

KEBIJAKAN REMILITARISASI SHINZO ABE DITINJAU DARI TWO LEVEL GAMES THEORY

Tino Rila Sebayang¹, Muhammad Syakir Sopyan²

^{1,2} Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Pasundan, Bandung
Koresponden E-mail: tinobayang@unpas.ac.id

Doi: 10.23969/paradigmapolistaat.v5i1.5952

Abstract

This study discusses about Japan's defense policy during of Prime Minister Shinzo Abe administration which carried out a strategy of strengthening the role of the military (remilitarization) in maintaining state sovereignty and creating stability in the dynamics of security in the East Asia region. But on the other hand, this remilitarization policy actually clashed with Japan's pacifist country status as stated in the Japanese Constitution 1947 especially Article 9. This pacifist constitution explicitly means about limitations on the role of the Japan Self Defense Force (JSDF) in resolving international disputes. Instead, Japan handed over its international security affairs under the security cooperation with the United States (American Umbrella). The aims of this study is to examine how the dynamics of determining Japan's remilitarization policy as a response for regional security complexities in terms of the situation at the domestic and international levels. By using analytical descriptive methods and qualitative approaches, this research was compiled based on sources obtained from books, journals, articles, state documents and mass media. The theory used in this study is the two level games theory purposed by Robert Putnam. The results of this study indicate that in order to achieve a win-set in determining remilitarization policies at the domestic level, support and institutions of government institutions are important factors. Meanwhile, the expansion of the JSDF's role through strengthening security cooperation with the United States and alliance countries in the region is a determining factor for win-sets at the international level. By elaborating the win-set at both levels, the remilitarization policy is the right strategy for Japan to respond uncertainties dynamics of regional security.

Keywords: *American umbrella, Japan remilitarization policy, Pacifist constitution, Two level games, Win-set*

Abstrak

Penelitian ini membahas kebijakan pertahanan Jepang pada masa pemerintahan PM Shinzo Abe yang mengusung strategi penguatan peran militer (remilitarisasi) dalam menjaga kedaulatan negara dan menciptakan stabilitas dinamika keamanan di kawasan Asia Timur. Namun di sisi lain kebijakan remilitarisasi ini justru berbenturan dengan status Jepang sebagai negara pasifis sebagaimana termaktub dalam Konstitusi Jepang tahun 1947 khususnya Pasal 9. Konstitusi pasifis ini secara eksplisit menegaskan pembatasan peran *Japan Self Defense Force* (JSDF) sebagai pasukan bela diri Jepang dalam menyelesaikan perselisihan internasional. Sebagai gantinya, Jepang menyerahkan urusan keamanan internasionalnya di bawah payung kerjasama keamanan dengan Amerika Serikat (*American umbrella*). Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menelaah bagaimana dinamika penetapan kebijakan remilitarisasi Jepang sebagai respon terhadap

kompleksitas keamanan kawasan ditinjau dari situasi di level domestik dan internasional. Dengan menggunakan metode deskriptif analitik dan pendekatan kualitatif, penelitian ini disusun berdasarkan sumber yang di dapat dari buku, jurnal, artikel, dokumen negara dan media massa. Teori yang digunakan adalah *Two Level Games* yang dikemukakan oleh Robert Putnam. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa dalam rangka mencapai *win-set* penetapan kebijakan remilitarisasi di level domestik, dukungan koalisi dan institusi lembaga pemerintahan menjadi faktor penting. Sedangkan perluasan peran JSDF melalui penguatan kerjasama keamanan dengan Amerika Serikat serta negara aliansi di kawasan menjadi faktor penentu *win-set* di level internasional. Dengan mengelaborasi *win-set* di kedua level, maka kebijakan remilitarisasi dapat menjadi strategi yang tepat dilakukan oleh Jepang dalam upaya merespon ketidakpastian dinamika keamanan kawasan.

Kata Kunci: *American umbrella, Kebijakan remilitarisaasi Jepang, Konstitusi pasifis, Two level games, Win-set.*

I. PENDAHULUAN

Arah serta orientasi kebijakan pertahanan Jepang di bawah pemerintahan Shinzo Abe tidak lepas dari pengaruh dinamika hubungan dan interaksi antar negara yang membentuk suatu tatanan keamanan yang dinamis. Dalam sebuah penelitian yang dilakukan oleh William Winberg menemukan bahwa sejak berakhirnya perang dingin, Jepang seolah semakin terperangkap dalam realitas geopolitik yang lambat laun memaksa Jepang menuju remilitarisasi (Winberg, 2020). Realitas geopolitik yang dimaksud adalah gambaran dinamika keamanan kawasan Asia Timur yang bergerak semakin kompleks.

Dalam melihat dinamika keamanan kawasan Asia Timur, Buzan dan Waever memaparkan bahwa terdapat empat faktor utama yang dapat membentuk kompleksitas dinamika keamanan kawasan, yaitu faktor geografis, faktor anarkisme kawasan, faktor konstruksi sosial, dan faktor polarisasi kekuatan (Buzan & Waever, 2003). Faktor geografis yang digambarkan melalui letak negara-negara di kawasan Asia Timur yang saling berbatasan langsung akan berimplikasi pada semakin terbukanya potensi konflik. Sedangkan faktor anarkisme kawasan, mengarah pada kondisi ketiadaan otoritas

yang dapat menjamin keamanan serta keselamatan negara ketika terjadi konflik. Kontruksi sosial kawasan yang digambarkan melalui pola hubungan *amity* (aliansi) dan *enmity* (permusuhan), membantuk konstruksi hubungan antar negara kawasan yang kian kompleks. Kedekatan hubungan antara China dan Korea Utara serta aliansi trilateral yang dibentuk oleh Amerika Serikat, Jepang dan Korea Selatan, menghadirkan polarisasi kekuatan yang mengarah pada terbentuknya poros negara militer lemah dan militer kuat akibat dari distribusi kekuatan yang tidak merata.

Isyu-isyu sentral berkaitan dengan keamanan yang terjadi di kawasan Asia Timur berkuat pada masalah keamanan antara negara-negara di kawasan, isyu ini meliputi permasalahan sengketa kewilayahan antara Jepang dan China di Kepulauan Senkaku/Diaoyu serta konflik China dengan Taiwan, isyu penggunaan senjata nuklir dalam konflik di Semenanjung Korea, dan isyu peningkatan anggaran pertahanan serta modernisasi militer seperti yang dilakukan oleh China dan Jepang. Selain isyu-isyu tersebut, menarik untuk ditelusuri juga berkenaan dengan keterlibatan aktor eksternal kawasan yaitu Amerika Serikat melalui politik keamanannya yang mengambil

bentuk dukungan serta menjadi payung keamanan bagi Jepang, Korea Selatan dan Taiwan. Keterlibatan AS di kawasan membuat China dan Korea Utara mengalami dilemma keamanan sehingga upaya pengimbangan dengan memproyeksikan peningkatan kekuatan militer menjadi dampak yang tak terhindarkan (Frankel & Waltz, 1979).

Kebijakan peningkatan anggaran pertahanan yang dilakukan oleh China pada tahun 2020, mencapai US\$178 milyar atau meningkat 6,6% dari tahun sebelumnya (Funairole et al., 2020). Kebijakan ini menarik perhatian dunia internasional dan menimbulkan kecemasan khususnya bagi negara-negara di kawasan. Negara-negara di Asia Timur sangat serius dalam melihat perkembangan militer China, pasalnya anggaran militer China yang besar dapat memicu instabilitas keamanan kawasan dan dapat menimbulkan terjadinya perang terbuka. Selain itu, perilaku agresif Korea Utara dengan politik nuklirnya di Semenanjung Korea juga memberikan dampak signifikan terhadap eskalasi dinamika keamanan kawasan Asia Timur. Hingga saat ini, Korea Utara telah melakukan total enam kali uji coba senjata nuklir dan mengklaim telah memiliki rudal balistik dengan capaian daya jelajah antar benua (Kristensen & Korda, 2021).

Melihat bagaimana kompleksitas keamanan kawasan Asia Timur dengan berbagai perkembangan isu yang membangunnya, sudah menjadi hal pasti bahwa kompleksitas tersebut akan berdampak bagi persepsi negara kawasan untuk memandang keamanan nasional sebagai fokus utama. Tidak dapat dipungkiri bahwa keamanan nasional tidak dapat dilepaskan dari hubungannya dengan dinamika tatanan keamanan global dan kawasan, karena kawasan merupakan ruang yang mempertemukan dan menjadi irisan antara kepentingan keamanan nasional dan keamanan global

di mana keduanya saling berkaitan dan saling mempengaruhi satu sama lain (Buzan, 1991). Dengan demikian, untuk memaknai kompleksitas keamanan kawasan tidaklah cukup hanya dengan memahami keamanan suatu negara, bentuk interaksi, serta pengaruh aktor eksternal saja, melainkan harus dikaji secara utuh agar dapat menjadi cerminan dinamika keamanan kawasan yang lebih komprehensif.

Sebagaimana telah dipaparkan di bagian awal, bahwa arah kebijakan pertahanan Jepang khususnya di masa pemerintahan Perdana Menteri Shinzo Abe merupakan hasil orientasi dan persepsi yang terkonstruksi dari bagaimana Jepang melihat dirinya di tengah dinamika keamanan internasional. Dengan kata lain, kompleksitas keamanan di kawasan Asia Timur telah memberikan pengaruh terhadap orientasi serta arah kebijakan Jepang di masa pemerintahan Shinzo Abe yang mengusung kebijakan remilitarisasi.

Menelusuri latar belakangnya, Shinzo Abe merupakan seorang politisi dari *Liberal Democratic Party* yang kembali menduduki jabatan Perdana Menteri Jepang setelah sebelumnya mengundurkan diri pada 2007 lalu. Tahun 2012-2020 menjadi periode kedua masa jabatan Shinzo Abe sebagai Perdana Menteri dan menjadi masa jabatan terlama dalam sejarah politik Jepang pasca perang dunia II. Selama periode ke-dua masa jabatannya, Shinzo Abe memimpin pemerintahan Jepang mengarah pada ambisi yang menghendaki adanya perubahan secara substansial di sektor pertahanan dan keamanan atau lebih dikenal dengan istilah remilitarisasi. Ambisi tersebut sebenarnya bertentangan dengan prinsip Pasifisme Jepang sebagaimana pasal 9 konstitusi tahun 1947, namun Abe dalam beberapa kesempatan menyatakan keinginan untuk merevisi pasal tersebut (Sieg, 2019).

Menelisik lebih jauh sebelum adanya upaya revisi terhadap pasal 9 konstitusi 1947, Jepang merupakan negara imperialis dengan kemampuan militer yang mumpuni sebagai negara aggressor di masa perang dunia pertama dan kedua. Sejak restorasi Meiji, dibawah Perdana Menteri Giichi Tanaka (1927-1929), Jepang terus berambisi untuk memperluas wilayah kekuasaannya. Hal tersebut tertuang dalam “Memorial Tanaka”, bahwa Jepang menyusun langkah-langkah untuk menguasai dunia, yakni dengan menguasai China terlebih dahulu sebelum nantinya akan merebut negara-negara Asia lainnya (Goto, 1998). Langkah-langkah yang diambil oleh Jepang dalam menguasai China ini, membuat Amerika Serikat sebagai mitra dagang Jepang saat itu mengambil sikap untuk menerapkan sanksi pelarangan perdagangan minyak dan besi, termasuk pemberhentian ekspor bahan bakar pesawat ke Jepang. Bahkan di waktu yang sama Amerika Serikat juga membekukan semua asset Jepang yang ada di negaranya (Axell & Kase, 2002).

Tidak tinggal diam, pada Desember 1941 Jepang membalas perlakuan Amerika Serikat dengan menyerang wilayah Pearl Harbour yang merupakan pusat pangkalan militer Amerika Serikat. Serangan Jepang ke Pearl Harbour menjadi pertanda deklarasi Perang Pasifik yang juga merupakan bagian tak terpisahkan dari skema Perang Dunia kedua. Sejatinya, keputusan Amerika untuk melawan Jepang di perang dunia kedua adalah untuk membendung perilaku Jepang yang terlampau agresif dengan dukungan kapabilitas militernya yang superior. Dengan ambisi tersebut, militer Amerika Serikat di bawah pimpinan Jendral Douglas MacArthur berhasil menerobos teritori Jepang dan membombardir serta meluluh-lantahkan wilayah Hiroshima dan Nagasaki pada Agustus 1945. Peristiwa pemboman tersebut membawa

pengaruh besar terhadap publik Jepang, baik secara fisik maupun psikis sehingga membuat Jepang harus menyerah dan menyatakan kekalahannya kepada pihak sekutu. Secara fisik, tragedi Hiroshima dan Nagasaki membuat Jepang mengalami banyak kemunduran di bidang ekonomi dan pertahanan. Sedangkan secara psikis, tragedi tersebut juga menciptakan rasa traumatik mendalam serta hilangnya kebanggaan publik Jepang atas superioritas sebagai bangsa ekspansionis dengan postur militernya yang kuat. Sejak kekalahannya di perang dunia kedua, Jepang berada dalam pendudukan otoritas pemerintah Amerika Serikat.

Amerika Serikat yang menduduki Jepang saat itu, menjadikan Jepang sebagai negara yang demokratis dan menginstitutionalkan suatu pasal anti kekerasan (pasal pasifis) sebagai jaminan Jepang untuk melawan militerisme di negaranya. Konstitusi yang dirancang Amerika Serikat tersebut diratifikasi pada tahun 1947 dan berdasarkan artikel 9 yang dimuat pada konstitusi ini terdapat penegasan terkait bagaimana situasi Jepang pasca kekalahan di perang dunia kedua, Pasal 9 konstitusi 1947 tersebut berbunyi: *“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 means of settling international disputes.”* *“In order to accomplish the aim of the preceding paragraph, land, sea, and air forces, as well as other war potential, will never be maintained.”* *“The right of aggression of the state will not be recognized.”* (Article 9 of the Japanese Constitution, 1947)

Dibawah konstitusi 1947 tersebut, Jepang menolak politik kekuasaan dan keterlibatan militer dalam kehidupan politiknya. Jepang juga dituntut untuk menggunakan pendekatan dengan cara damai (non-militer) dalam

menyelesaikan konflik internasional. Sebagai gantinya, Jepang menyerahkan aspek pertahanan dan keamanannya kepada Amerika Serikat yang kemudian tertuang dalam sebuah perjanjian kerjasama keamanan Jepang-Amerika Serikat tahun 1951 dan dipertegas lagi di tahun 1960. Disisi lain untuk keamanan internalnya, Jepang membentuk pasukan bela diri Jepang yaitu JSDF (*Japan Self-Defense Force*) yang berfungsi hanya untuk keperluan *defensive* (melindungi diri) bukan untuk agresi sebagaimana dilakukan Jepang pada perang dunia kedua.

Pada masa pemerintahan Shinzo Abe, Jepang berambisi untuk melakukan reorientasi kebijakan pertahanannya, salah satu agenda paling fundamental yang diusung Abe adalah dengan melakukan reinterpretasi terhadap pasal 9 konstitusi 1947. Reinterpretasi tersebut mengarah kepada perluasan peran dan fungsi pasukan bela diri Jepang (JSDF) sebagai angkatan bersenjata Jepang untuk menjaga kedaulatan negara dari ancaman luar dan turut serta dalam menciptakan stabilitas keamanan dan perdamaian di kawasan maupun global.

Bertolak dari latar belakang tersebut, maka penulis tertarik untuk membedah permasalahan yang berkenaan dengan reorientasi kebijakan pertahanan yang dielaborasi melalui pengamatan terhadap struktur keamanan kawasan, dalam hal ini adalah kebijakan remilitarisasi Jepang pada masa pemerintahan Shinzo Abe ditinjau dari pengaruh kompleksitas keamanan kawasan Asia Timur. Sebagaimana dikatakan Oleh Barry Buzan bahwa dinamika keamanan kawasan tidaklah dapat dilepaskan dari pengaruh keamanan negara dan juga keamanan global karena keduanya saling berkaitan dan saling mempengaruhi. Sehingga timbul sebuah pertanyaan terkait bagaimana dinamika penetapan kebijakan remilitarisasi Jepang dalam

merespon kompleksitas keamanan kawasan Asia Timur ditinjau dari level domestik dan level internasional.

II. METODE PENELITIAN

Studi ini menggunakan metode deskriptif analisis dengan pendekatan kualitatif, ini ditujukan untuk memahami fenomena yang berkaitan dengan pengalaman suatu objek yang diteliti, sehingga dapat difahami bagaimana persepsi, gambaran perilaku, motif, serta tujuan yang ingin dicapai oleh objek dengan pengejawantahan melalui narasi dan bahasa yang tetap merujuk pada metode (Moleong, 2018).

Mengingat kebijakan pertahanan Jepang yang pasif sebagaimana implikasi dari konstitusi 1947 khususnya pada pasal 9, hal tersebut menjadi menarik untuk dibedah terkait bagaimana fenomena pergeseran orientasi kebijakan pertahanan Jepang yang pasif menuju ke arah normalisasi penggunaan kekuatan militer (remilitarisasi). Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk menelaah bagaimana dinamika penetapan kebijakan remilitarisasi Jepang sebagai respon terhadap kompleksitas keamanan kawasan ditinjau dari situasi di level domestik dan internasional.

Penelitian ini sendiri disusun berdasarkan sumber sekunder yang di dapat dari buku, jurnal, artikel, dokumen negara dan juga media massa. Mengingat banyaknya literatur yang sama berkenaan dengan fenomena kebijakan Jepang, namun sumber-sumber yang digunakan dalam penelitian ini lebih spesifik membahas perihal kebijakan remilitarisasi Jepang.

III. KERANGKA TEORITIS

Guna mendukung argumentasi pada pembahasan, penelitian ini menggunakan *Two Level Games Theory* dari Robert Putnam. Dalam tulisannya yang berjudul *Diplomacy and Domestic Politics: the logic of Two-Level Games*, Putnam

menuturkan bahwa *Two-Level Games* merupakan konsepsi politik yang diimplementasikan dalam dua level yaitu domestik dan internasional. Lebih lanjut Putnam menuturkan bahwa terdapat tiga faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan (*win-set*) suatu kebijakan yaitu faktor preferensi/koalisi, institusi kelembagaan dan strategi negosiasi. Tiga faktor ini terbagi dalam dua level (domestik dan internasional). Faktor preferensi koalisi dan faktor kelembagaan pemerintah menjadi faktor penentu *win-set* pada level domestik. Sedangkan faktor strategi negosiasi menjadi penentu *win-set* di level internasional (Putnam, 1988).

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN **Kebijakan Remilitarisasi Jepang Masa Pemerintahan Shinzo Abe**

Jepang pada masa pemerintahan Shinzo Abe mengalami signifikansi paling agresif dalam hal kebijakan pertahanan, hal ini berkaitan dengan apa yang telah disebutkan pada bagian pendahuluan bahwa dinamika keamanan kawasan Asia Timur yang semakin kompleks berpengaruh terhadap orientasi kebijakan pertahanan Jepang. Christopher W. Hughes dalam tulisannya yang berjudul *Japan's Remilitarization* menggambarkan bagaimana Jepang yang semakin terperangkap dalam tekanan realitas geopolitik di kawasan perlahan namun pasti akan menuju remilitarisasi. Lebih lanjut Hughes menerangkan bahwa signifikansi remilitarisasi Jepang dipengaruhi oleh kebangkitan militer China yang secara beriringan akan melemahkan posisi strategis Amerika Serikat di kawasan. Implikasinya, karena Amerika Serikat merupakan aliansi Jepang di kawasan, maka hal tersebut secara tidak langsung akan membuat keamanan Jepang menjadi rentan. Bagi Jepang, ancaman keamanan strategis lainnya juga berkenaan dengan agresivitas Korea Utara dengan politik

nuklirnya, serta sengketa wilayah kepulauan Senkaku/Diaoyu dengan China (Hughes, 2009).

Di sisi lain, Jepang secara *de facto* telah menerapkan upaya remilitarisasi melalui transformasi lembaga pertahanan dalam hal ini adalah pembentukan dewan keamanan nasional (*National Security Council*) pada tahun 2013, NSC memiliki wewenang untuk membentuk landasan keamanan Jepang. Di lain hal, anggaran pertahanan Jepang mengalami peningkatan sejak Shinzo Abe menjabat. Berdasarkan data yang didapat dari Kementerian Pertahanan Jepang, sejak tahun 2012 hingga 2020 secara berturut-turut anggaran pertahanan Jepang meningkat dengan rata-rata >1% per tahun. Peningkatan anggaran paling signifikan terjadi pada tahun 2014 dengan peningkatan sebesar 2,2% dari tahun sebelumnya. Pada tahun 2014, anggaran pertahanan Jepang mencapai 47,8 Triliun Yen dengan alokasi penggunaan anggaran difokuskan untuk hal-hal yang menyangkut peningkatan kapabilitas pasukan bela diri Jepang (JSDF) dan memperkuat kerjasama dengan aliansi Amerika Serikat di kawasan (Ministry of Defense, 2014a).

Pada tahun yang sama, Jepang juga melakukan perubahan atas larangan ekspor persenjataan militer, sebelumnya Jepang dilarang untuk mengekspor persenjataan terkecuali kepada Ameika Serikat. Namun pada tahun 2014 tepatnya pada bulan Mei, pemerintah Jepang secara resmi merubah peraturan larangan ekspor persenjataan sebagaimana tertuang dalam *Three Principles on Arms Exports* menjadi *Three Principles on Transfer of Defense Equipment and Technology* atau peraturan transfer teknologi dan alat pertahanan. Perubahan peraturan ini memungkinkan Jepang untuk melakukan perluasan ekspor persenjataan militer dengan tetap berpegang pada prinsip untuk mempromosikan perdamaian dan

kerjasama keamanan yang lebih inklusif (Harner, 2014). Perubahan pengaturan ekspor persenjataan ini juga merupakan hasil adopsi dari kesepakatan yang dibentuk antara dewan keamanan nasional Jepang (NSC) dengan kementerian ekonomi, kementerian perdagangan dan industri, kementerian pertahanan, kementerian luar negeri dan sekretariat keamanan nasional.

Tidak berhenti sampai di situ, kebijakan remilitarisasi Jepang di masa pemerintahan Shinzo Abe terus berlanjut melalui penguatan peran dewan keamanan nasional Jepang (NSC) yang secara resmi meluncurkan strategi keamanan nasional (*National Security Strategy / NSS*) sebagai pedoman dan landasan dalam penyusunan Garis Besar Program Pertahanan Nasional Jepang (*Nation Defense Program Guidelines / NDPG*). Strategi Keamanan Nasional (NSS) ini menjadi pedoman bagi Kementerian Pertahanan Jepang untuk melakukan peninjauan ulang terkait Garis besar program pertahanan nasional (NDPG). Lalu pada tahun 2014 secara resmi Kementerian Pertahanan Jepang meluncurkan NDPG 2014 sebagai bentuk pembaharuan dari NDPG 2011. Pada NDPG 2014, kebijakan-kebijakan pertahanan Jepang diorientasikan dalam kerangka kebijakan “*Proactive Contribution to Peace*” (Ministry of Defense, 2013). Kebijakan ini menjadi langkah besar bagi upaya remilitarisasi Jepang untuk memproyeksikan kekuatan militernya guna berkontribusi secara proaktif mewujudkan perdamaian internasional.

Dengan kata lain, prinsip *Proactive Contribution to Peace* digunakan oleh Jepang sebagai prinsip dasar kebijakan luar negeri Jepang khususnya berkaitan dengan kebijakan pertahanan. Batasan-batasan yang dimuat dalam pasal Pasifisme Jepang sebagaimana pasal 9 konstitusi 1947 yang secara implisit menyiratkan penggunaan

kekuatan militer secara minimum dalam mempertahankan kedaulatan Jepang, pada akhirnya mulai bergeser pada penggunaan kekuatan militer secara normal. Dalam hal ini, tidak berarti Jepang telah membuang jauh komitmennya dalam mengimplementasikan prinsip pasifisme sebagaimana pasal 9 konstitusi 1947, melainkan melakukan orientasi ulang dalam hal kebijakan pertahanannya guna memperluas jangkauan pasifisme yang lebih proaktif dalam mewujudkan perdamaian internasional.

Dalam rangkaian penerapan kebijakan remilitarisasi Shinzo Abe, agenda paling dominan dan cukup substansial adalah berkaitan dengan upaya Abe untuk menafsirkan ulang pasal 9 konstitusi 1947. Sebelumnya pasal tersebut mengatur tentang pembatasan hak penggunaan kekuatan militer dalam upaya membela diri dari ancaman invasi dari negara lain. Hak untuk membela diri dan mempertahankan kedaulatan Jepang diizinkan secara konstitusi namun tidak mengarah pada tindakan yang bersifat ekspansionis, artinya penggunaan kekuatan militer secara minimum. Jepang tidak diperbolehkan untuk memiliki teknologi dan persenjataan yang dalam penggunaannya ditujukan untuk keperluan ofensif atau dapat menimbulkan efek destruktif. Dengan kata lain, dalam penggunaan kapabilitas militer untuk melaksanakan hak pembelaan diri atas ancaman dari luar tidak dapat diartikan sebagai hak untuk menyatakan perang.

Memang hal ini akan mengakibatkan kecenderungan penggunaan hak pembelaan diri Jepang menjadi sulit untuk didefinisikan. Pasalnya pembatasan penggunaan kekuatan militer secara minimum tersebut seakan menjadi bias bila dihadapkan pada tingkat ancaman yang dirasakan oleh Jepang, namun

bagaimanapun situasinya Jepang harus tetap patuh pada konstitusi 1947.

Upaya penafsiran ulang atau reinterpretasi konstitusi pasifisme (Pasal 9 Konstitusi 1947) dilakukan Jepang pada masa pemerintahan Shinzo Abe, tepatnya pada Juli 2014 Shinzo Abe menyatakan untuk melakukan reinterpretasi dengan mengadopsi prinsip-prinsip baru yang dimaknai sebagai cara Jepang dalam penggunaan kekuatan militer.

Prinsip penggunaan kekuatan militer Jepang hanya dapat digunakan pada kondisi apabila terdapat kekuatan bersenjata yang mengancam kedaulatan Jepang dan negara lain yang memiliki kedekatan dengan Jepang. Penggunaan kekuatan militer juga dapat dibenarkan apabila Jepang dalam kondisi terdesak dan tidak ada pilihan lain untuk menghadapi ancaman dan gangguan teritorial guna menjamin keselamatan rakyat Jepang (Sieg & Takenaka, 2014).

Berdasarkan reinterpretasi tersebut, pada akhirnya memperlihatkan kemungkinan keterlibatan Jepang untuk membantu pihak sekutu atau negara lain yang memiliki kedekatan hubungan dengan Jepang apabila mendapatkan ancaman serangan dari negara lain. Reinterpretasi juga merupakan pengejawantahan dari prinsip *proactive contribution to peace* sebagaimana termaktub dalam strategi keamanan nasional Jepang (NSS) dan garis besar program pertahanan nasional Jepang (*Nation Defense Program Guidelines / NDPG*) tahun 2014.

Prinsip *proactive contribution to peace* tersebut didefinisikan sebagai sikap proaktif Jepang untuk turut serta berkontribusi menciptakan perdamaian internasional yang dilandaskan pada prinsip kerjasama antar negara. Selain itu, demi mewujudkan sistem pertahanan yang inklusif dan komprehensif dalam rangka mencegah dan merespon ancaman, Jepang mengambil langkah penguatan kerjasama dengan Amerika

Serikat. Jepang juga harus turut aktif dalam menyuarakan kerjasama keamanan dengan negara lain dan membangun keabilitas pertahanan yang efektif dan terintegrasi. Dengan demikian, prinsip *proactive contribution to peace* diimplementasikan melalui kebijakan pertahanan nasional yang berada di bawah konstitusi dan tetap berkomitmen untuk tidak menjadi kekuatan militer yang dapat memberikan ancaman kepada pihak lain.

Prinsip *proactive contribution to peace* dalam interpretasi pasal pasifisme Jepang diimplementasikan melalui pembentukan sistem pertahanan diri kolektif (*Collective Self Defense*) dengan penguatan kerjasama keamanan bersama Amerika Serikat dan pihak sekutu. Hadirnya Amerika Serikat sebagai aliansi Jepang menjadi faktor penting dalam rangka perluasan kapabilitas militer Jepang, hal ini mengingat peran Amerika Serikat di kawasan sebagai aktor global yang memiliki tujuan untuk menjaga stabilitas keamanan. Sehingga melalui kerangka kerjasama keamanan yang telah dibangun oleh kedua negara, Jepang dapat mengaktualisasikan tujuan dari prinsip-prinsip yang terkandung dalam *proactive contribution to peace* dan interpretasi pasal pasifisme.

Pada Desember tahun 2014, Jepang bersama dengan Amerika Serikat meluncurkan kerangka penguatan kerjasama keamanan melalui *Joint Statement of The Security Consultative Committee*. *Joint Statement* ini memperlihatkan penguatan kerjasama keamanan AS-Jepang yang mengendorasi kebijakan *rebalancing AS* di kawasan Asia Pasifik dengan kebijakan *proactive contribution to peace* Jepang untuk secara bersama-sama memastikan perdamaian dan kesejahteraan di kawasan Asia Pasifik (Ministry of Defense, 2014b). Masih dalam kerangka *Joint Statement of The Security Consultative Committee*. *Joint*

Statement, pada April 2015 Amerika Serikat dan Jepang menyusun garis besar haluan kerjasama keamanan baru yang bertajuk *A Stronger Alliance for A Dynamic Security Environment*. Dalam garis besar haluan kerjasama keamanan AS-Jepang yang baru tersebut menjelaskan pentingnya perluasan kerjasama keamanan trilateral khususnya dengan Korea Selatan dalam membendung ancaman nukir dan rudal yang ditimbulkan oleh Korea Utara. Selain itu, perluasan kerjasama keamanan multilateral bersama Australia dan India juga menjadi sorotan utama. Kerjasama multilateral ini ditujukan untuk meningkatkan pembangunan kapasitas negara-negara di kawasan Asia Tenggara dalam menghadapi masalah keamanan dan pertahanan (Ministry of Defense, 2015). Memperhatikan bagaimana upaya penguatan hubungan kerjasama keamanan bersama AS dan sekutu di kawasan, perluasan kerjasama tersebut dapat menjadi faktor pendorong perluasan peran dan kapabilitas pasukan bela diri Jepang (JSDF).

Tinjauan *Two Level Games Theory* Dalam Dinamika Kebijakan Remilitarisasi Shinzo Abe

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa kebijakan pertahanan Jepang di masa pemerintahan Shinzo Abe telah mengarah pada upaya remilitarisasi. Untuk meninjau bagaimana kebijakan remilitarisasi ini, digunakan teori *Two Level Games* dari Robert Putnam. *Two Level Games* merupakan konsepsi politik yang diimplementasikan dalam dua ranah/level yaitu domestik dan internasional. Sehingga dalam menelaah kebijakan remilitarisasi Jepang, peninjauan terhadap dinamika di level domestik dan internasional menjadi sangat penting untuk dibedah. Lebih lanjut Putnam menjelaskan bahwa baik pada level domestik maupun internasional, negara akan mengalami

berbagai tekanan dalam upaya pengimplementasian kebijakannya. Inilah yang menjadi alasan mengapa pemerintahan Jepang perlu menimbang dan memprioritaskan kedua level tersebut dalam penerapan kebijakan remilitarisasi (Putnam, 1988).

Pada level domestik, Paul Midford dalam bukunya yang berjudul *Retinking Japanese Public Opinion and Security: From Pacifism to Realism* mengklaim bahwa sejak tragedi 9/11, opini publik Jepang telah berubah signifikan dari pasifisme menuju arah yang mendukung normalisasi kekuatan militer Jepang, mengingat pasukan bela diri Jepang (JSDF) memiliki peranan penting dalam mempertahankan kedaulatan dan kemerdekaan Jepang. Midford berpendapat bahwa sejatinya opini publik Jepang tidak pernah menganut Pasifisme, justru cenderung mengandung unsur Realisme di mana publik Jepang percaya bahwa kekuatan militernya dapat diproyeksikan dalam kerjasama dengan Amerika Serikat untuk menghadapi berbagai tantangan internasional seperti terorisme, proliferasi senjata pemusnah masal atau untuk mempromosikan demokrasi (Midford, 2011). Dari penuturan Midford dapat diasumsikan bahwa publik Jepang mendukung penggunaan kekuatan militer sebagai jalan untuk mewujudkan perdamaian – artinya publik Jepang menginginkan adanya perluasan peran pasukan bela diri Jepang (JSDF) yang lebih proaktif untuk menciptakan stabilitas keamanan, bukan untuk tujuan perang.

Selain itu, dari sisi tekanan internasional Jepang menghadapi situasi dilemma di mana kebangkitan China dari segi militer dan juga sikap agrsif Korea Utara di Semenanjung Korea dengan uji coba senjata nuklir dan rudalnya dapat menjadi ancaman serius terhadap keamanan kedaulatan Jepang.

Sikap yang diambil oleh Shinzo Abe dalam menanggapi tekanan di level domestik maupun internasional tersebut yaitu dengan menerapkan kebijakan remilitarisasi. Kebijakan ini mengarah kepada pengembalian peranan serta fungsi kekuatan pertahanan dalam menciptakan stabilitas keamanan nasional Jepang. Selama masa pemerintahan Shinzo Abe, Jepang telah melakukan berbagai upaya untuk mencapai remilitarisasi. Upaya tersebut diantaranya adalah dengan membentuk dewan keamanan nasional (NSC) pada 2013, pencabutan larangan ekspor senjata pada tahun 2014, pembentukan strategi keamanan nasional (NSS) dan NDPG 2014, serta penguatan kerjasama keamanan dengan Amerika Serikat dan sekutunya di kawasan.

International Level Win-Set (Level I)

Untuk meninjau keberhasilan kebijakan remilitarisasi Shinzo Abe pada level internasional, dapat dilihat dari adanya proses negosiasi yang mengarah pada terbentuknya kesepakatan tentatif di level internasional (Putnam, 1988:443). Mengambil kesepakatan yang dibentuk oleh Jepang dengan Amerika Serikat dalam penguatan kerjasama keamanan melalui kerangka *Joint Statement of The Security Consultative Committee* tahun 2014, maka langkah pemerintah Jepang untuk menerapkan remilitarisasi merupakan langkah yang tepat. Hal ini mengingat bahwa dalam forum tersebut yang menyepakati adanya bentuk elaborasi dari kebijakan *rebalancing* Amerika Serikat di kawasan Asia Pasifik dengan kebijakan *Proactive Contribution to Peace* Jepang - terdapat kesamaan tujuan antara Amerika Serikat dengan Jepang dalam upaya untuk mewujudkan stabilitas keamanan regional dan juga global.

Di sisi lain, kesepakatan dalam *Joint Statement* tersebut semata-mata tidak hanya bertujuan untuk menyatukan

kepentingan antara dua negara saja, bagi Jepang, penguatan kerjasama dengan Amerika Serikat juga digunakan sebagai respon untuk menghadapi dilemma Jepang dalam dinamika keamanan di kawasan akibat kebangkitan militer China dan sikap agresif Korea Utara. Tekanan yang dialami oleh Jepang pada level internasional telah membentuk kepentingan Jepang untuk dapat mengatasi dengan menerapkan kebijakan remilitarisasi. Kepentingan inilah yang kemudian dibawa oleh Jepang pada forum di level internasional agar kebijakan remilitarisasi dapat diimplementasikan. Melalui penguatan kerjasama keamanan dengan Amerika Serikat, memungkinkan adanya perluasan peran dan aktivitas pasukan bela diri Jepang (JSDF) untuk berkontribusi secara proaktif melalui gagasan pertahanan diri kolektif atau *collective self defense* (Envall, 2020).

Strategi yang dijalankan oleh Jepang dalam penguatan kerjasama dengan Amerika Serikat telah membuka peluang bagi Jepang untuk meningkatkan kapabilitas militernya. Pada *Joint Statement of The Security Consultative Committee* tahun berikutnya, disepakati kerangka pedoman baru yang mengarah pada perluasan ruang lingkup serta peningkatan kemampuan aliansi dalam upaya pencegahan (*deterrence*) dan merespon ancaman.

Melihat bagaimana kepentingan Jepang yang tersalurkan melalui *Joint Statement of The Security Consultative Committee*, maka keuntungan maksimum Jepang dalam mencapai *win-set* di level internasional telah tercapai.

Domestic Level Win-set (Level II)

Untuk melihat keberhasilan kebijakan remilitarisasi Shinzo Abe, preferensi/koalisi dan institusi kelembagaan negara menjadi faktor penting dalam menentukan *win-set* di level domestik. Dengan melihat peta distribusi kekuasaan

pada koalisi yang mendukung kebijakan remilitarisasi serta fungsi dari lembaga-lembaga tinggi negara di Jepang, maka keberhasilan penerapan kebijakan remilitarisasi Shinzo Abe dapat diukur (Putnam, 1988).

Dari berbagai upaya remilitarisasi yang dicanangkan oleh Shinzo Abe pada masa pemerintahannya, agenda paling fundamental dan menjadi ambisi dari Shinzo Abe adalah melakukan reinterpretasi terhadap pasal 9 konstitusi 1947. Dalam *two level games*, ambisi Abe untuk melakukan reinterpretasi terhadap pasal 9 konstitusi 1947 tersebut haruslah mendapatkan persetujuan di level domestik melalui pembentukan regulasi atau undang-undang.

Faktor pertama yang menjadi penentu keberhasilan kebijakan remilitarisasi di level domestik adalah faktor preferensi/koalisi. Melihat latar belakang Shinzo Abe yang berasal dari Partai Democratic Liberal (*Liberal Democratic Party / LDP*), hal ini tentu menguntungkan Shinzo Abe dalam upaya melakukan reinterpretasi pasal 9 konstitusi 1947 karena LDP merupakan partai dominan di dalam lembaga pemerintahan Jepang, baik di legislatif (Diet) maupun di eksekutif (kabinet). Undang-Undang Keamanan Jepang tahun 2015, merupakan perwujudan dari reinterpretasi pasal 9 konstitusi 1947. Dalam proses penetapannya, UU tersebut mendapatkan dukungan dari mayoritas partai yang terdapat pada lembaga legislatif (Diet) Jepang. Koalisi partai yang mendukung draft UU Keamanan Jepang 2015 di Majelis Rendah adalah LDP dan Komeito dengan memegang 291 kursi dari total 475 kursi. Sedangkan di Majelis Tinggi, koalisi LDP, Komeito, *Party for Future Generation*, *Assembly to Energize Japan* dan *New Renaissance Party* memegang 135 dari total 242 kursi.

Faktor kedua yang menjadi penentu *win-set* di level domestik adalah institusi kelembagaan. Pada dasarnya di

Jepang dalam penyusunan sebuah kebijakan harus mendapat persetujuan dari kabinet dan Diet. Pembuatan kebijakan diawali dari pengajuan hasil pembahasan di tingkat *advisory panel* yang diselenggarakan oleh pemerintah. Usulan tersebut kemudian dibawa ke tingkat kabinet untuk dievaluasi sebelum disusun menjadi draft RUU. Draft RUU yang telah rampung akan diajukan kepada Diet untuk dipertimbangkan menjadi sebuah kebijakan (Bazzell, 1998).

Dalam konteks kebijakan remilitarisasi Shinzo Abe, *Advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security* mengajukan rekomendasi reinterpretasi Pasal 9 Konstitusi 1947 kepada kabinet. Kabinet kemudian merumuskan draft RUU yang bertajuk *Development of Seamless Security Legislation to Ensure Japan's Survival and Protects its People* untuk kemudian di serahkan kepada Diet. Setelah melalui pertimbangan di tingkat Majelis Rendah dan Majelis Tinggi secara resmi Diet Jepang mengesahkan UU Keamanan Jepang pada 19 September 2015 (Mills & Lunn, 2015). UU Keamanan Jepang tersebut menjadi landasan kebijakan Jepang dalam rangka penguatan serta perluasan peran Pasukan Bela Diri Jepang (JSDF) untuk ikut serta berkontribusi menjaga stabilitas keamanan internasional.

Berdasarkan tinjauan *win-set* di level domestik dari faktor koalisi dan institusi kelembagaan, maka penerapan kebijakan remilitarisasi melalui interpretasi Pasal 9 Konstitusi 1947 dapat dikatakan telah berhasil. Dukungan koalisi di tingkatan kabinet pemerintahan dan Diet Jepang menggambarkan sikap persetujuannya terhadap penerapan kebijakan remilitarisasi.

V. KESIMPULAN

Kompleksitas keamanan di kawasan Asia Timur menjadi faktor pendorong dan

mendasari upaya Shinzo Abe dalam menerapkan kebijakan remilitarisasi di Jepang. Bukan tanpa hambatan, berbagai asumsi serta pandangan turut menyertai upaya Shinzo Abe dalam memproyeksikan kekuatan militernya untuk menjaga kedaulatan negara. Hadirnya Pasal 9 Konstitusi 1947 memberikan garis pembatas yang tegas untuk Jepang dalam hak penggunaan kekuatan militer. Sebagai gantinya, Jepang menyerahkan urusan keamanan nasionalnya di bawah payung kerjasama keamanan dengan Amerika Serikat.

Upaya Shinzo Abe untuk menerapkan kebijakan remilitarisasi merupakan langkah yang tepat dalam menghadapi situasi keamanan regional yang semakin tidak pasti. Namun di sisi lain, Shinzo Abe juga harus meyakinkan bahwa kebijakan remilitarisasi yang diterapkan Jepang tidak akan menjadi ancaman terhadap kedaulatan negara lain.

Dengan *two level games theory*, keberhasilan (*win-set*) Jepang dalam menerapkan kebijakan remilitarisasi dapat diukur dengan mempertimbangkan kondisi politik di level domestik dan internasional. Pada level internasional, strategi negosiasi penguatan kerjasama keamanan dengan Amerika Serikat dan sekutunya di kawasan, menjadi faktor penting dalam upaya perluasan kapabilitas serta peran Pasukan Bela Diri Jepang (JSDF). Sedangkan di level domestik, faktor dukungan koalisi serta institusi lembaga pemerintahan Jepang menjadi faktor signifikan untuk dapat menghadirkan regulasi atau Undang-Undang Keamanan Jepang yang dapat menjadi landasan dalam kebijakan remilitarisasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Axell, A., & Kase, H. (2002). *Kamikaze: Japan's Suicide Gods*. Pearson Education Ltd.
- Bazzell, T. Y. (1998). *Accessing Japanese Government Documents: Policy Making Process and Documents*. University of Hawaii at Manoa Library. <https://www.hawaii.edu/asiaref/japan/articles/>
- Buzan, B. (1991). *People, states & fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, B., & Waever, O. (2003). *Regions and Power: The Structur of International Security*. Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/9780521814126>
- Envall, H. D. P. (2020). The 'Abe Doctrine': Japan's new regional realism. *International Relations of the Asia-Pacific*, 20(1), 31–59. <https://doi.org/10.1093/irap/lcy014>
- Frankel, J., & Waltz, K. N. (1979). Theory of International Politics. In *International Journal*. <https://doi.org/10.2307/40201892>
- Funaiolo, M. P., Hart, B., & Glaser, B. S. (2020). *Breaking Down China's 2020 Defense Budget*. <https://www.csis.org/analysis/breaking-down-chinas-2020-defense-budget>
- Goto, K. (1998). *Jepang dan Pergerakan Kebangsaan Indonesia*. Yayasan Obor Indonesia.
- Harner, S. (2014). *Abe's New "Three Principles on Arms Exports" Deserve Support*. Forbes Asia. <https://www.forbes.com/sites/stephenharner/2014/02/24/abes-new-three-principles-on-arms-exports-deserve-support/?sh=5b2159d24dd4>
- Hughes, C. W. (2009). *Japan's Remilitarisation*. Routledge.
- Kristensen, H. M., & Korda, M. (2021). North Korean nuclear weapons 2021. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 7(4), 222–236. <https://doi.org/10.1080/00963402.2021.1940803>

- Midford, P. (2011). *Rethinking Japanese Public Opinion and Security: From Pacifism to Realism?* Stanford University Press.
- Mills, C., & Lunn, J. (2015). *Japan: Abe's Constitutional and Security Agenda*. House of Commons Library.
<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn07115/>
- Ministry of Defense. (2013). *National Defense Program Guidelines FY2014 and Beyond*.
http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/pdf/20131217_e2.pdf
- Ministry of Defense. (2014a). *Defense Program and Budget of Japan: Overview of FY2014 Budget*.
https://www.mod.go.jp/en/d_act/d_budget/pdf/260130.pdf
- Ministry of Defense. (2014b). *Japan-U.S. Security Consultative Committee*.
https://www.mod.go.jp/en/d_act/us/ano/js20141219e_a.html
- Ministry of Defense. (2015). *Joint Statement of The Security Consultative Committee: A Stronger Alliance For A Dynamic Security Environment*.
https://www.mod.go.jp/en/d_act/us/ano/js20150427e_a.html
- Moleong, L. J. (2018). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. PT Remaja Rosdakarya.
- Article 9 of the Japanese Constitution, (1947).
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games. *International Organization*, 42(3), 427–460.
<http://www.jstor.org/stable/2706785>
- Sieg, L. (2019). *Mission unaccomplished — Abe's drive to revise pacifist Constitution*. The Japan Times.
<https://www.japantimes.co.jp/news/2019/11/19/national/politics-diplomacy/shinzo-abe-revise-constitution/>
- Sieg, L., & Takenaka, K. (2014). *Japan takes historic step from post-war pacifism, OKs fighting for allies*. Reuters.
<https://www.reuters.com/article/us-japan-defense-idUSKBN0F52S120140701>
- Winberg, W. (2020). *Japan's Remilitarization: Assessing Prime Minister Shinzo Abe's Foreign Policy Legacy Through the Surrounding Academic Debate* [Uppsala University].
<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1539845/FULLTEXT01.pdf>