisi cadangan NPR (*National Po-*

lice Reserve) dengan tujuan meningkatkan keamanan Jepang selama Perang Korea. Kesatuan tersebut kemudian dikembangkan menjadi pasukan pertahanan dengan nama *National Safety Forces* di tahun 1952. Pada tahun 1954 nama NSF diubah menjadi JSDF dan dikembangkan sehingga tidak hanya terdiri dari pasukan pertahanan darat tetapi juga laut serta udara (*Japan Ministry of Defense, 2018*). Bersamaan dengan itu didirikan juga *Japan Defense Agency* pada tahun 1954, sebuah badan pemerintah yang menangani sektor pertahanan sebelum terbentuknya kementerian pertahanan Jepang.

Pada selang tahun 1960-1980 ketika masa puncak perang dingin, JSDF memperkuat kapabilitasnya sebagai sebuah pasukan pertahanan dengan mengintensifikasi latihan serta pengembangan senjata pertahanan di dalam negeri (*Japan Ministry of Defense, 2018*). Kerja sama pertahanan dengan Amerika Serikat ditingkatkan dengan terbentuknya *Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation* di tahun 1978. Latihan militer bersama antara Jepang dan Amerika Serikat pertama kali dilakukan pada tahun 1981. Berakhirnya perang dingin dan peningkatan konflik regional membuat fokus dari kebijakan pertahanan Jepang berubah, tidak hanya mempertahankan negara Jepang tetapi juga ikut menjaga stabilitas perdamaian dunia. Pengiriman pasukan Jepang keluar batas teritorial negara pertama kali dilakukan ke Kamboja, berperan sebagai pasukan penjaga perdamaian dari PBB (*Japan Ministry of Defense, 2018*).

Pada titik tersebut, JSDF telah memiliki kapabilitas untuk melakukan tindakan sebagaimana angkatan bersenjata negara lain pada umumnya. Alutsista yang dimiliki pun jauh lebih canggih bila hanya dikategorikan sebagai pasukan pertahanan. Pada saat ini, Jepang berada pada tingkat kedelapan sebagai negara terkuat di dunia berdasarkan kekuatan militernya (*Globalfirepower, 2018*). Jepang juga memiliki ketahanan militer karena mampu memproduksi peralatan militer secara domestik yang beberapa di antaranya teknologi berasal dari kerja sama antara Amerika dan Jepang (Roza, 2012). Beberapa contoh dari peralatan canggih militer Jepang yang diproduksi secara domestik adalah MBT (*Main Battle Tank*) generasi keempat *Type 10 Hitomaru*, pesawat jet generasi ke-4,5 *Mitsubishi F-2* yang setara dengan *F-16 Fighting Falcon*

Amerika Serikat (Pike, 2017), kapal perusak *Kongo-class*, serta *Izumo-class Helicopter Destroyer* yang diidentifikasi sebagai sebuah kapal induk ringan (Kubo & Kelly, 2017). Ditambah lagi dengan pembelian pesawat jet siluman generasi 5, *F-35B* dari Amerika Serikat membuat JSDF memiliki standar sebagai pasukan militer kelas atas (Kubo & Kelly, 2018).

Bersamaan dengan peningkatan alutsista, Jepang juga mengembangkan sektor pertahanan secara institusi yaitu dengan pendirian *Ministry of Defense* sebagai kelanjutan dari *Defense Agency* sebelumnya. *Ministry of Defense* Jepang yang didirikan pada tahun 2007 adalah kementerian tingkat kabinet pertama yang mengurus sektor pertahanan dan keamanan negara semenjak berakhirnya Perang Dunia II. Perubahan ini memudahkan Jepang untuk membuat kebijakan pertahanan yang lebih kompleks seperti pengiriman pasukan ke luar batas teritorial negara maupun dukungan logistik lintas benua dalam penyelesaian konflik (Faiola, 2006).

Perkembangan pesat yang terjadi pada sektor pertahanan Jepang menjadi salah satu faktor dirumuskannya *National Security Strategy, National Defense Program Guidelines*, dan *Medium Term Defense Program* pada tahun 2013 sebagai bagian dari strategi kebijakan pertahanan baru Jepang untuk menghadapi perubahan situasi keamanan dunia kontemporer. Ketiga dokumen tersebut menjelaskan secara terperinci rencana yang akan dilakukan serta tujuan yang akan dicapai oleh Jepang di masa depan terkait sektor pertahanannya. Tujuan-tujuan tersebut dapat dirangkum menjadi pertama, pembangunan *comprehensive defense architecture* dengan melakukan peningkatan efektifitas dan fleksibilitas dari JSDF melalui kerja sama dengan berbagai organisasi serta kegiatan intelijen. Kedua, penguatan persekutuan antara Jepang-Amerika Serikat untuk memperkuat efek *deterensi* serta kemampuan respon melalui perluasan bidang kerja sama pertahanan. Ketiga, aktif mempromosikan kerja sama keamanan di Kawasan Asia Pasifik baik antarnegara maupun melalui komunitas internasional. Perkembangan pesat ini dimaksudkan untuk menjalankan strategi *dynamic defense* Jepang yang telah dikembangkan semenjak tahun 2010 untuk menangkal peningkatan pengaruh Cina dan ancaman Korea Utara di Kawasan Asia Timur (Planifolia,

2017).

Pada tanggal 1 Juli 2014 atas dasar hasil *advisory panel* mengenai rekonstruksi terhadap dasar legal untuk keamanan yang telah diadakan semenjak Mei 2007 hingga keluarnya laporan tanggal 15 Mei 2014, pemerintah Jepang mengeluarkan dokumen *Cabinet Decision on Development of Seamless Security Legislation to Ensure Japan's Survival and Protect its People* yang salah satu poinnya berisikan reinterpretasi terhadap pasal 9 konstitusi (*Japan Ministry of Defense*, 2014). Reinterpretasi ini memungkinkan Jepang legal secara hukum untuk mengirimkan pasukan keluar batas wilayah negaranya sebagai bentuk pertahanan diri, yaitu melindungi negara sekutu Jepang. Pengumuman ini mendapat tanggapan beragam dari luar negeri maupun dalam negeri. Hingga sekarang masih terdapat pro dan kontra terhadap keputusan yang dibuat oleh pemerintah Jepang tersebut yang rencananya akan dilanjutkan menjadi sebuah amandemen pertama terhadap konstitusi yang telah bertahan selama lebih dari 70 tahun.

HUBUNGAN SIPIL-MILITER DI JEPANG

Dalam hal kontrol sipil terhadap militer di Jepang penulis melihat perubahan signifikan serta cukup menarik untuk diperhatikan yakni bergesernya bentuk kontrol sipil yang pada awalnya bersifat *subjective civilian control* menjadi *objective civilian control*. Hal ini terjadi akibat perubahan pada struktur dari kementerian pertahanan yang dilakukan pada legislasi '*Act for Partial Revision of the Ministry of Defense Establishment Act*' yang mulai disahkan pada tanggal 6 Juni 2015. Sebelumnya, peran ini murni hanya diberikan kepada birokrat sipil saja di mana mereka bersama menteri pertahanan menginstruksikan perintah maupun pergantian personel yang menjabat kepada seluruh cabang JSDF mulai dari GSDF (*Ground Self-Defense Force*), MSDF (*Maritime Self-Defense Force*), dan ASDF (*Air Self-Defense Force*) (Pollmann, 2015). Pembaruan yang dilakukan adalah meningkatkan peran yang dimiliki oleh personel SDF untuk dapat juga terlibat dalam pengambilan keputusan yang dilakukan di dalam kementerian pertahanan Jepang. Setiap kepala staf dari cabang SDF memiliki kewenangan yang sama untuk memberikan masukan serta kemampuan untuk melapor langsung kepada menteri pertahanan (Pollmann, 2015).

Sebelum hal tersebut, terjadi kontrol sipil terhadap militer di Jepang berbentuk *subjective civilian control* yang sangat jelas terlihat, baik dari struktur pertahanan Jepang maupun aturan hukum yang ada di negara tersebut. Dapat dikatakan bahwa sebelum terjadi perubahan pada struktur kementerian pertahanan Jepang, bentuk dari *subjective civilian control* tersebut adalah *Civilian Control by Constitutional Form* yakni kontrol sipil terhadap militer melalui aturan hukum yang dibuat oleh sistem pemerintahan tertentu yang dalam hal ini adalah pasal 9 dan pasal 66 konstitusi Jepang yang dibuat oleh sistem pemerintahan demokrasi.

Pasal 9 konstitusi Jepang memberikan kontrol sipil subjektif yang maksimal dan sangat efektif hingga reinterpretasi dilakukan. Semenjak pasal tersebut dibuat pada akhir Perang Dunia II bersamaan dengan konstitusi Jepang yang baru, pertumbuhan militer di Jepang menjadi sangat terhambat. Pembentukan dari SDF sendiri bahkan sampai harus dilakukan secara bertahap dan diawali dengan pasukan polisi. Dapat dikatakan bahwa fondasi dari SDF sendiri adalah pasukan polisi atau penjaga keamanan yang hingga hari ini masih terus dianggap demikian khususnya oleh masyarakat Jepang sendiri. Penggunaan kata '*jietai*' yang dalam bahasa Jepang berarti pasukan pertahanan diri lebih diutamakan dalam penyebutan SDF ketimbang kata '*guntai*' yang berarti tentara (Traphagan, 2012).

Pasal 9 konstitusi Jepang juga menjadi salah satu alasan yang membuat negara tersebut terbilang 'alergi' terhadap berbagai hal yang berhubungan dengan militer. Kementerian Pertahanan Jepang sendiri baru dapat berdiri pada tahun 2007. Hal ini merupakan perubahan yang cukup besar karena pada awalnya sektor pertahanan hanya diurus oleh badan setingkat agensi saja yakni *Japan Defense Agency*. Keberadaan badan setingkat kementerian menunjukkan peningkatan dari perhatian yang diberikan Jepang terhadap sektor pertahanannya. Meskipun begitu, sampai perubahan pada struktur dari kementerian pertahanan yang dilakukan dengan legislasi '*Act for Partial Revision of the Ministry of Defense Establishment Act*' militer masih dianggap sebagai aktor terpisah. Hal ini dapat dibuktikan dengan mengetahui bahwa sebelum terjadi pembaruan petinggi militer yang termasuk ke dalam

struktur kementerian pertahanan yakni kepala *Joint Staff*, GSDF, MSDF, dan ASDF tidak memiliki kewenangan untuk melakukan penjelasan mengenai operasional SDF secara langsung dihadapan Diet tetapi harus didampingi oleh petinggi sipil dari kementerian pertahanan (*Japan Ministry of Defense*, 2017).

Dapat dimengerti bahwa pembaruan ini adalah pengurangan kontrol sipil terhadap militer yang dilakukan secara struktural. Terdapat pengurangan dari otoritas yang dimiliki oleh sipil untuk dapat lebih mengekang kekuatan militer khususnya dalam bidang pembuatan keputusan. Hal ini berpengaruh terhadap hubungan sipil-militer Jepang. Paling sederhananya adalah peningkatan pengaruh yang dimiliki personel militer di dalam kementerian pertahanan Jepang akibat peningkatan 'ahli-ahli' dari kalangan militer. Lebih jauh hal ini juga akan meningkatkan pengaruh militer yang bersifat tidak langsung terhadap pemerintahan Jepang (Fatton, 2015). Menteri pertahanan adalah perwakilan dari institusi militer di dalam kabinet yang mana menjadi penghubung antara institusi militer yang ada dengan pemerintah. Konsekuensinya ketika pengaruh institusi militer diperkuat di dalam kementerian pertahanan maka pengaruh mereka di dalam pemerintahan pun menjadi meningkat (Fatton, 2015).

Pasal 66 konstitusi Jepang² secara tidak langsung memperkuat kontrol sipil terhadap militer. Keberadaan dari pasal tersebut mengharuskan semua pejabat politik Jepang antara lain perdana menteri serta menteri-menterinya untuk membentuk kabinet berasal dari sipil termasuk di antaranya adalah menteri pertahanan. Kementerian pertahanan merupakan perwakilan dari institusi militer di dalam kabinet (Maki, 1990). Kontrol sipil meningkat karena ketiadaan posisi politik yang dapat diisi oleh kalangan militer bahkan untuk sesuatu yang sangat berhubungan dengan aktifitas yang dilakukannya seperti posisi menteri pertahanan. Meskipun begitu, hal ini sesuai dengan konsep *democratic control of the armed forces* di mana menurut Betz kementerian pertahanan yang dipimpin oleh sipil adalah salah satu syaratnya (Betz, 2004).

Kontrol sipil terhadap militer di Jepang tidak bisa dikatakan berbentuk *civilian control by government institution* atau *civilian control by social class*. Hal ini dikarenakan tidak adanya pemusatan kekuatan pada satu institusi sipil

saja di Jepang. Bahkan untuk membuat sebuah kebijakan, perdana menteri yang notabene merupakan kepala pemerintahan di Jepang harus melakukan 'tawar-menawar' dengan birokrasi dan partai penguasa yang nanti akan dijelaskan pada subbab *Defense Management*. Sedangkan untuk kontrol sipil melalui kelas sosial Jepang sudah tidak lagi mengakui lagi keberadaan dari kelas aristokrat dan posisi kaum borjuis. Kini tidak seperti di masa lalu yang dapat memiliki pengaruh kuat akibat keberadaan dari *zaibatsu* atau kelompok finansial.

Setelah pembaruan terhadap kementerian luar negeri dan terutama dengan reinterpretasi pasal 9, Jepang merubah kontrol sipil terhadap militer yang pada awalnya bersifat *subjective civilian control* menjadi *objective civilian control* atau kontrol sipil melalui peningkatan profesionalitas militer. Menurut Huntington, terdapat dua tingkatan dari kontrol sipil terhadap militer melalui peningkatan profesionalitas militer yakni kuasa dan ideologi. Penulis melihat bahwa untuk dapat memahami tingkatan kuasa maka diperlukan pengetahuan terhadap proses pembuatan kebijakan pertahanan Jepang karena akan tergambar tingkat otoritas kekuasaan dari hal tersebut. Sedangkan, untuk mengetahui tingkatan ideologi, maka diperlukan pengetahuan terhadap tingkat profesionalisme sendiri yang mengacu pada sejarah dari profesionalitas militer Jepang serta kecenderungan orientasi politik ideologis yang dimiliki prajurit SDF.

PROSES PERUMUSAN KEBIJAKAN PERTAHANAN DI JEPANG

Setiap proses pembuatan kebijakan di Jepang melibatkan tiga aktor utama yakni birokrat, partai politik, dan lembaga eksekutif. Pelibatan ketiga aktor ini dikarenakan model pembuatan kebijakan negara Jepang diambil dari model *Westminster* di mana pada model ini kekuatan lembaga eksekutif dikurangi oleh dua struktur kekuatan lainnya yaitu partai dan sistem birokrasi (Mulgan, 2003). Perbedaannya, pada sistem *Westminster* pembuatan kebijakan partai penguasa terdapat di dalam kabinet, sedangkan di Jepang aktifitas ini dilakukan di luar kabinet melalui kelengkapan politik yang berbeda (Mulgan, 2003). Maksudnya dalam hal ini berarti partai politik Jepang khususnya partai penguasa memiliki seperangkat kelengkapan politik tersendiri yang bekerja di luar kabinet

tetapi sangat berpengaruh terhadap kebijakan yang dibuat oleh lembaga eksekutif. Dapat dipahami dalam pembuatan kebijakan pertahanan Jepang ketiga aktor tersebut ialah kementerian pertahanan sebagai birokrat, LDP sebagai partai politik penguasa, dan perdana menteri sebagai lembaga eksekutif.

Dalam susunan organisasi kementerian pertahanan, perkara kebijakan pertahanan didiskusikan oleh *Bureau of Defense Policy* sebagai salah satu cabang dari *Internal Bureau*. Pada reformasi yang dilakukan di tahun 2015 terhadap kementerian pertahanan terjadi penghapusan pada salah satu biro yakni *Bureau of Operational Policy* yang pada awalnya menjadi perencana dan pembuat aturan dan hukum mengenai operasi kesatuan SDF, fungsi ini kemudian dimasukkan ke dalam *Bureau of Defense Policy* (*Japan Ministry of Defense*, 2017). Sebelum pembaruan, perwira SDF yang menjadi kepala *Joint Staff Council* (JSC) dan ketiga kepala staf perwakilan dari cabang angkatan bersenjata lainnya dilarang bertemu secara langsung dengan anggota *Diet* atau pegawai dari agensi pemerintahan lain tanpa didampingi oleh staf sipil kementerian pertahanan (Feaver, 2005). Dengan pembaruan yang ada, JSC maupun kepala staf cabang angkatan bersenjata lainnya dapat dengan bebas melakukan komunikasi dengan *diet* maupun agensi pemerintahan terkait penjelasan operasional dari SDF (*Japan Ministry of Defense*, 2017). Dapat dipahami bahwa perkembangan yang terjadi pada sektor pertahanan Jepang mengarah pada semakin dihilangkannya batasan-batasan ketat yang mengikat SDF.

Dari tulisan-tulisan lain mengenai pembuatan kebijakan di negara Jepang, selalu diidentikan dengan pengaruh birokrasi yang besar. Kementerian di Jepang biasa dibentuk sebagai sebuah organisasi yang bersifat hierarkis. Posisi paling bawah ditempati oleh *section* yang terdiri dari 20 sampai 30 orang. Di atasnya terdapat *department* yang menjadi bagian dari *bureau*. *Bureau* adalah organisasi birokrasi subkementerian tertinggi. Pada praktiknya, cukup sering terjadi *bureau* yang berada di bawah sebuah kementerian dapat mempromosikan posisi kebijakan yang berbeda untuk sebuah isu (Blais, 2010). Hal inilah yang menjadi keunikan sistem birokrasi Jepang. Menteri yang menjabat berada di bawah otoritas kementerian yang dipimpinya, bukan sebaliknya. Kekuatan otonomi dari

birokrasi didasari pada kontrol yang kuat terhadap saran, inisiasi, formulasi, dan implementasi dari kebijakan (Mulgan, 2003). Dapat dikatakan birokrasi mempunyai pengaruh kuat terhadap pembentukan kebijakan akibat dari monopoli informasi yang dimilikinya.

Seperti telah diterangkan sebelumnya, proses pembuatan keputusan terkait sektor pertahanan di Jepang dilakukan oleh pihak sipil, dalam hal ini adalah badan eksekutif yaitu perdana menteri dan menteri pertahanan serta partai politik. Dengan mayoritas kekuasaan hampir selalu berada di tangan partai konservatif yakni LDP, maka pengambilan keputusan dalam pembuatan kebijakan termasuk kebijakan pertahanan berada di dalam diskursus yang dilakukan oleh anggota dari partai tersebut. Meskipun begitu, oposisi pemerintahan Jepang yang biasa dipegang oleh partai berhaluan sosialis menjadi penghambat cukup efektif terhadap kebijakan yang bersifat radikal seperti amandemen konstitusi.

Dalam struktur kepartaian LDP, kebijakan pertahanan didiskusikan oleh *National Defense Division*. Divisi ini bertugas sebagai lembaga *think tank* untuk mempelajari, meneliti, dan membuat rancangan kebijakan (*Liberal Democratic Party*, 2018). Divisi ini merupakan bagian dari *Policy Affairs Research Council* (PARC) yang menjadi badan untuk perencanaan kebijakan dari partai LDP. Setiap kebijakan utama, termasuk yang memerlukan legislasi, diharuskan diajukan terlebih dahulu kepada 'pemeriksaan lanjutan' (*yoto shinsa*) dan 'persetujuan sebelumnya' (*jizen shonin*) oleh mesin pembuatan kebijakan LDP yakni PARC serta atas persetujuan dari dewan eksekutif (Mulgan, 2003). Sebagai contoh dari kebijakan yang dirancang dan diusulkan adalah kemampuan melakukan *collective self-defense* bagi Jepang pada tahun 2001 yang bertujuan meningkatkan kerja sama keamanan antara Jepang dengan Amerika Serikat (Japantimes, 2001). Meskipun begitu, berbeda dengan pada tahun 2014, usulan kebijakan tersebut tidak mencakup reinterpretasi terhadap pasal 9 konstitusi.

Terkait pembuatan kebijakan dalam manajemen pertahanan, Jepang menghadapi sebuah permasalahan akibat keberadaan pasal 9 konstitusi yang terkesan melarang keberadaan dari SDF. Berbagai diskusi yang dilaksanakan terkait sektor pertahanan di parlemen selalu mengarah pada dasar keberadaan dari pasukan tersebut

(Saideman, 2018). Oleh karena itu, tugas untuk merumuskan strategi, doktrin, struktur organisasi, dan operasi militer negara Jepang jatuh ke tangan lembaga eksekutif yang melibatkan perdana menteri, menteri pertahanan, kementerian pertahanan, serta kementerian keuangan dalam menentukan alokasi dana pertahanan (Saideman, 2018). Perlu diingat bahwa posisi menteri pertahanan di Jepang berada di tangan sipil, yakni salah satu dari anggota partai. SDF sendiri tidak memiliki hak untuk mengikuti pengambilan keputusan terkait proses pembuatan keputusan di sektor pertahanan. Dapat dipahami bahwa perencanaan sektor pertahanan Jepang termasuk di antaranya arah kebijakan pertahanan, dikendalikan oleh birokrasi politik (Saideman, 2018).

Aktor terakhir dari pembuatan kebijakan pertahanan Jepang ialah perdana menteri. Selama masa akhir Perang Dunia II perdana menteri Jepang selalu memiliki kekuatan politik yang lemah apabila dibandingkan dengan sejawatnya di negara lain (Blais, 2010). Hal ini dikarenakan dua alasan yakni sifat hubungan antara perdana menteri dengan partai penguasa dan antara menteri kabinet dengan birokrasi (Hikotani, 2014). Pertama, seseorang yang menjadi perdana menteri Jepang tidaklah harus selalu orang paling berpengaruh dalam partai sehingga dukungan dari anggota partai untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada *Diet* tidak bisa dipastikan. Kedua, perdana menteri terkendala untuk mengerahkan otoritasnya kepada birokrasi yang berada di bawah kementerian. Hal ini dikarenakan menteri setiap kementerian bukan merupakan orang pilihan langsung perdana menteri melainkan pilihan partai politik penguasa. Ditambah lagi dengan keberadaan *buntan kanri gensoku* atau prinsip manajemen terpisah yang ada pada pasal 4 hukum kabinet di mana menteri bertanggung jawab terhadap yurisdiksi kementerian yang dipimpinnya. Maksudnya, menteri diharuskan merepresentasikan birokrat di dalamnya walaupun harus berlawanan dengan pandangan perdana menteri.

Sosok Shinzo Abe yang menjadi perdana menteri tidak kalah penting dalam proses pembuatan kebijakan pertahanan khususnya pada *Cabinet Decision on Development of Seamless Security Legislation to Ensure Japan's Survival and Protect its People*, dokumen yang berisikan reinterpretasi

dari pasal 9 sekaligus pemberlakuan kemampuan *collective self-defense* bagi negara Jepang. Ia adalah seorang konservatif seperti dapat dilihat dalam dua kali masa jabatan sebagai perdana menteri yakni tahun 2007 dan tahun 2012. Shinzo Abe adalah sosok paling berperan dalam dua isu yang dibahas pada penulisan ini. Dapat dikatakan bahwa arah kebijakan Jepang semakin 'militeristis' dilatarbelakangi oleh keinginannya untuk melihat Jepang yang 'normal' atau setara dengan negara lain.

Ini bukanlah tanpa sebab, melihat latar belakangnya, Shinzo Abe merupakan cucu dari Nobusuke Kishi, mantan perdana menteri Jepang pada tahun 1957-1960 yang juga pernah menjabat sebagai salah satu menteri dari kabinet perdana menteri Hideki Tojo selama Perang Dunia II dan diduga sebagai pelaku kejahatan perang (Miller, 2014). Setelah terbentuk SDF tahun 1954, pimpinan partai *Liberal Democratic Party* atau LDP yakni Ichiro Hatoyama, Yasuhiro Nakasone, dan Nobusuke Kishi yang tergabung dalam golongan revisionis dan nasionalis berusaha untuk mengarahkan revisi terhadap konstitusi Jepang yang bersifat pasifis sebagai agenda utama partai meskipun pada akhirnya digagalkan oleh Shigeru Yoshida, pimpinan partai LDP lain yang bersifat konservatif pragmatis (Basu, 2016). Dapat dikatakan, sikap konservatif Shinzo Abe berasal dari kakeknya. Hal ini juga diakui dalam buku tulisannya yang berjudul *Utsukushii kuni e* (menuju negara yang indah) (Pugliese, 2016). Sifat konservatif ini juga terlihat pada awal masa pemerintahannya sebagai perdana menteri di tahun 2006-2007 yakni dengan mendukung dibentuknya aturan hukum yang mewajibkan patriotisme untuk diajarkan di sekolah Jepang, mempertanyakan bukti dari keterlibatan Jepang dalam pemaksaan perempuan asing sebagai budak seks bagi militernya selama Perang Dunia II, dan revisi terhadap artikel 9 yang memungkinkan Jepang untuk melakukan *collective self-defense* (Ritcher, 2016).

Bila mengacu pada sejarah sepak terjang Perdana Menteri Shinzo Abe, ia dapat dikategorikan sebagai seorang *Kaiken* atau *Constitutional Revisionist* (Hagstorm, 2010). Usaha Perdana Menteri Shinzo Abe mereinterpretasi artikel 9 konstitusi dimulai tahun 2007 tidak lama setelah kenaikan kekuasaan yaitu dengan pembentukan *the Advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security*. Panel tersebut membahas empat skenario yang berkaitan dengan

collective self defense yakni penyerangan kepada armada Amerika Serikat di laut lepas, menghalau misil yang diluncurkan ke arah Amerika Serikat, penggunaan senjata untuk menghalau serangan terhadap angkatan bersenjata negara lain yang tergabung dalam misi perdamaian PBB, dan perluasan jarak lingkup persediaan logistik bagi negara lain yang tergabung dalam misi perdamaian PBB (*The Advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security*, 2008). Panel mengambil kesimpulan bahwa Jepang memerlukan kemampuan melakukan *collective-self defense* untuk menjawab keempat skenario tersebut dengan memuaskan. Namun, turunnya Abe sebagai perdana menteri Jepang tahun 2007, karena berbagai alasan laporan tersebut tidak ditanggapi lebih lanjut.

Meski terpilih kembali di tahun 2012, Abe masih tetap belum bisa melakukan amandemen terhadap pasal 9 konstitusi secara formal. Hal ini dikarenakan masih banyaknya pihak yang menolak hal tersebut di dalam *Diet* (Ritcher, 2016). Oleh karena itu, ia berusaha untuk mengubah undang-undang tata cara amandemen konstitusi Jepang yang terdapat pada pasal 96 yang pada awalnya memerlukan *super majority* menjadi *simple majority* dalam voting (Ritcher, 2016). Namun hal ini gagal karena 'maksud' yang dimilikinya terbaca oleh lawan politik (Ritcher, 2016). Setelah kegagalan tersebut, Abe menghidupkan kembali panel yang dibentuk pada tahun 2007 silam untuk membuat ulang laporan mengenai kemungkinan perubahan legislasi pertahanan dengan perkembangan situasi yang ada. Kesimpulan panel tersebut dikeluarkan pada bulan Mei 2014 yang kurang lebih serupa tetapi tidak sama karena melihat bahwa untuk tercapainya kemampuan *collective self-defense*, cukup reinterpretasi bukan amandemen dari pasal 9 konstitusi (*The Advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security*, 2014). Dalam waktu dua bulan Abe meyakinkan partai politiknya LDP dan koalisi partainya untuk dapat menerima hasil dari kesimpulan tersebut (Ritcher, 2016). Akhirnya pada tanggal 1 Juli 2014 kabinet Abe mengumumkan reinterpretasi tersebut, yang mana membuat pasal 9 konstitusi memungkinkan Jepang melakukan *collective self-defense* di dalam dokumen berjudul *Cabinet Decision on Development of Seamless Security Legislation to Ensure Japan's Survival and Protect its People*. Dokumen ini belum menjadi hukum

ketika diterbitkan tetapi menimbulkan pro dan kontra baik dikalangan publik maupun politisi Jepang. Hingga akhirnya diajukan dan diterima oleh *Diet* sebagai sebuah legislasi pada bulan September tahun 2015.

Berdasarkan analisis penulis, pembuatan kebijakan pertahanan Jepang secara normatif memberikan kontrol sipil yang sangat besar atas militernya. Hal ini dapat terlihat pada ketiga aktor utama yang berperan dalam hal tersebut yakni birokrasi yang diwakili kementerian pertahanan, partai politik dan *Diet*, serta perdana menteri. Penjelasan sebelumnya mengenai ketiga aktor tersebut mungkin menimbulkan pertanyaan yakni aktor mana yang paling 'kuat' atau berpengaruh dalam pembentukan kebijakan pertahanan. Di masa lalu yaitu sebelum tahun 1990, birokrat adalah aktor terkuat. Hal ini dikarenakan 'mahalnya biaya' politik yang harus dikeluarkan oleh seorang perdana menteri untuk mengatur sektor pertahanan. Di lain sisi, sudah terdapat sistem tersendiri yang mengatur sektor pertahanan secara otomatis yakni birokrat dan media yang berperan sebagai pengawas dan pengingat sehingga tetap bersifat statis (Hikotani, 2009). Hal ini didukung juga oleh keberadaan konstitusi Jepang dan persekutuan dengan Amerika Serikat sehingga sektor pertahanan kurang mendapat perhatian (Ritcher, 2016). Jepang baru mulai menyadari pentingnya kepemimpinan politik (khususnya perdana menteri) terhadap militer pada saat Perang Teluk di mana Jepang mendapat banyak sindiran dari sekutu-sekutunya karena kurangnya kontribusi terhadap peristiwa tersebut (Hikotani, 2009).

Aktor militer seperti misalkan panglima perang atau perwira dari ketentaraan sama sekali tidak memiliki bagian dalam hal ini. Bahkan pada awalnya sebelum terjadi reformasi pada kementerian pertahanan yang memungkinkan perwakilan petinggi militer untuk berkomunikasi langsung dengan *Diet* di tahun 2015, militer berseragam sama sekali tidak memiliki hak untuk dapat melakukan hal tersebut tanpa didampingi oleh pegawai sipil dari kementerian pertahanan. Pada tingkatan otoritas hubungan sipil-militer di Jepang bila dilihat dari teori Huntington adalah berbentuk *ministerial control* karena secara keseluruhan SDF berada di bawah kementerian pertahanan.

Dalam praktiknya pun pada reinterpretasi pasal 9 dan

kemampuan untuk melakukan *collective self defense* yang terdapat pada dokumen *Cabinet Decision on Development of Seamless Security Legislation to Ensure Japan's Survival and Protect its People* yang dilegislati oleh *Diet* di tahun 2015 adalah murni hasil dari pembuatan kebijakan yang dilakukan oleh sipil. Tidak ada satupun campur tangan yang dilakukan pihak militer Jepang baik secara langsung maupun tidak langsung. Hal ini terlihat dari proses pembuatan kebijakan di mana Perdana Menteri Shinzo Abe dan LDP yang bersifat konservatif menjadi aktor utama yang melatarbelakangi hal tersebut. Bahkan, birokrasi seperti kementerian pertahanan yang menjadi penghubung antara militer dengan sipil tidak memiliki banyak peran dalam proses tersebut. Baik dalam bentuk artikel, dokumen, jurnal, serta korespondensi yang dilakukan oleh penulis terhadap penulis senior yang tengah memiliki proyek mengenai hal ini tidak ditemukan keterlibatan dari militer dalam pembuatan proses pembuatan legislasi kebijakan pertahanan Jepang. Militer Jepang memang memiliki otonomi untuk mengatur anggaran dana yang diperolehnya tetapi tidak memiliki pengaruh sama sekali dalam pemerintahan Jepang. Begitu juga dengan birokrat yang ada di dalam kementerian pertahanan yang lebih fokus melindungi militer dari paparan pengaruh politik (Saideman, 2018).

Meskipun begitu, tidak menutup kemungkinan bila sebenarnya ada 'permainan' yang dilakukan oleh militer dalam proses tersebut tapi data mengenai hal ini sangat sulit untuk diperoleh. Oleh sebab itu, hal yang paling mungkin bagi penulis adalah mengetahui lebih lanjut mengenai keberadaan pengaruh militer dalam politik khususnya pada reinterpretasi pasal 9 dan perubahan kebijakan pertahanan melalui kemampuan untuk melakukan *collective self defense* adalah melalui profesionalitas dari militer Jepang.

PROFESIONALISME MILITER JEPANG

Profesionalisme militer menurut Samuel Huntington dalam bukunya *the Soldier and the State* didefinisikan sebagai bagaimana militer mengerjakan tugasnya untuk mengabdikan kepada sipil dan negara sebagai alat keamanan dan pertahanan. Artinya dalam hal ini militer tidak boleh memiliki 'tugas' lain yang dapat mengalihkan perhatiannya

terhadap tanggung jawab yang diembannya. Salah satu yang paling sering terjadi adalah terlibatnya militer dalam politik sebuah negara. Keterlibatan ini bukan tanpa alasan, dengan kekuatan yang dimilikinya, militer dapat dengan mudah mengambil alih otoritas kepemimpinan suatu negara dari tangan sipil. Meskipun begitu, perkembangan yang terjadi terhadap sistem internasional, yaitu semakin berkurangnya perang akibat pesatnya pertumbuhan sistem demokrasi, membuat pengaruh yang dimiliki aktor militer dalam perpolitikan menjadi terkikis. Hal ini dapat terlihat dengan runtuhnya sejumlah rezim totalitarian di Eropa Timur dan tersebarnya demokrasi di negara-negara dunia ketiga (Muhammad, 2012).

Jepang adalah sebuah negara yang dalam sejarahnya pernah mengalami pemerintahan di bawah rezim militer untuk waktu yang sangat lama. Menurut Samuel Finer terdapat tiga bentuk rezim militer berdasarkan tingkat keikutsertaan militer di dalam politik (Finer, 2002). Bentuk pertama adalah *indirect rule* di mana politik tetap berada di bawah pemerintahan sipil tetapi militer melakukan intervensi 'di belakang layar.' Kedua adalah *dual* yaitu sipil dan militer masing-masing memiliki kekuatan politik sendiri yang dapat terlihat. Sedangkan yang *ketiga* adalah *direct rule* yang mana militer secara terang-terangan mengambil alih pemerintahan dari sipil dan membentuk pemerintahan militer. Selama ratusan tahun perkembangannya hingga saat ini, negara Jepang telah melalui ketiga bentuk pemerintahan militer tersebut.

Berdasarkan sejarahnya, bentuk keikutsertaan militer dalam politik Jepang diawali dengan bentuk ketiga yakni *direct rule*. Pada periode 1185 hingga 1868, kepulauan Jepang dikuasai oleh *Shogun* yang dapat disamakan dengan diktator militer. Jabatan ini selalu dipegang oleh panglima perang atau dikenal dengan sebutan *daimyo* yang memimpin kelas sosial militer (*samurai*) dan sukses mengalahkan panglima perang lainnya. Pada masanya *Shogun* memiliki kekuasaan penuh terhadap setiap orang yang tinggal di Jepang bahkan kaisar yang berkuasa tidak lepas dari pengaruh besar yang dimilikinya. Era Keshogunan berakhir pada tahun 1868 setelah perang *Boshin*. Saat itu kaisar mengambil alih kekuasaan dan menghapus jabatan tersebut sehingga dapat berkuasa penuh atas Jepang. Bentuk pertama yakni *indirect rule* dari

militer dapat terlihat pada masa ini. Untuk memperoleh kekuasaannya, kaisar dibantu oleh tiga buah keluarga besar *samurai* yakni *Satsuma*, *Chosu*, dan *Tosa* (Jensen, 2002). Meskipun sempat kehilangan sebagian besar pengaruh dan kekuatannya dalam politik akibat dihapuskannya *samurai* sebagai sebuah kelas sosial, tidak bisa dipungkiri bahwa *samurai* adalah golongan yang paling terpelajar di antara masyarakat Jepang (Jensen, 2002). Oleh karena itu, kemudian kekaisaran Jepang dikelilingi oleh bekas petinggi dari kelas militer tersebut yang masih berpikiran militeristis. Hal tersebut juga menjadi salah satu alasan kebijakan luar negeri Jepang yang bersifat imperialistik. Bentuk kedua atau *dual* muncul pada awal Perang Dunia II di mana militer memiliki partai tersendiri yang terbagi menjadi dua yakni *Kodoha* dan *Toseiha* (Sims, 2001). Meskipun begitu, keduanya memiliki paham dasar fasisme yang menolak sistem politik kepartaian demokrasi (Sims, 2001). Semenjak awal hingga berakhirnya Perang Dunia II, partai *Toseiha* menguasai pemerintahan Jepang sebagai perdana menteri di bawah kaisar Jepang. Hideki Tojo, adalah seorang perdana menteri sekaligus jenderal Jepang yang mengambil keputusan untuk melancarkan Perang Pasifik melawan Amerika Serikat.

Berdasarkan sejarah, dapat diketahui bahwa Jepang bukanlah negara yang asing terhadap ideologi militeristis di mana otoritas militer sebagai pemegang kekuasaan atau dengan kata lain militer memiliki kontrol terhadap sipil. Pada sejarah tersebut dapat terlihat juga bahwa tidak ada sama sekali profesionalisme dari militer Jepang jika didefinisikan menurut Huntington karena keikutsertaannya untuk aktif dalam berpolitik. Selama tahun 1930-1945, militer mengontrol baik kebijakan luar negeri maupun kebijakan dalam negeri Jepang (Sebata, 2008). Profesionalisme militer baru pertama kali diperkenalkan kepada masyarakat Jepang setelah Perang Dunia II di mana peraturan hukum seperti konstitusi sengaja dibuat untuk menghalangi militer dalam berpolitik atau bahkan menghilangkan militer secara keseluruhan dari negara Jepang.

Pada saat ini, militer Jepang diatur berdasarkan dua buah teori utama dalam *civil military relations* yakni *Huntingtonian* dan *Janowitzian*. Penerapan profesionalitas dari Samuel Huntington terlihat pada jaranganya prajurit

SDF berseragam yang bertemu masyarakat sipil di sekitarnya kecuali pada waktu-waktu tertentu. Kebanyakan dari mereka tinggal di markas yang berada di pedesaan dan memiliki jarak cukup jauh dengan area perkotaan. Kebanyakan orang Jepang yang tinggal di perkotaan mungkin sama sekali tidak pernah secara langsung bertemu dengan prajurit SDF (Hikotani, 2014). Sedangkan dalam konteks *Janowitzian*, militer Jepang selalu dikesankan (terutama oleh pemerintah Jepang) sebagai bagian dari masyarakat sipil. Mereka sering sekali diterjunkan untuk membantu ketika terjadi bencana bahkan di masa lalu pembuatan sarana infrastruktur dan agrikultur Jepang dilakukan oleh SDF (Hikotani, 2009). Kedua hal di atas menghasilkan dua akibat yang berbeda pula yakni keberadaan 'jarak' dan 'kedekatan' antara sipil dan militer yang saling tarik-menarik. Hal ini dapat terlihat pada bagaimana warga sipil Jepang sendiri yang terkadang memandang SDF sebagai 'malaikat penyelamat' sewaktu terjadi bencana dan terkandung juga sebagai 'ancaman' warisan dari militer kemaharajaan Jepang peninggalan Perang Dunia II.

Meskipun begitu, pada saat ini SDF mungkin lebih dipandang secara positif oleh mayoritas masyarakat Jepang. Berdasarkan data survei yang dikeluarkan oleh kementerian pertahanan Jepang terhadap SDF dan isu pertahanan yang banyak berkembang di masa Pemerintahan Shinzo Abe, tren terhadap ketertarikan masyarakat sipil terhadap SDF cukup tinggi dan cenderung mengalami peningkatan yakni 69,8% pada tahun 2012 di mana sebelumnya hanya 64,7% di tahun 2009 (*Public Relations Office*, 2012). Argumen terhadap keberadaan dari dua padangan masyarakat kepada SDF yang saling tarik-menarik juga diperkuat dengan data bahwa dari 69,8% ketertarikan tersebut, 34% di antaranya disebabkan oleh bantuan yang diberikan SDF ketika terjadi bencana besar. Sedangkan terdapat 16% dari responden yang mengaku tidak tertarik sama sekali terhadap SDF. 46,7% di antaranya diakibatkan ketidaktahuan mereka terhadap SDF (*Public Relations Office*, 2012). Berdasarkan data tersebut, dapat diketahui bahwa popularitas militer di Jepang cukup tinggi dan pada saat ini tengah mengarah pada tren positif.

Seperti telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, bahwa

militer Jepang tidak memiliki pengaruh pada pemerintahan sipil. Hal ini terjadi salah satunya adalah akibat tidak adanya afiliasi antara militer dengan aktor sipil yang berpengaruh terhadap pembuatan keputusan seperti contohnya partai politik (Saideman, 2018). Namun bukan berarti militer Jepang tidak memiliki pandangan politik sendiri, setidaknya secara individual. Pada tahun 2008, Jepang digemparkan oleh esai yang ditulis oleh salah satu petinggi militernya yakni Jenderal Toshio Tamogami dari ASDF (Hikotani, 2009). Kejadian ini di Jepang terkenal dengan nama *Tamogami Incident*. Hal kontroversial yang dituliskan Jenderal Tamogami dalam esainya adalah pada Perang Dunia II, Jepang bukanlah negara agresor tetapi terjebak oleh permainan politik yang dilakukan oleh Soviet, Komunis Cina, dan Amerika Serikat (Yoshida, 2008). Setelah penurunan paksa dari jabatannya sebagai panglima ASDF, Tamogami menjadi politikus independen dan semakin vokal menyuarakan revisi terhadap konstitusi dan mengklaim bahwa 99% dari perwira SDF berpandangan serupa seperti dirinya (Hikotani, 2009).

Klaim Tamogami tersebut seperti hanya dibesar-besarkan karena berdasarkan data survei terhadap 1394 perwira SDF yang dilakukan oleh Takako Hikotani, salah satu ahli hubungan sipil-militer Jepang kebanyakan dari perwira SDF yang menjadi responden memiliki orientasi politik yang liberal (74,8%) ketimbang konservatif (36,2%) (Hikotani, 2014). Namun, pada pertanyaan yang berbeda dengan menempatkan kebijakan LDP sebagai acuan orientasi konservatif maka perwira SDF lebih banyak memberikan dukungan terhadap partai tersebut (Hikotani, 2014). Dapat dipahami bahwa SDF berorientasi konservatif sejauh yang ada pada partai LDP. Hal ini mungkin dikarenakan kebijakan yang selama ini diputuskan oleh partai tersebut selalu mendukung keberadaan SDF sendiri, sedangkan partai oposisi lainnya seperti DPJ dan SPJ cenderung masih mempertanyakan hal tersebut. Orientasi politik pada pertanyaan sebelumnya yang menghasilkan mayoritas perwira adalah liberal mungkin dikarenakan pengaruh dari ideologi Jepang yang selama ini bersifat liberalis serta nilai-nilai pasifisme yang terdapat pada masyarakatnya.

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, dapat diketahui bahwa pola hubungan sipil-militer di Jepang adalah

ideologi anti militer, dengan pengaruh militer yang rendah dalam politik dan profesionalisme militer yang tinggi. Ideologi Jepang jelas-jelas bersifat anti militer sebagaimana pasal 9 dalam konsitusinya yang hingga saat ini masih diinterpretasikan sebagai penolakan perang dalam bentuk agresi. Nilai pasifisme dalam pasal tersebut, ditambah dengan sistem demokrasi, menyulitkan militer untuk tumbuh kembali di Jepang seperti pada masa sebelum Perang Dunia II.

Pengaruh yang dimiliki militer dalam politik Jepang juga sangat rendah atau bahkan mungkin tidak ada sama sekali. Ketiadaan afiliasi dengan partai politik ditambah adanya prasangka buruk masyarakat, membuat militer sulit berpolitik secara langsung. Hingga saat ini belum pernah ada mantan perwira militer yang pernah menduduki jabatan politik atau sukses terpilih dalam pemilu yang diadakan. Meskipun begitu popularitas militer dalam hal lain cenderung meningkat akibat keterlibatan dalam penanggulangan bencana besar.

SDF adalah militer profesional meskipun memiliki sejarah panjang yang bertolak belakang. Bentuk militer yang mengarah pada teori hubungan sipil militer *Huntingtonian* dan *Janowitzian* membuat tercapainya keseimbangan di mata publik dan di dalam angkatan bersenjata sendiri. SDF cukup populer di kalangan masyarakat. Meskipun begitu, popularitas ini tidak disalahgunakan dalam berpolitik dengan bukti tidak adanya afiliasi antara SDF dengan salah satu partai politik ataupun mantan jenderal SDF yang sukses dalam politik di Jepang. Terakhir, dapat diketahui bahwa mayoritas perwira SDF berorientasi politik sesuai dengan yang ditampilkan oleh partai LDP.

KESIMPULAN

Keputusan reinterpretasi pasal 9 dan perubahan kebijakan pertahanan untuk melakukan *collective self-defense* pada masa Pemerintahan Shinzo Abe tahun 2015 dapat disimpulkan tidak dilatarbelakangi oleh adanya tekanan pihak militer Jepang. Hal ini dibuktikan dengan tidak adanya keterlibatan peningkatan signifikan pengaruh militer di dalam politik domestik yang ditunjukkan oleh kondisi *civil-military relations* di Jepang. Meskipun begitu, terdapat kecenderungan perubahan terhadap kondisi *civil-*

military relations yang pada awalnya berbentuk *subjective civilian control* menjadi *objective civilian control*.

Perubahan yang dimaksud adalah kondisi di mana Jepang tidak lagi mengandalkan pasal 9 konstitusinya sebagai instrumen utama untuk menentukan arah hubungan sipil-militernya sehingga hal ini dapat dipahami sebagai diskursus tambahan dalam kajian Hubungan Sipil-Militer Huntingtonian sebagai *subjective civilian control* dalam bentuk *civilian control by constitutional form*. Hal tersebut dapat terlihat pada perubahan kebijakan pertahanan Jepang yang terjadi di masa pemerintahan Perdana Menteri Shinzo Abe, khususnya reinterpretasi pasal 9 sejak tahun 2014 hingga 2015 dan restrukturisasi Kementerian Pertahanan Jepang pada tahun 2015, telah meningkatkan kemandirian JSDF untuk dapat bertindak tanpa kontrol yang terlalu ketat dari pihak pemerintahan sipil Jepang seperti masa lalu. Hal ini meningkatkan profesionalitas dari JSDF dan mengarahkan bentuk hubungan sipil-militer di Jepang ke *objective civilian control*. Dengan kondisi profesionalisme militer Jepang yang sudah cukup tinggi seperti dijabarkan pada pembahasan sebelumnya, pergeseran bentuk hubungan sipil-militer di Jepang mungkin dapat berjalan dengan tanpa hambatan.

CATATAN BELAKANG

- ¹ Terjemahan dari konstitusi Jepang dari kantei.go.id.
- ² "The cabinet shall consist of the prime minister, who shall be its head, and other ministers of state, as provided for by law. The prime minister and other ministers of state must be civilians. The cabinet, in the exercise of executive power, shall be collectively responsible to the Diet."

REFERENSI

- Basu, T. (2016). Decoding Japan's Security Discourse: Diverse Perspectives. *India Quarterly*, 72(1), pp. 30-49.
- Betz, D. (2004). *Civil-Military Relations in Russia and Eastern Europe*. New York: Routledge Curzon.
- Blais, C. (2010). *Who's in Charge? Defense Policy Formation in Japan*, Monterey: Naval Postgraduate School.
- Dower, J. (1999). *Embracing Defeat: Japan in Aftermath of World War II*. London: Penguin.
- Fatton, L. (2015). *Do Shinzo Abe's Defense Initiatives Matter?* [Online] dari <https://thediplomat.com/2015/06/do-shinzo-abes-defense-initiatives-matter/> diakses 20 Mei 2018.
- Finer, S. (2002). *The Man on Horseback: the Role of Military in Politics*. New Brunswick: Transaction Publisher.
- Globalfirepower. (2017). *Globalfirepower*. [Online] dari [https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-](https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=japan) detail.asp?country_id=japan diakses 19 Januari 2018.
- Hagstorm, L. (2010). The Democratic Party of Japan's Security Policy and Japanese Politics of Constitutional Revision: a Cloud over Article 9. *Australian Journal of International Affairs*, 64(5), pp. 510-525.
- Hikotani, T. (2009). *Japan's Changing Civil-Military Relations: From Containment to Re-engagement?* [Online] dari https://www.globalasia.org/v4no1/cover/japans-changing-civil-military-relations-from-containment-to-re-engagement_takako-hikotan diakses 25 Mei 2018.
- _____. (2014). *The Paradox of Antimilitarism: Civil-Military Relations in Post-World War II Japan*, New York: Colombia University.
- Huntington, S. P. (2000). *The Soldier and the State* (15th ed.). Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Japan Ministry of Defense. (2017). *Defense of Japan*. Tokyo: Japan Ministry of Defense.
- Japantimes. (2001). *LDP panel to pitch collective self-defense*. [Online] dari <https://www.japantimes.co.jp/news/2001/03/18/national/ldp-panel-to-pitch-collective-self-defense/#.WwfWgJ2Ud4o> diakses 22 April 2018.
- Jensen, M. (2002). *The Making of Modern Japan* (1 ed.). Cambridge: Harvard University Press.
- Kantei. (2018). Prime Minister of Japan and His Cabinet. [Online] dari http://www.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html diakses pada 19 September 2016.
- Liberal Democratic Party. (2018). *LDP Constitution: Chapter IV Policy Research Council*. [Online] dari <https://www.jimin.jp/english/about-ldp/constitution/104178.html> diakses 22 April 2018.
- Maki, J. (1990). The Constitution of Japan: Pacifism, Popular Sovereignty, and Fundamental Human Rights. *Law and Contemporary Problems*, 53(1), pp. 73-87.
- Miller, J. B. (2014). Abe Gambit: Japan Reorient its Defense Posture. *World Affairs*, 176(6), pp. 55-61.
- Muhammad, A. (2012). The Spread of Democracy and International Security. *Jurnal Hubungan Internasional*, 1(1), pp. 56-62.
- Mulgan, A. (2003). Japan's 'Un-Westminster' System: Impediment Reform in Economic Crisis. *Government and Opposition*, 38(1), pp. 73-91.
- Peter D. F., Hikotani, T., & Narine, S. (2005). Civilian Control and Civil-Military Gaps in the United States, Japan, and China. *Asian Perspective*, 29(1), pp. 233-271.
- Planifolia, V. (2017). Strategi Rebalancing Amerika Serikat di Kawasan Asia-Pasifik. *Jurnal Hubungan Internasional*, 6(1), 17-28.
- Pollmann, M. (2015). *Japan's Defense Ministry Seeks to Roll Back Civilian Control*. [Online] dari <https://thediplomat.com/2015/02/japans-defense-ministry-seeks-to-roll-back-civilian-control/> diakses 20 Mei 2018.
- Public Relations Office. (2012). *Outline of "Public Opinion Survey on the Self-Defense Forces (SDF) and Defense Issues"*, Tokyo: Cabinet Office.
- Pugliese, G. (2016). Kantei Diplomacy? Japan's Hybrid Leadership in Foreign and Security Policy. *The Pacific Review*, 30(2), pp. 1-17.
- Ritcher, J. (2016). Japan's 'Reinterpretations' of Article 9: a Pyrrhic

- Victory for American Foreign Policy. *Iowa Law Review*, Volume 101, pp. 1223-1262.
- Roza, R. (2012). Dual-Use Technology Jepang dan Kepentingan Keamanan Nasional Amerika Serikat. *Jurnal Hubungan Internasional*, 1(2), pp. 107-122.
- Saideman, S. (2018). *Japan Civil-Military Relations after Reinterpretation of Article 9* [Wawancara] (22 Mei 2018).
- _____. (2018). *Japanese Civil-Military Relations*. [Online] dari <https://researchmatters.ssrc.org/japanese-civil-military-relations/> diakses 22 April 2018.
- Sebata, T. (2008). Is Japan Becoming a 'Normal States' in Civil Military Relations? *East-West Studies*, 20(1), pp. 95-221.
- Sims, R. (2001). *Japanese Political History since the Meiji Renovation 1868-2000* (1 ed.). New York: Palgrave.
- The Advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security. (2008). *Report of the Advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security*, Tokyo: The Advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security.
- _____. (2014). *Report of the Advisory Panel on Reconstruction of Legal Basis for Security*, Tokyo: The Advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security.
- The Law Library of Congress. (2015). *Japan: Interpretations of Article 9 of the Constitutions*. s.l.: Global Legal Research Center.
- Traphagan, J. (2012). *How Japan Sees its Military*. [Online] dari <https://thediplomat.com/2012/08/how-japan-sees-its-military/> diakses 22 May 2018.
- Yoshida, R. (2008). *Tamogami — history again retold*. [Online] dari https://www.japantimes.co.jp/news/2008/11/11/national/tamogami-history-again-retold/#.Wwja_Z2Ud4o diakses 26 Mei 2018.