

BAB III

DINAMIKA JAPAN-US DEFENSE GUIDELINES

Bab ini berisi ulasan tentang dinamika atau perkembangan panduan kerjasama keamanan Jepang dan Amerika Serikat atau yang disebut *Japan-US Defense Guidelines*. Penjelasan ini akan dimulai dengan awal pembuatan *Japan-US Defense Guidelines* yang disepakati kedua negara tahun 1978. Kemudian, dengan terjadinya berbagai pertimbangan atas perubahan lingkungan keamanan pada tahun 1990-an, Jepang dan Amerika Serikat melakukan pembaharuan atau revisi terhadap panduan tersebut pada tahun 1997. Berbagai isu keamanan bergulir mewarnai kehidupan politik Jepang, hingga pada tahun 2015 Jepang menyepakati untuk melakukan revisi terhadap panduan kerjasama tersebut dengan Amerika Serikat. Pada bab inilah akan didapat berbagai fakta dan informasi dalam dinamika *Japan-US Defense Guidelines* dimulai dari pembuatan awal, perubahan pertama hingga perubahan terbaru pada tahun 2015.

A. Kesepakatan Awal *Japan-US Defense Guidelines* tahun 1978

Jalinan kerjasama keamanan antara Jepang dan Amerika Serikat terjadi sejak berhasilnya kedua belah pihak menandatangani perjanjian damai *San Fransisco Treaty* dan dilanjutkan menyepakati *Japan-US Security Treaty* pada tahun 1951. Sejak saat itu pula kedua negara melakukan berbagai macam agenda dan program untuk menguatkan kerjasama keamanan mereka. Kerjasama ini

peranan dari SDF Jepang dan *US Forces* untuk meng-*cover* pertahanan Jepang dari serangan kekuatan eksternal yang mengancam.

1. Penguatan Kerjasama Pertahanan Jepang dan Amerika Serikat

Mekanisme kerjasama keamanan antara Jepang dan Amerika Serikat tersebut diatur dan dibicarakan dalam sebuah konsep konsultasi *two plus two* setingkat Menteri. Konsultasi tersebut adalah *Security Consultative Committee* (SCC) yang merupakan sistem legislatif sebagai pembuat segala keputusan yang melibatkan kedua negara, dari pihak Jepang diwakili oleh Ketua Badan Pertahanan dan Menteri Luar Negeri, sedangkan pihak Amerika Serikat diwakili oleh Menteri Pertahanan bersama Menteri Luar Negeri. Dalam *SCC meeting* segala pembicaraan menyangkut hal-hal operasional dalam kerjasama tersebut dibahas, dibuat dan disahkan melalui. SCC Jepang dan Amerika Serikat ini pertama kali dibentuk pada Agustus 1957 dan pertama kali diadakan pertemuan SCC atau *SCC meeting* pada 16 Agustus pada tahun yang sama. Tujuan dibentuknya SCC adalah untuk mendiskusikan dan mempertimbangkan segala hal termasuk masalah, topik, isu dan lain-lain sebagai implementasi dari *Japan-US Security Treaty* yang sebelumnya telah disepakati tahun 1951. Penyelenggaraan pertemuan konsultasi SCC dapat digelar kapan saja, secara fleksibel dalam menanggapi isu dan permasalahan keamanan yang muncul. (Sant, Mauch, & Sugita, 2010)

Kerjasama di bidang keamanan antara Jepang dan Amerika Serikat merupakan aliansi tingkat bilateral yang hanya melibatkan antara dua negara saja. Dalam aliansi ini kedua negara sepakat untuk melakukan tindakan atau aktivitas militer bersama pada situasi tertentu. (Ashari, 2015, p. 42) Aliansi antara Jepang

dan Amerika Serikat dapat dikatakan memiliki karakteristik sebuah aliansi yang berbeda dengan aliansi pada umumnya. Bahwasanya aliansi ini berlaku hanya pada saat situasi Jepang diserang oleh lawan atau musuh, sehingga Amerika Serikat dapat masuk dan berperan membantu pertahanan Jepang. Namun hal ini tidak berlaku sebaliknya, dimana ketika Amerika Serikat diserang oleh lawan atau musuh, Jepang hanya diam dan tidak dapat terlibat langsung untuk ikut melindungi Amerika Serikat. Hal ini dikarenakan ruang gerak Jepang di bidang pertahanan dan keamanan dibatasi oleh adanya Pasal 9 Konstitusi Jepang. (Takahashi, 2013)

Pada umumnya, baik aliansi tingkat bilateral maupun multilateral yang melibatkan lebih dari dua negara berupa kerjasama kolektif. Seperti aliansi Amerika Serikat dan Korea Selatan yang menandatangani sebuah perjanjian keamanan untuk merespon ancaman militer Korea Utara pada tahun 1953. Contoh lainnya adalah aliansi multilateral *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) yang didirikan oleh Amerika Serikat bersama negara sekutunya untuk menanggapi ancaman Uni Soviet pada tahun 1949. (Ashari, 2015, p. 42) Kerjasama kolektif ini ditunjukkan ketika salah satu negara kawan diserang oleh lawan, maka negara lain dalam sekawanan aliansi tersebut akan melakukan penyerangan terhadap lawan. Lawan atau musuh salah satu negara kawan ini secara otomatis menjadi musuh bersama atau *common enemy*. Sedangkan aliansi antara Jepang dan Amerika Serikat cenderung pada kerjasama keamanan yang bersifat asimetris yang didalamnya sarat akan ketimpangan. Dapat dikatakan bahwa kerjasama keamanan tersebut bukanlah suatu aliansi militer karena hanya menekankan pada salah satu pihak saja dalam situasi tertentu. Hanya pada saat situasi Jepang mendapat serangan dari kekuatan

eksternal yang mengancam, pada saat itulah kerjasama kolektif baru akan dilakukan. Seperti pada kesepakatan sebelumnya dalam *Japan-US Security Treaty*, salah satu pihak yakni Jepang harus menyediakan sebagian dari wilayah teritorialnya yakni di Okinawa untuk dijadikan pangkalan militer atau *military base* oleh *US Forces* sebagai pusat pertahanan Jepang. (Takahashi, 2013, p. 1)

Pada akhir tahun 1970-an, kondisi politik dan keamanan Jepang berubah setelah adanya pengaruh kuat dari doktrin Yoshida atau *Yoshida doctrine* yang menjadi dasar pembuatan kebijakan di Jepang. Adanya doktrin Yoshida ini berhasil membuat perekonomian Jepang berangsur stabil pasca ditandatanganinya *Japan-US Security Treaty* tahun 1951. Bersamaan dengan meningkatnya perekonomian Jepang, sejalan juga dengan meningkatnya kapabilitas dari SDF Jepang di bidang pertahanan dan keamanan. Kebijakan pertahanan dan keamanan Jepang mulai mengalami perubahan yang ditunjukkan oleh meningkatnya anggaran militer atau *military budget* Jepang. Hal ini membuat Jepang mulai merasa memiliki tanggungjawab yang lebih besar usaha pertahanan dan keamanan. Hingga pada tahun 1972, Jepang menyusun suatu rumusan berupa *White Paper* sebagai awal dibuatnya *National Defense Programme Guidelines* (NDPG) pada tahun 1976 yang membahas mengenai rencana kedepan untuk kinerja SDF. (Takahashi, 2013, p. 2)

2. Garis Besar Isi *Japan-US Defense Guidelines* Tahun 1978

Kerjasama keamanan dengan Jepang ini merupakan aliansi utama Amerika Serikat, namun kerjasama ini memiliki titik kelemahan yakni kurang terstrukturnya mekanisme kerjasama keamanan tersebut. SCC mulai mendiskusikan dan membahas pengembangan kerjasama operasional atau *operational cooperation*

sebagai tindak lanjut serta respon adanya NDPG tersebut. Setelah itu, dibuatlah suatu panduan kerjasama keamanan antara Jepang dan Amerika Serikat yang disebut juga *Japan-US Defense Guidelines* pada 27 November 1978. Panduan ini menjadi pedoman dan arahan bagaimana kerjasama keamanan tersebut dijalankan. *Guidelines* tahun 1978 ini berupa koordinasi operasional atau *operational coordination* yang mengatur mekanisme kerjasama yang lebih rinci dari *Japan-US Security Treaty* tahun 1951. Pembagian kerja antara Jepang dan Amerika Serikat sebagai sebuah aliansi dijelaskan secara rinci dalam *Japan-US Defense Guidelines* ini. (Takahashi, 2013, p. 2) Berikut garis besar inti dari *Japan-US Defense Guidelines* tahun 1978;

Draf panduan kerjasama keamanan ini merupakan penjelasan lebih rinci tentang batasan dan hal yang dilakukan dalam bekerjasama antara SDF Jepang dan *US Forces*. *Japan-US Defense Guidelines* 1978 mengatur kapasitas pertahanan ketika diserang atau ada agresi. Jepang sebagaimana yang tercantum dalam kebijakan pertahanannya akan berperan sebagai *defense* atau pertahanan dan memiliki kemampuan beladiri, sehingga ruang gerak dan lingkupnya hanya sebatas bela diri. Amerika akan mengerahkan kapabilitas nuklir dan kombatanya. Kerjasama postur militernya antara SDF Jepang dan *US Forces* mencakup dalam hal operasi militer, informasi intelejen dan logistic – ketika Jepang dalam keadaan diserang. Tindakan dalam merespon serangan militer yang ditujukan ke Jepang ketika terjadi penyerangan terhadap Jepang, SDF dan *US Forces* akan mendirikan pusat komando untuk memastikan dan memonitoring kesiapan pasukan militer, logistic, intelejen dan hal lain yang menyangkut kesiapan pertahanan. Jepang dan

Amerika Serikat akan terus melanjutkan kerjasama dari waktu ke waktu. Apabila terjadi perubahan situasi keamanan internasional khususnya di Asia Timur sekitar wilayah Jepang, kedua negara akan memberluas ruang lingkup kerjasamanya.

B. Perubahan Pertama *Japan-US Defense Guidelines* tahun 1997

Selama lebih dari 40 tahun, kondisi politik internasional yang menegang akhirnya berakhir setelah pecahnya Uni Soviet menjadi negara-negara kecil. Perang Dingin atau *Cold War* tersebut telah terjadi sejak tahun 1945 yang melibatkan tensi tinggi antara Amerika Serikat dan Uni Soviet dalam menyebar luaskan ideologi, dimana kala itu tidak serta merta membuat negara-negara di dunia menafikkan isu keamanan. Rivalitas kedua negara membuat dunia terbagi menjadi dua, Blok Barat dengan ideologi liberal yang dipimpin oleh Amerika Serikat serta Blok Timur dengan ideologi komunis yang dipimpin oleh Uni Soviet. Perang Dingin yang berakhir tahun 1991 dimenangkan oleh ideologi liberal yang optimis membawa politik internasional kearah perdamaian melalui stimulan kerjasama ekonomi dan sistem demokrasi yang dianggap mampu menghindarkan negara-negara di dunia dari suatu ancaman dan terlibat dalam suatu konflik satu sama lain. Meskipun telah berakhir, namun Perang Dingin masih menyisakan kekhawatiran akan keamanan dan perdamaian dunia, diketahui bahwa sampai saat ini prioritas terjaminnya keamanan merupakan kebutuhan dasar suatu negara yang harus dicapai. (Rachmat, 2015, p. 1)

Walaupun Perang Dingin berakhir, namun tidak menutup kemungkinan dunia terbebas dari konflik. Sisa dari ketegangan yang terjadi selama Perang Dingin berlangsung memunculkan kekhawatiran akan pecahnya perang senjata pemusnah

masal nuklir yang dampak luar biasanya tidak dapat diprediksikan sebelumnya.

Oleh karena itu, isu keamanan masih menjadi perhatian negara-negara di dunia.

Perang Dingin ini menyebabkan beberapa hal antara lain;

a) Pembentukan pakta pertahanan oleh masing-masing blok yaitu *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) oleh Blok Barat dan Pakta Warsama oleh Blok Timur; b) Persaingan antara sistem ekonomi kapitalisme dan sosialisme; c) Terjadinya perang di beberapa wilayah seperti di Semenanjung Korea, Vietnam dan Afganistan sebagai kepanjangan dari rivalitas antara kedua blok. (Ashari, 2015, p. 104)

1. Keterlibatan SDF Jepang dalam *Gulf War* Tahun 1991

Situasi politik internasional ini juga mempengaruhi kerjasama keamanan Jepang dan Amerika Serikat. *Japan-US Defense Guidelines* 1978 yang dibuat untuk memandu mekanisme kerjasama operasional tersebut dianggap tidak sesuai dengan situasi politik internasional saat itu. Pasca Perang Dingin, *Guidelines* 1978 ini tidak dapat diaplikasikan karena didalam panduan tersebut hanya memuat kerjasama pertahanan pada saat Jepang terancam dan diserang oleh lawan saja. (Takahashi, 2013)

Disisi lain, terjadi konflik luar biasa di Timur Tengah yang menyita perhatian seluruh negara di dunia. Konflik bersenjata yang melibatkan beberapa negara di Timur Tengah ini disebut juga sebagai Perang Teluk atau *Gulf War* yang menunjukkan dua periode konflik bersenjata. Perang Teluk yang pertama adalah perseteruan antara Irak dan Iran selama 8 tahun dari 1980-1988. Sedangkan Perang Teluk Kedua melibatkan penyerangan kekuatan koalisi beberapa negara Arab dengan negara Barat melakukan operasi multinasional yang dipimpin oleh Amerika

Serikat untuk menyerang Irak. (Ashari, 2015, p. 217) Awal mula terjadinya Perang Teluk Kedua ini adalah ketika Saddam Husein memimpin 100.000 pasukan militernya dan mengerahkan sebanyak 300 tank untuk menyerang Kuwait pada 2 Agustus 1990. Penyerangan ini dilatar belakangi masalah perbatasan wilayah antara Irak dan Kuwait tentang persengketaan ladang minyak Rumaila yang berada di Kuwait. Irak mengaku menelan kerugian minyak sebesar \$14 milyar dan Irak mengklaim bahwa Kuwait menolak tuntutan ganti rugi Saddam Hussein. Faktor kesulitan ekonomi Irak-lah yang membuat Irak akhirnya melakukan invasi ke Kuwait. Setelah perang Irak-Iran sebelumnya, Irak kehilangan 200.000 tentaranya, dan sebanyak 400.000 pasukannya mengalami luka-luka serta sisanya 70.000 tentara menjadi tawanan perang. Setelah perang tersebut berakhir, Irak terlilit hutang luar negeri kepada beberapa negara seperti Amerika Serikat sebanyak \$80 milyar termasuk pinjamannya ke Kuwait sebanyak \$12 milyar. Irak meminta Kuwait untuk menghapuskan hutangnya, namun Kuwait tidak memberikan respon sesuai harapan Irak. Selain itu, Irak ingin menjadikan Kuwait bagian dari wilayahnya menjadi provinsi ke-19. Ambisi Saddam Husein yang ingin menguasai dan memimpin Timur Tengah ini akhirnya menarik perhatian negara-negara lain. (Kuncahyono, 2015)

Invasi Irak ke Kuwait tersebut mendapat kecaman masyarakat internasional. Amerika Serikat langsung memberlakukan sanksi ekonomi kepada Irak dan memberikan perintah kapal induk *Independence* yang berada di perairan Samudera Hindia untuk menuju ke Teluk Persia. Tidak hanya itu, seluruh aset dan properti milik orang-orang Irak yang tercatat dalam perbankan Amerika Serikat atau di

berbagai perusahaan dunia di bekukan oleh negara-negara lain termasuk Uni Eropa, Jepang dan Tiongkok. (Kuncahyono, 2015) Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mengeluarkan Resolusi 678 yang mengizinkan negara-negara anggota PBB untuk mengirimkan pasukan militernya bergabung melakukan operasi militer pasukan multinasional melawan Irak. Sebelumnya PBB telah mengeluarkan beberapa Resolusi agar Irak meninggalkan Kuwait tanpa syarat, namun hal ini tidak ditanggapi oleh Irak. Berdasarkan Resolusi 678, terciptalah koalisi multinasional terbesar setelah Perang Dunia II melibatkan 39 negara yang bersatu menjadi pasukan multinasional yang dipimpin oleh Amerika Serikat. Dibawah komando Jendral Norman Schwarzkopf, 670.000 tentara dikirimkan ke Kuwait untuk mengusir Irak dari Kuwait. (Kuncahyono, 2015) Operasi Badai Gurun atau *Desert Storm Operation* dilancarkan sebagai upaya penyerangan melalui udara dan serangan darat melalui Operasi Pedang Gurun atau *Desert Sabre Operation* yang akhirnya berhasil memukul mundur Irak dari Kuwait. Sebagai pihak yang kalah perang, Irak diharuskan memenuhi beberapa kewajiban antara lain Irak harus mengakui kedaulatan Kuwait, Irak juga harus menghancurkan seluruh senjata pemusnah massal miliknya, serta menghancurkan peluru kendali milik Irak yang jangkauan peluncurannya lebih dari 150km. (Ashari, 2015, p. 347)

Ketika Jepang mengetahui bahwa Irak menginvasi Kuwait, Jepang sesegera mungkin mengambil tindakan proteksi terhadap aset finansial Kuwait yang ada di Jepang dan mengkritik keras tindakan Irak tersebut. Jepang berinisiatif untuk memberlakukan sanksi ekonomi sesuai dengan resolusi yang dikeluarkan oleh *UN Security Council* tentang prioritas kebijakan sanksi ekonomi meliputi;

(1) *embargo on oil imports from Iraq and Kuwait*, (2) *embargo on exports to the two countries*, (3) *adoption of appropriate measures to suspend investments, loans and other capital transactions with the two countries and*, (4) *freezing of economic cooperation with Iraq*. (Diplomatik Bluebook 1991, 1991)

Jepang berusaha melibatkan diri dalam misi operasi di *Gulf War* tahun 1991 tersebut dengan meningkatkan peranan SDF. Jepang ingin mendukung Amerika Serikat melalui skema "*human contribution*" dengan mengirimkan SDF ke *Gulf War* sebagai bagian dari koalisi multinasional. Usulan pengiriman SDF sebagai pasukan *non-combatan* telah diajukan ke Diet. Namun usulan tersebut tidak disetujui oleh Diet karena adanya pertentangan kuat oleh pihak oposisi di pemerintahan Jepang. Selain itu, kurangnya persiapan personil SDF itu sendiri yang akhirnya membatalkan keterlibatan Jepang dalam program PBB tersebut. Sebagai gantinya Jepang diharuskan ikut menanggung dana operasi militer program PBB. Perekonomian Jepang yang pada saat itu menduduki posisi terbesar kedua, hingga mampu menggelontorkan dana sebesar \$13 milyar. Dana yang cukup besar dikeluarkan Jepang ini dilakukan agar Jepang mendapat pengakuan dari negara-negara lain bahwa Jepang juga turut berkontribusi dalam upaya penyelesaian konflik internasional. Hal tersebut dinilai oleh masyarakat internasional sebagai "*checkbook diplomacy*" Jepang yang menuai banyak kecaman karena tindakan Jepang tersebut dianggap melanggar serta tidak sesuai dengan Pasal 9 Konstitusi Jepang bahwa sumbangan dana yang cukup besar diartikan sebagai dukungan terhadap penyelesaian konflik dengan menggunakan kekerasan. (Hughes, 2006)

Pada dasarnya Jepang ingin terlibat dalam mewujudkan perdamaian dan keamanan internasional dengan tidak hanya merespon ancaman atau konflik yang

ada di sekitar Jepang saja. Tidak hanya terhalang oleh Pasal 9 Konstitusi Jepang, namun ruang gerak SDF Jepang juga tidak didukung oleh *Japan-US Defense Guidelines* 1978 yang mana ruang lingkup panduan kerjasama ini hanya terbatas kerjasama pertahanan saat Jepang terancam dan diserang oleh kekuatan eksternal saja. Setelah krisis di Semenanjung Korea tahun 1994-1995, Jepang menyadari ternyata *framework* dalam *Guidelines* 1978 tidak efektif untuk mendukung militer Jepang dan Amerika Serikat di sekitar Jepang apalagi di area jauh seperti di *Gulf War*. Pada tahun 1995 Jepang merilis *National Defense Progame Guidelines* (NDPG) baru. Jepang dan Amerika Serikat sepakat untuk melakukan *review* dan mengkaji ulang *Guidelines* tahun 1978 dan mengajukannya ke *Security Consultative Committee* (SCC) tahun 1996 agar *Guidelines* tersebut diperbaharui. (Takahashi, 2013, p. 2)

2. Garis Besar Isi Japan-US Defens Guidelines 1997

Amerika Serikat mendukung usulan Jepang untuk merevisi *Japan-US Defense Guidelines* tahun 1997 karena Amerika Serikat ingin mewujudkan perdamaian serta stabilitas kawasan di Asia Timur dengan memanfaatkan fungsi dari *military base* milik Amerika Serikat yang berada di Okinawa, Jepang. Pada 1997, SCC menyetujui revisi *Guidelines* tahun 1978 menjadi panduan baru yakni *Japan-US Defense Guidelines* tahun 1997. Revisi ini bertujuan untuk memperluas ruang lingkup kerjasama keamanan antara Jepang dan Amerika Serikat. Sebelum direvisi, *Guidelines* tahun 1978 hanya memuat mekanisme koordinasi bilateral *Situation in Surrounding Japan* (SIASJ). Dengan adanya revisi tersebut, Amerika Serikat dapat menggandeng Jepang untuk ikut andil dalam mewujudkan

perdamaian dan stabilitas kawasan diluar sekitaran Jepang dan dapat terlibat langsung dalam isu-isu keamanan internasional. *Guidelines* tahun 1997 juga memperluas peran SDF Jepang dalam *bilateral military operation*. (Takahashi, 2013, p. 3) Berikut garis besar inti dari *Japan-US Defense Guidelines* tahun 1978;

Japan-US Defense Guidelines 1997 berisi tujuh bagian yang membahas mengenai tujuan membangun kerjasama didalam situasi normal, prinsip dasar kerjasama kedua negara, mekanisme kerjasama didalam situasi normal, tindakan militer ketika Jepang diserang, menjaga stabilitas keamanan dan situasi damai di sekitar Jepang, program bilateral dalam membangun kerjasama pertahanan efektif serta masa berlakunya panduan kerjasama itu sendiri. Revisi terhadap *Guidelines* 1997 ini ditujukan untuk membangun kerjasama yang lebih efektif dan kredibel dibawah situasi normal. Prinsip yang mendasari kerjasama keamanan Jepang dan Amerika Serikat didasari oleh *Japan-US Security Treaty*. Segala tindakan militer dalam kerjasama tersebut dibatasi oleh konstitusi dari masing-masing negara dan sesuai dengan hukum internasional seperti *UN Charter* serta perjanjian internasional. *Guideline* 1997 diimplementasikan ke dalam kebijakan keamanan masing-masing negara. Penyelenggaraan dalam situasi normal melalui *information sharing* dan menyamakan pandangan masing-masing negara terhadap isu keamanan yang terjadi di lingkungan sekitar Jepang. Kerjasama Jepang dan Amerika Serikat juga melibatkan diri dalam *Peacekeeping Operation* dan bantuan kemanusiaan dibawah bendera PBB seperti bantuan logistic dan tenaga medis. Pembuatan program-program bilateral dalam bentuk rencana kedepan jika Jepang

diserang oleh kekuatan militer asing dalam bentuk rancangan pertahanan dan membuat mekanisme kerjasama bilateral.

Untuk tindakan atau langkah militer ketika Jepang diserang, dilakukan melalui mengintensifkan *sharing information* dan informasi intelejen serta melalui upaya diplomasi. Ketika diplomasi tidak dapat menyelesaikan masalah, Jepang dan Amerika Serikat menggunakan kekuatan militer. Tindakan militer dilakukan ketika memang terdeteksi bahwa akan ada serangan dari negara luar, dan ketika serangannya sedang berlangsung *US Forces* memberikan dukungan berupa kapasitas militer sesuai dengan serangan yang dilancarkan. SDF Jepang melakukan pelatihan di wilayah teritorial selama situasi damai dan dibantu oleh *US Forces* dalam meningkatkan kapasitas militer Jepang. Stabilitas keamanan dan perdamaian yang ingin dicapai kedua negara dalam situasi di area sekitar Jepang tidak semata-mata diartikan secara geografis, termasuk perlindungan warga Jepang yang berada di negara pihak ketiga dan permasalahan tentang pengungsi. Dalam membangun kerjasama pertahanan yang lebih efektif ditempuh melalui program bilateral kedua negara dengan cara *sharing* informasi intelejen dalam *SCC meeting*, meningkatkan koordinasi bilateral sesuai standar Jepang dan Amerika Serikat. *Japan-US Defense Guidelines* 1997 dapat diubah dan diperbaharui sewaktu-waktu tergantung perubahan situasi keamanan internasional.

C. Perubahan Kedua *Japan-US Defense Guidelines* tahun 2015

Situasi politik dan keamanan internasional mengalami perubahan di era tahun 2000-an. Kondisi itu pula yang mempengaruhi peta perpolitikan dunia, termasuk kerjasama keamanan Jepang dan Amerika Serikat. Segala upaya

ditempuh negara-negara di dunia demi terjaminnya keamanan nasional dari ancaman pihak luar yang sewaktu-waktu dapat muncul tak terduga. Penguatan kerjasama keamanan antara Jepang dan Amerika Serikat pun dilakukan untuk melindungi keamanan nasional masing-masing negara dan sebagai upaya perwujudan terciptanya stabilitas keamanan kawasan serta perdamaian dunia.

1. Keterlibatan Jepang dalam Isu Keamanan Global pada Tahun 2000-an

Isu keamanan kembali menjadi perbincangan hangat dikalangan publik internasional yang dikejutkan dengan adanya peristiwa yang mengancam keamanan Amerika Serikat sekitar tahun 2000-an. Tepatnya terjadi serangan luar biasa pada 11 September 2001 di pagi hari yang mengakibatkan hancurnya gedung kembar *World Trade Center* (WTC) di New York. Serangan tersebut berasal dari dua pesawat Boeing 767 milik *American Airlines* dan *United Airlines* yang menabrakkan diri ke gedung kembar tersebut. Tidak hanya itu, salah satu pesawat yang menyerang WTC, yakni Boeing 767 milik *United Airlines* mengarahkan serangannya ke gedung Pentagon di Washington DC. Seketika dunia terkejut dengan tembusnya keamanan Amerika Serikat saat itu yang diyakini merupakan serangan dari kelompok teroris. Hilangnya 3000 nyawa yang menjadi korban serangan tersebut diketahui berasal dari tindakan terror oleh 19 orang yang membajak dua pesawat tersebut. (Nugraha, 2015)

Peristiwa yang dikenal dengan sebutan tragedi 9/11 menjadi babak baru dalam perkembangan isu terorisme di dunia. Tindakan teror yang dilakukan oleh kelompok teroris menjadi ancaman nyata yang dapat menyerang negara manapun diseluruh dunia. Hingga pada 20 September 2001, Presiden Amerika Serikat kala

itu George W. Bush menyampaikan pidato dalam Kongres Amerika Serikat untuk perang melawan terorisme “*war against terror*”. Amerika Serikat mengajak seluruh negara di dunia untuk memerangi terorisme dan bagi siapapun yang melindungi, mendukung atau berada di pihak teroris maka sama-sama dianggap sebagai musuh sesama teroris yang harus diperangi oleh Amerika Serikat. Hal ini tergambar pada beberapa kalimat yang disampaikan dalam pidato Presiden Bush saat itu;

“...Every nation in every region now has a decision to make. Either you are with us or you are with the terrorists. From this day forward, any nation that continues to harbour or support terrorism will be regarded by the United States as a hostile regime...” (The White House, 2001)

Dalam pidato tersebut, Amerika Serikat mengarahkan dugaan tindakan terror 9/11 didalangi oleh Osama bin Laden pemimpin kelompok ekstrimis Islam *Al Qaeda*. Amerika Serikat ingin menghancurkan terorisme hingga ke akar-akarnya, sehingga siapapun yang melindungi *Al Qaeda* menjadi musuhnya juga. Pada tanggal 7-8 Oktober 2001, pasukan koalisi yang dipimpin Amerika Serikat melakukan penyerangan terhadap pemerintahan Taliban yang dianggap melindungi *Al Qaeda* di Afganistan. Misi penyerangan tersebut ditujukan untuk menggulingkan pemerintahan Taliban yang akhirnya berhasil dengan menghancurkan milisi Taliban, namun pasukan tersebut gagal menemukan Osama bin Laden. Upaya serupa juga dilakukan Amerika Serikat terhadap Irak pada bulan Maret-April tahun 2003. Invasi Irak yang dilakukan oleh pasukan militer dibawah komando Amerika Serikat dan Inggris tersebut dilakukan karena Irak dianggap sebagai negara yang melindungi *Al Qaeda* dan keberadaan Osama bin Laden. Kecurigaan Amerika

Serikat bahwa Irak masih menyimpan dan memiliki senjata pemusnah masal juga menjadi alasan lain dari invasi Irak ini, padahal sebelumnya senjata tersebut telah dihancurkan saat Irak kalah dalam Perang Teluk tahun 1991. (Rachmat, 2015)

Pidato Presiden Bush tersebut berhasil mempengaruhi pandangan dunia, berbagai negara di penjuru dunia ikut mengeluarkan kebijakan memerangi terorisme, tak terkecuali Jepang sebagai negara aliansi Amerika Serikat. Setelah tragedi 9/11 yang terjadi pada tahun 2001, Jepang mengeluarkan kebijakan untuk mendukung Amerika Serikat melalui “*Special Measure Law for Anti Terrorism*” sebagai *legal basis* atau landasan yang sah dalam operasi maritime untuk membantu *US Forces* yang berada di perairan Samudera Hindia. Berdasarkan “*Special Law for Iraq Reconstruction*”, Jepang juga mengirimkan pasukan SDF ke Irak untuk rekonstruksi Irak tahun 2004. (Takahashi, 2013, p. 4)

Untuk pertama kalinya, Jepang mengirimkan 1000 pasukan SDF ke Irak pada Februari tahun 2004. Hal ini merupakan sejarah penting dalam kebijakan luar negeri Jepang pasca Perang Dunia II sebagai bagian dari hubungan kerjasama militer antara Jepang dan Amerika Serikat. Peran Jepang pada keamanan internasional ini sepadan dengan kekuatan ekonomi yang dimilikinya. Pengiriman Ground SDF, Maritime SDF ataupun Air SDF ke Irak bagian tenggara untuk menjalankan misi operasi militer selama satu tahun. Walaupun SDF Jepang secara teknis bukan sebagai pasukan penyerangan atau *non-combatant*, misi yang dijalankan SDF di Irak untuk melayani dan memenuhi kebutuhan pasukan sekutu lainnya seperti kebutuhan air, tenaga medis, pembangunan sekolah dan

infrastruktur di zona perang. Selain itu, Jepang juga menggelontorkan dana sebesar \$5 milyar yang diperuntukan sebagai upaya rekonstruksi Irak. (Hwang, 2004)

Beberapa negara tetangga Jepang mengkhawatirkan tindakan Jepang mengirimkan pasukan ke Irak, namun Amerika Serikat memandangnya sebagai bantuan yang akan membantu kinerja *US Forces* yang ada di Irak dan secara tidak langsung hal ini baik untuk memperkuat hubungan kerjasama keamanan kedua belah pihak. Bukan perkara mudah bagi Jepang mengeluarkan kebijakan pengiriman SDF ke Irak, demikian dilakukan Jepang untuk melindungi kepentingannya di Timur Tengah. Bahwa 90% perekonomian Jepang sangat bergantung pada minyak dari Timur Tengah sebagai sumber minyak terbesar dibanding negara lain. Sebuah keharusan bagi Jepang untuk berkontribusi dalam menjaga stabilitas keamanan Timur Tengah yang artinya juga melindungi sumber minyak dan perekonomiannya. Kontribusi Jepang tersebut berbanding terbalik dengan kebijakan Jepang di *Gulf War* tahun 1991 yang menyumbangkan dana sebesar \$13 milyar dan tidak mengirimkan satupun personel SDF-nya. Hal ini pula menandai berakhirnya “*checkbook diplomacy*” yang dilakukan oleh Jepang sebagai negara dengan perekonomian terbesar kedua pasca Perang Dingin saat itu. (Hwang, 2004)

Namun apa yang dilakukan Jepang ini sebenarnya tidak sesuai dengan *Japan-US Guidelines* tahun 1997. Oleh karena itu, setelah operasi militer Jepang di Samudera Hindia dan upaya rekonstruksi di Irak, Jepang dan Amerika Serikat melakukan pembahasan ulang terhadap *Guidelines* tahun 1997 untuk memperdalam kerjasama militer mereka. Sebelumnya, dalam pertemuan *Security Consultative*

Committee (SCC) atau *SCC meeting*, Jepang dan Amerika Serikat telah membicarakan dan menyepakati *Defense Policy Review Initiative* (DPRI) yang membahas tentang tinjauan ulang terhadap postur militer global di kawasan Asia Pasifik. Hal tersebut dilakukan dengan tujuan untuk dapat mengubah keberadaan serta kehadiran pangkalan militer Amerika Serikat atau *US military base* yang berada di Jepang baik dalam konteks menambah ataupun memindahkannya sebagai implikasi terhadap mekanisme kerjasama operasional. DPRI tersebut terdiri dari;

- a. Upaya mencegah dan menghindarkan Jepang dari ancaman eksternal dan dapat meminimalisir kerusakan
- b. Upaya meningkatkan keamanan internasional dan kemudian dapat mengurangi peluang yang mengancam Jepang (Takahashi, 2013, p. 4)

Kemudian DPRI dimasukkan ke dalam *National Defense Progame Guidelines* (NDPG) milik Jepang tahun 2004 sebagai kunci strategi pertahanan Jepang melalui 3 pendekatan; (1) usaha Jepang itu sendiri, (2) menjalin kerjasama dengan Amerika Serikat, dan (3) menjalin kerjasama dengan komunitas internasional atau *international community*. Jepang menyatakan pernyataan resmi bahwa Jepang secara pro aktif akan terus melaksanakan dialog kajian strategis mengenai isu keamanan dengan Amerika Serikat. Seperti berbagi tugas dan peranan antara dua negara, tinjauan terhadap postur militer Amerika Serikat termasuk struktur *US Forces* yang ada di Jepang, dan usaha menyamakan persepsi terhadap perubahan situasi lingkungan keamanan serta pembahasan strategi yang tepat. Dari dialog tersebut didapat tiga pokok bahasan utama yaitu;

- a. Jepang dan Amerika Serikat menyepakati untuk memiliki satu pandangan yang sama terhadap kondisi lingkungan keamanan saat ini, contohnya dalam menyikapi ancaman dari Korea Utara,
- b. Perlu adanya pembagian peran, misi dan kapabilitas atau *roles, missions, and capabilities* (RMC) antara SDF Jepang dan *US Forces* yang ada di Jepang,
- c. Pangkalan militer Amerika Serikat atau *US military base* yang ada di Jepang dapat dipindah-pindahkan secara strategis atas kesepakatan bersama berdasarkan situasi lingkungan keamanan di sekitar Jepang. (Takahashi, 2013, p. 4)

Upaya memperkuat kerjasama keamanan ini semakin terlihat saat Jepang dan Amerika Serikat sepakat untuk menandatangani “*Common Strategic Objective*” pada Februari 2005. Setengah tahun kemudian, SCC menyetujui dan menyepakati “*Transformation and Realignment for the Future*” di tahun yang sama. Dalam dokumen SCC yang telah diperbaharui pada bulan September 2005, area-area untuk bekerjasama di bidang keamanan antara Jepang dan Amerika Serikat ialah secara spesifik pada kondisi sekitar Jepang atau *Situation in Area Surrounding Japan* (SIASJ) diperluas ruang lingkupnya secara global dan mencakup Asia Timur. Dokumen SCC yang disepakati tersebut memuat dua pembahasan tentang perluasan ruang lingkup area kerjasama keamanan tersebut. Pertama, pasca terjadinya tragedi 9/11, Jepang dan Amerika Serikat menyadari akan pentingnya keamanan global atau *security global* dalam sebuah aliansi. Peran, misi dan kapabilitas atau *roles, missions, and capabilities* (RMC) yang telah diputuskan dalam dokumen SCC

mencakup berbagai area untuk kebutuhan kerjasama yang mana ruang lingkungannya tidak hanya pertahanan Jepang dan keamanan regional kawasan. RMC tersebut diaplikasikan dalam bantuan keamanan (*humanitarian relief efforts*), bantuan rekonstruksi (*reconstruction assistance operation*), serta bantuan logistik berupa persediaan, perbaikan, transportasi, perbekalan dan perlengkapan. Kedua, pembahasan tentang peran dan pembagian misi atau *missions sharing*. Bagaimana mekanisme dalam pertahanan Jepang, serta kerjasama regional di kawasan Asia Timur dijalankan. Pembahasan utama dokumen SCC tersebut adalah upaya penguatan pada postur militer dalam kerjasama pertahanan dan keamanan bersama secara spesifik memuat tujuh poin sebagai berikut;

- 1) *Close and continuous policy and operational coordination;*
- 2) *Accelerating bilateral contingency planning;*
- 3) *Improving information-sharing and intelligence-gathering;*
- 4) *Enhancing interoperability;*
- 5) *Increasing training opportunities in Japan and the United States;*
- 6) *Shared use of facilities by the SDF and US Forces; and*
- 7) *Ballistic Missile Defense (BMD).* (Takahashi, 2013, p. 5)

Kedua, kerjasama operasional atau *operational cooperation* dalam *Ballistic Missile Defence* (BMD). Sesuai yang ada di dalam DPRI, Jepang dan Amerika Serikat menyetujui untuk memasang radar X-band di pangkalan Air SDF Shariki Garrison di prefektur Aomori. Selain itu atas persetujuan dua negara, Amerika Serikat menempatkan BMD di Jepang agar Amerika Serikat dapat membantu pertahanan Jepang. (Takahashi, 2013, p. 5)

2. Reinterpretasi Pasal 9 Konstitusi Jepang

Terpilihnya Shinzo Abe sebagai Perdana Menteri Jepang yang baru pada September 2006 membawa angin segar dalam penguatan kerjasama keamanan

Jepang dan Amerika Serikat. Shinzo Abe dipilih oleh parlemen Jepang dengan perolehan suara sebanyak 339 suara dari 475 suara keseluruhan di Majelis Rendah dan berhasil mendapatkan suara mayoritas di Majelis Tinggi. Secara resmi Shinzo Abe menjadi Perdana Menteri Jepang termuda pasca Perang Dunia II menggantikan Perdana Menteri sebelumnya Junichiro Koizumi. (BBC Indonesia, 2006) Shinzo Abe yang juga ketua dari salah satu partai besar di Jepang yaitu Liberal Democratic Party (LDP) memiliki fokus kebijakan dalam hal keamanan. Hal ini sangat jelas terlihat dari beberapa upaya Shinzo Abe yang ingin meningkatkan peran Jepang dalam isu keamanan global melalui perubahan pada Pasal 9 Konstitusi Jepang. Konstitusi tersebut melarang Jepang untuk terlibat perang dan membatasi ruang gerak militer Jepang (SDF) hanya memiliki hak mempertahankan diri. Abe berharap amandemen terhadap Pasal 9 tersebut dapat meningkatkan kekuatan militer Jepang sehingga nantinya SDF Jepang memiliki hak pertahanan keamanan secara kolektif dan berhak mempersenjatai diri. (Deutsche Welle, 2006)

Upaya perombakan konstitusi Jepang tentang keamanan ini memunculkan perdebatan serius di dalam negeri Jepang. Isu amandemen Pasal 9 Konstitusi Jepang ini menuai pro dan kontra di kalangan publik Jepang. Perdebatan kian memanas karena setahun sebelumnya LDP – merupakan partai yang mendominasi perpolitikan Jepang, mengajukan proposal usulan amandemen Pasal 9 Konstitusi Jepang tersebut. Walaupun pasca tragedi 9/11 tahun 2001 dan invasi Irak tahun 2004 pengaplikasian Pasal 9 tersebut melonggar, masyarakat Jepang yang kontra terhadap kebijakan Abe tetap menentang keras adanya amandemen tersebut. Sejarah kelam masa lalu Jepang menjadi sebuah trauma tersendiri terhadap perang,

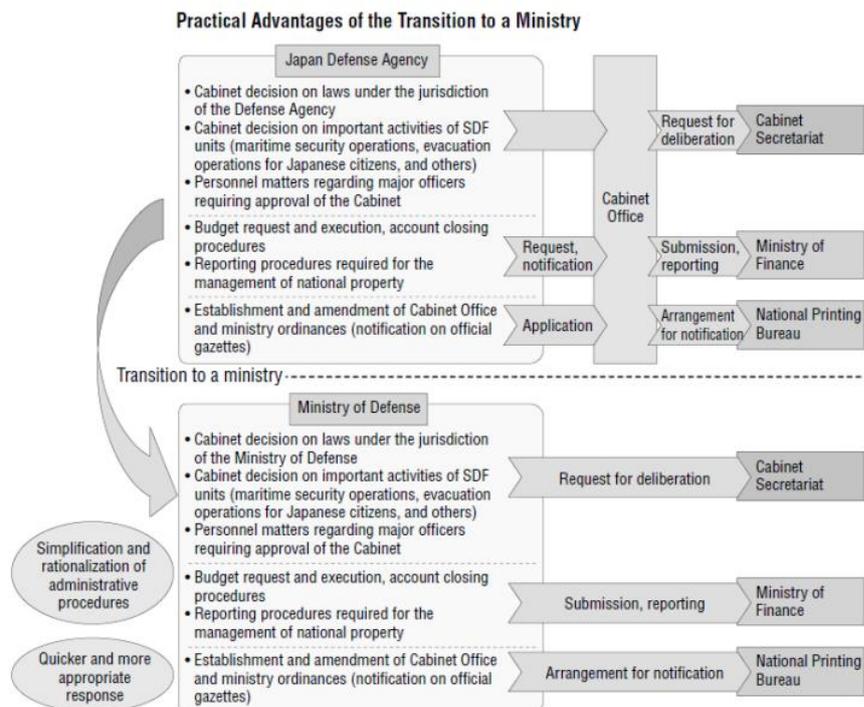
kebijakan militerisme Jepang saat itu dianggap sebagai sebuah kesalahan fatal yang mengakibatkan ribuan nyawa menghilang dan hancurnya infrastruktur dua kota besar tak terupakan dalam benak masyarakat Jepang. Merupakan sebuah kebanggaan masyarakat Jepang menjadi satu-satunya negara yang menentang peperangan dengan adanya Pasal 9 Konstitusi Jepang sebagai dasar negara. (Sadadi, 2014)

Pada awal tahun 2007 Badan Pertahanan Jepang atau *Japan Defense Agency* yang semula posisinya berada dibawah kabinet diganti dan dinaikkan statusnya menjadi sebuah Departemen Pertahanan Jepang atau *Japan Ministry of Defense*. Perdana Menteri Shinzo Abe menunjuk Fumio Kyuma untuk mengemban tanggung jawab sebagai Menteri Pertahanan Jepang yang pertama. Dalam pidato yang disampaikan pada 9 Januari 2007, Fumio Kyuma mengatakan keyakinannya bahwa peningkatan status Badan Pertahanan menjadi sebuah Departemen akan memberikan dampak signifikan terhadap organisasi administratif tersebut yang bertanggung jawab untuk mewujudkan tujuan dasar suatu negara yaitu “pertahanan nasional” khususnya tanggung jawab dalam pengambilan kebijakan pertahanan Jepang. Melalui transisi tersebut dan peningkatan kerjasama perdamaian internasional, Jepang akan secara aktif menunjukkan pertahanan nasional dan perdamaian internasional. (Ministry Of Defense, 2007)

Pergantian status Badan Pertahanan Jepang menjadi sebuah Departemen Pertahanan Jepang ini mempermudah pemerintah Jepang dalam mengambil sebuah keputusan yang dibutuhkan untuk menanggapi isu dan situasi di lingkungan keamanan sekitar Jepang baik dalam keadaan krisis sekalipun. Dengan adanya transformasi ini, SDF Jepang dapat memberikan respon yang cepat dan efektif

tanpa memakan waktu yang cukup lama terjebak dalam sistem prosedural administrasi di tingkat pemerintahan Jepang. Departemen Pertahanan Jepang memiliki wewenang dan hak khusus dalam rangka menyusun anggaran belanja militer sendiri dan dapat mengajukan suatu usulan dalam bentuk proposal atau Rancangan Undang-Undang (RUU). (Ministry Of Defense, 2007) Termasuk mengeluarkan kebijakan untuk memodernisasi sistem persenjataan militer Jepang juga diambil dalam bentuk kerjasama pengembangan dan perancangan *Theater Missile Defense* (TMD) dengan Amerika Serikat, pembentukan pasukan tanggap darurat atau *Rapid Development Force* (RPD), upaya peningkatan kapasitas angkatan laut Jepang berbasis Sistem Tempur Aegis atau *Aegis Combat System*, dan peningkatan kapabilitas angkutan udara atau *air-transport lift*. (Andhika, 2013)

Gambar 3. 1 Bagan Transisi Badan Pertahanan Jepang - Departemen Pertahanan Jepang



Sumber: http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/pdf/2007/part2/2-3/COLUMN_2-3.pdf

Berdasarkan keterangan dalam bagan diatas, pada saat masih dalam bentuk Badan Pertahanan Jepang, proses pengambilan kebijakan atau respon tentang keamanan melalui proses yang lama seperti dalam perihal pengajuan usulan anggaran belanja militer terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada *Cabinet Office* lalu akan dimasukkan dan dibahas di Departemen Keuangan atau *Ministry of Finance*. Penyelenggaraan aktivitas SDF Jepang seperti *Maritime Security Operation* dan *Japanese Evacuation* harus melalui pengajuan kepada *Cabinet Office* kemudian baru diajukan kepada *Cabinet Secretariat*. Hal tersebut juga berlaku jika ada wacana mengenai pembentukan atau proses amandemen suatu undang-undang atau peraturan. Setelah berubah status menjadi Departemen Pertahanan Jepang, segala kebijakan yang akan diajukan dan diputuskan tidak perlu melalui *Cabinet Office*. Kebijakan tersebut meliputi pengajuan anggaran belanja militer yang langsung ditujukan dan dilaporkan ke Departemen Keuangan atau *Ministry of Finance*, serta operasi militer SDF Jepang langsung meminta pertimbangan *Cabinet Secretariat*. Hal ini juga berlaku terhadap adanya perubahan peraturan Departemen dapat langsung disusun dan diberitahukan ke *National Printing Bureau*. Secara singkat, sebelumnya Badan Pertahanan Jepang melalui *Cabinet Office* kemudian ke *National Printing Bureau*, sedangkan setelah menjadi Departemen Pertahanan Jepang, dari Departemen langsung menuju *National Printing Bureau*. (Ministry Of Defense, 2007)

Pembentukan Departemen Pertahanan Jepang ini menyita perhatian public internasional. Negara-negara di berbagai belahan dunia menyikapinya dengan harapan yang cukup tinggi terhadap peningkatan status Badan Pertahanan Jepang

tersebut. Beberapa negara yang menyambut kebijakan Shinzo Abe tersebut antara lain negara-negara di Asia Tenggara termasuk Filipina, Indonesia, Malaysia, Singapura, Vietnam, Thailand dan Myanmar. Adapun negara-negara Barat yang mendukung kebijakan tersebut antara lain Amerika Serikat, Kanada, Inggris, Jerman, Perancis, Belanda, Slovakia, Bulgaria, Rusia dan Ukraina. Dukungan lainnya didapat dari Australia, Selandia Baru Mongolia, Pakistan, Iran, Irak, Saudi Arabia, Turkey, Afrika Selatan dan Mauritania. Namun berbeda dengan dua negara tetangga Jepang, Korea Selatan dan Tiongkok berharap Jepang tetap berkomitmen terhadap kebijakan pasifisme yang dilandasi oleh Pasal 9 Konstitusi Jepang. (Ministry Of Defense, 2007)

Selama ini masyarakat sipil Jepang memiliki kontrol atau kendali terhadap aktivitas militer Jepang, sehingga isu mengenai keamanan begitu sensitif di dalam negeri Jepang. Kontrol tersebut juga terkait isu keamanan kawasan, kebijakan perubahan status Badan Keamanan Jepang yang akhirnya berganti nama baru menjadi Departemen Pertahanan Jepang tahun 2007, peningkatan peranan SDF Jepang dan lain-lain akan ditanggapi secara kritis oleh masyarakat Jepang. Keleluasaan Departemen Pertahanan Jepang dalam mengajukan dan membuat rancangan anggaran belanja militer terkontrol dengan tetap adanya pertimbangan dari Diet – ada sebuah tawar menawar atau bargaining di dalam Diet. Perdana Menteri sebagai otoritas tertinggi atau komandan tertinggi SDF Jepang namun Departemen Pentahanan Jepang yang memiliki wewenang kontrol terhadap SDF Jepang. Berbagai pembahasan mengenai permasalahan keamanan merupakan ranah

tugas dari Dewan Keamanan Jepang atau *Security Council of Japan* yang didirikan di dalam Kabinet. (Ministry Of Defense, 2007)

Untuk kedua kalinya Shinzo Abe dipilih kembali oleh parlemen Jepang sebagai Perdana Menteri pada 26 Desember 2012. Kedudukan Shinzo Abe sebagai Perdana Menteri pada periode pertama di tahun 2006 hanya bertahan selama satu tahun hingga tahun 2007 karena menderita sakit. Shinzo Abe mendapat dukungan sebanyak 328 suara dari total 480 anggota Majelis Rendah Jepang. Kebijakan Shinzo Abe saat itu terfokus pada perekonomian Jepang, namun bukan berarti kepemimpinannya mengabaikan aspek pertahanan dan keamanan nasional. Jepang ingin semakin mempererat kerjasama keamanan dengan Amerika Serikat. (Fackler, 2012)

Shinzo Abe merupakan sosok Perdana Menteri yang konsisten ingin mengubah interpretasi Pasal 9 Konstitusi Jepang yang selama ini menjadi penghalang aktifitas SDF Jepang untuk berperan aktif. Keinginan Shinzo Abe untuk mengamandemen pasal 9 disampaikan dalam sebuah sidang tingkat parlemen pada Oktober tahun 2013. Di tengah isu menguatnya amandemen Pasal 9 sejak invasi Irak tahun 2003-2004, Shinzo Abe berusaha merubah Pasal 96 Konstitusi Jepang yang di dalamnya merupakan serangkaian aturan mengenai proses perubahan konstitusi. Bukan tanpa alasan, amandemen terhadap Pasal 96 ini ditujukan agar proses perubahan terhadap konstitusi lainnya dapat dilakukan dengan mudah, termasuk dalam proses amandemen Pasal 9. Kebijakan Shinzo Abe mendapat dukungan dari negara aliansinya yakni Amerika Serikat, dengan ini pula reinterpretasi Pasal 9 akan sesuai dengan aktifitas yang dilakukan SDF Jepang

selama ini yang ikut serta dalam berbagai operasi dibawah bendera PBB. Bersamaan dengan itu Departemen Pertahanan Jepang mengeluarkan kebijakan baru berupa peningkatan anggaran belanja militer Jepang sebesar \$49 milyar, anggaran tersebut untuk meningkatkan kapabilitas militer dalam upaya pengawasan pulau-pulau yang berada di wilayah terluar territorial Jepang. (Roza, 2013)

Penguatan kerjasama pertahanan Jepang dengan Amerika Serikat mulai dilakukan pada akhir tahun 2013 untuk membicarakan wacana pembaharuan panduan kerjasama pertahanan kedua negara atau *Japan-US Defense Guideline*. Panduan kerjasama tersebut terakhir kali direvisi pada tahun 1997 oleh SCC. Pokok bahasan yang dibicarakan dalam wacana tersebut adalah upaya mengembangkan kapasitas teknologi militer, meningkatkan kemampuan kerjasama yang harmonis antara militer SDF Jepang dan *US Forces*, serta strategi menghalau ancaman keamanan yang bersifat kompleks di era abad 21. Hal-hal yang tidak dimuat dalam Guidelines 1997 dirancang dalam revisi *Guidelines* terbaru ini yang ditujukan dalam bentuk kerjasama bilateral di bidang keamanan *cyber*, penggunaan dan pemanfaatan ruang angkasa untuk tujuan pertahanan, serta pertahanan peluru kendali balistik atau *ballistic missile defense* (BMD). Kerangka kerjasama antara Jepang dan Amerika Serikat dalam perumusan revisi *Guidelines* terbaru ini mencakup pertahanan territorial Jepang secara keseluruhan termasuk pertahanan terhadap kepulauan terluar Jepang. Perluasan kerjasama keamanan tersebut juga termasuk pertahanan batas laut Jepang dan kontribusi SDF Jepang dalam membantu operasi militer *US Forces* diluar kawasan Asia Timur. (Avery & Rinehart, 2016)

Di tahun yang sama Jepang dan Amerika Serikat memulai pembahasan baru mengenai kerjasama di bidang keamanan *cyber*. Pembahasan ini dibicarakan dalam pertemuan setingkat Menteri masing-masing negara di Tokyo, Jepang sebagai bagian dari proses revisi terhadap *Guidelines* yang terakhir kali diperbaharui 15 tahun yang lalu. Pihak Jepang diwakili oleh Menteri Pertahanan Itsuro Onodera dan Menteri Luar Negeri Kishida Fumio sedangkan Amerika Serikat diwakili oleh Menteri Pertahanan Chuck Hagel bersama Menteri Luar Negeri John Kerry dalam pertemuan yang biasa disebut pertemuan *two plus two* (2+2). Dalam pertemuan ini, wakil masing-masing negara menyetujui suatu rancangan kerangka kerjasama bilateral mengenai strategi sebagai upaya menghalau serangan *cyber* yang mengancam keamanan data dan informasi penting yang merupakan dokumen penting milik negara. (Syelvia, 2013)

Pada tahun 2014 Perdana Menteri Shinzo Abe melancarkan keinginan kuatnya untuk mengubah pemaknaan Pasal 9 Konstitusi Jepang yang selama ini menjadi dasar pasifisme militer Jepang. Shinzo Abe mengusulkan upaya reinterpretasi terhadap Pasal 9 melalui penerbitan Buku Putih Pertahanan Jepang yang merupakan arah dan haluan kebijakan Jepang untuk meningkatkan kapabilitas kekuatan militer Jepang. Buku Putih Pertahanan Jepang pertama kali dibuat pada tahun 1970 dan secara berkala diperbaharui oleh pemerintah Jepang, seperti pembaharuan pada tahun 1976. Dalam Buku Putih setebal 500 halaman tersebut, kerangka kerja kekuatan militer Jepang mencakup empat hal, diantaranya adalah situasi lingkungan keamanan Jepang, kebijakan pertahanan dan keamanan Jepang, inisiatif pertahanan Jepang serta kapabilitas pertahanan Jepang. Berdasarkan Buku

Putih Pertahanan Jepang tersebut memungkinkan Jepang untuk mengirimkan SDF Jepang ikut terlibat dalam pertahanan kolektif atau *collective defense* bersama negara sekawanan Jepang yakni Amerika Serikat. Selain itu, peran serta tanggung jawab antara Jepang dan Amerika Serikat dalam menjaga pertahanan Jepang dan melaksanakan tugas bersama bagian dari kerjasama pertahanan agar seimbang satu sama lain. (Roza, 2014)

Peluncuran Buku Putih Pertahanan Jepang menciptakan perdebatan baik dari dalam dan luar negeri. Walaupun demikian pemerintahan Abe tetap bersikeras untuk melepaskan Jepang dari jeratan Pasal 9 yang melemahkan ruang gerak militer Jepang di kancah. Buku Putih Pertahanan Jepang mengarahkan SDF Jepang untuk berperan aktif dalam isu keamanan diluar kawasan sekitar Jepang dan regional Asia Timur. Pada puncaknya, upaya reinterpretasi ulang terhadap Pasal 9 Konstitusi Jepang melalui proses amandemen telah sampai tahapan yang cukup serius. Pada tahun 2015 Parlemen Jepang yang didominasi oleh partai LDP dan koalisinya partai Komeito di Majelis Tinggi, akhirnya meloloskan Rancangan Undang-Undang (RUU) Keamanan Baru Jepang yang diajukan sebelumnya tahun 2014 dengan perolehan 148 suara pendukung dan 90 suara penentang. Dengan demikian secara leluasa Jepang dapat mengirimkan SDF ke luar negeri, mengikut sertakan SDF dalam kerjasama kolektif untuk membantu dan membela kawan sesama aliansi yang menghadapi serangan, serta dapat ikut aktif dalam operasi perdamaian atau *peacekeeping operation* dibawah naungan bendera PBB sehingga hal ini seluruh aktivitas SDF tidak dibatasi secara geografis. Pengaruh kuat Pasal 9 yang selama ini menjadi dasar pasifisme militer Jepang akhirnya melonggar, dengan tidak

menutup kemungkinan terjadi pro dan kontra ditengah masyarakat Jepang itu sendiri. Demonstrasi besar-besaran yang melibatkan ribuan warga Jepang turun ke jalan menyuarkan protes terhadap pemerintahan Jepang di bawah kepemimpinan Shinzo Abe dan perdebatan di tingkat parlemen pun juga tak terelakkan. Bahkan kebijakan pemerintah Jepang tersebut mendapat banyak kritikan dari media asing, ditambah lagi penentangan oleh beberapa negara yang menginginkan militer Jepang tetap konsisten terhadap pasifisme. (Roza, 2015)

3. Garis Besar Isi *Japan-US Defense Guidelines* tahun 2015

Jepang dan Amerika Serikat menyepakati pembaharuan atau revisi terhadap panduan kerjasama pertahanan mereka yakni *Japan-US Defense Guidelines* yang sebelumnya terakhir kali di perbaharui pada tahun 1997. Pertemuan setingkat Menteri atau *Security Consultative Committee (SCC) meeting* dalam konsep konsultasi *two plus two (2+2)* yang di gelar di New York Amerika Serikat ini diwakili oleh Menteri Pertahanan dan Menteri Luar Negeri masing-masing negara. Proses revisi panduan ini melibatkan Menteri Pertahanan Jepang Gen Nakatani dan Menteri Luar Negeri Jepang Kishida Fumio serta Menteri Pertahanan Amerika Serikat Ashton Carter bersama Menteri Luar Negeri Amerika Serikat John Kerry. Setelah berhasil direvisi pada 27 April 2015, kerjasama pertahanan dan keamanan Jepang-Amerika Serikat semakin kuat, hingga memungkinkan peran SDF Jepang di kancah global. Kedua negara mempublikasikan penguatan kerjasama dan revisi panduan kerjasama terbaru tersebut yang menandai pula ruang lingkup kerjasama antara kedua negara tidak terbatas dalam isu keamanan sekitar Jepang saja. Berikut garis besar isi *Japan-US Defense Guidelines* 2015 yang

memuat deskripsi pembagian kerja, peran dan sistematika kerjasama pertahanan Jepang dan Amerika Serikat lebih jelas sebagai bentuk upaya memperkuat kerjasama ditengah munculnya tantangan keamanan global. (CRI Online, 2015)

Japan-US Defense Guidelines 2015 terdiri dari delapan pokok bahasan. Tujuan dibuatnya *Guidelines* 2015 menjaga perdamaian dan stabilitas keamanan di sekitar Jepang, kawasan Asia Pasifik dan lainnya. Hal ini dilakukan dengan cara kerjasama bilateral yang lebih efektif dan fleksibel, meningkatkan sinergi antara Jepang dan Amerika Serikat. kedua negara menjalin kerjasama dengan kawasan lain beserta organisasi internasional lainnya. Prinsip yang mendasari kerjasama keamanan Jepang dan Amerika Serikat didasari oleh *Japan-US Security Treaty*. Segala tindakan militer dalam kerjasama tersebut dibatasi oleh konstitusi dari masing-masing negara dan sesuai dengan hukum internasional seperti *UN Charter* serta perjanjian internasional. Penguatan aliansi dengan cara membuat mekanisme kerjasama keamanan, meningkatkan koordinasi internasional seperti pertukaran personil militer untuk mendapatkan informasi yang valid serta kerjasama keamanan bilateral untuk memastikan eksekusi tindakan yang akan diambil berjalan secara efektif. Upaya berbagi informasi intelejen juga dilakukan untuk mendukung segala tindakan untuk merespon serangan militer yang ditujukan kepada negara lain. Kerjasama untuk menjaga stabilitas keamanan dan perdamaian dalam lingkup kawasan serta tingkat global melalui kerjasama bilateral, trilateral dan multilateral. Kerjasama keamanan *cyber* juga dilakukan untuk melindungi segala informasi penting kedua negara tersebut dengan kerjasama teknologi, informasi intelejen,

penelitian dan lain-lain. *Japan-US Defense Guidelines* 2015 dapat diubah dan diperbaharui sewaktu-waktu tergantung perubahan situasi keamanan internasional.

Dari penjelasan diatas, tabel berikut dapat memberikan pemahaman yang lebih komprehensif tentang perbedaan kesepakatan *Japan-US Defense Guidelines* dari tahun 1978, 1997 dan 2015 yang disepakati oleh Jepang dan Amerika Serikat berdasarkan indicator-indikator utama. Dalam tabel berikut ini memperlihatkan bahwa *Japan-US Defense Guidelines* tahun 2015 cakupan kerjasamanya lebih luas, dan porsi pembagian tanggungjawab serta tugas dalam kerjasama lebih seimbang. Mekanisme kerjasama dalam *Guidelines* 2015 ditopang secara bersama-sama oleh Jepang dan Amerika Serikat untung menghadapi tantangan isu keamanan yang baru.

Tabel 3. 1 Perbandingan Perbedaan *Japan-US Defense Guidelines* Tahun 1978, 1997, dan 2015

Indikator	<i>Japan-US Defense Guidelines</i>		
	1978	1997	2015
Mekanisme Kerjasama	Kerjasama Pertahanan (<i>Defensive Cooperation</i>)	Kerjasama Pertahanan Bilateral (<i>Bilateral Defense Cooperation</i>)	Kerjasama Keamanan Kolektif (<i>Collective Security Cooperation</i>)
Tujuan <i>Guidelines</i>	Sebagai penjelasan lebih rinci dari kesepakatan <i>Japan-US Security Treaty</i> tentang batasan dan hal yang dilakukan dalam mekanisme kerjasama pertahanan antara SDF dan US Forces	Agar kerjasama lebih efektif dan kredibel dalam situasi normal, ketika terjadi penyerangan terhadap Jepang serta ketika ada ancaman di sekitar wilayah Jepang yang juga mengancam Amerika Serikat	Tercipta sinergi kerjasama pertahanan untuk menjaga perdamaian dan stabilitas keamanan kawasan di sekitar Jepang, kawasan Asia Timur, kawasan Asia Pasifik dan lainnya
Agenda <i>Guidelines</i>	<ul style="list-style-type: none"> a. Kapasitas pertahanan ketika Jepang diserang atau ada agresi b. Tindakan dalam merespon serangan militer yang ditujukan ke Jepang c. Kerjasama ketika situasi di luar Jepang (dalam lingkup Asia Timur) yang 	<ul style="list-style-type: none"> a. Prinsip dasar kerjasama kedua negara b. Mekanisme kerjasama dalam situasi normal c. Tindakan militer ketika Jepang diserang d. Kerjasama untuk menjaga stabilitas perdamaian dan keamanan di area sekitar Jepang (<i>Situation in Area</i> 	<ul style="list-style-type: none"> a. Prinsip dasar kerjasama kedua negara b. Koordinasi penguatan aliansi (mekanisme koordinasi aliansi, peningkatan koordinasi operasional, perencanaan bilateral) c. Perlindungan perdamaian dan keamanan Jepang

	berpengaruh terhadap stabilitas keamanan Jepang	<i>Surrounding Japan-SIASJ</i> e. Program bilateral dalam membangun kerjasama pertahanan secara efektif di bawah mekanisme <i>Guidelines</i>	d. Kerjasama keamanan dan perdamaian regional dan global e. Kerjasama keamanan <i>space</i> dan <i>cyberspace</i> f. Kerjasama teknologi, pertukaran informasi intelejen
Ruang Lingkup <i>Guidelines</i>	Situasi Pada Saat Jepang Diserang	Situasi di Area Sekitar Jepang (<i>Situation in Area Surrounding Japan-SIASJ</i>)	Situasi Keamanan Global (sekitar Jepang, Asia Timur, Asia Pasifik dan lainnya)
Jangkauan Waktu	10 tahun	18 tahun	Berlaku Sampai Saat Ini
Alasan Terhentinya <i>Guidelines</i>	Kedua negara ingin memperluas kerjasama pertahanan tidak hanya pada situasi Jepang diserang dalam skema <i>Situation in Area Surrounding Japan (SIASJ)</i>	Munculnya tantangan isu keamanan baru dan perubahan konteks strategis dalam skema zona abu-abu (<i>gray zone</i>)	-

Dinamika *Japan-US Defense Guidelines* dalam kerjasama keamanan Jepang dan Amerika Serikat diawali dari proses awal pembuatan *Guidelines* tersebut pada tahun 1978. Pembuatan *Guidelines* ini merupakan bentuk kuatnya aliansi kedua negara tersebut. Selain dijadikan panduan, *Guidelines* ini juga dijadikan sebagai batasan dari peranan SDF Jepang dan *US Forces* yang tergabung dalam aliansi. *Guidelines* 1978 mengawal kerjasama kedua negara pada saat Jepang terancam dan diserang oleh kekuatan eksternal. Konflik internasional yang terjadi pada tahun 1991 menjadi awal mula keinginan Jepang dan Amerika Serikat untuk memperbaharui *Guidelines* 1978 menjadi panduan baru *Japan-US Defense Guidelines* 1997. Perluasan ruang lingkup kerjasama sesuai *Situation in Area Surrounding Japan* (SIASJ) dan adanya mekanisme koordinasi bilateral. Berubahnya situasi politik dan keamanan internasional di era tahun 2000-an, baik Jepang maupun Amerika Serikat melakukan upaya perluasan kerjasama keamanan dengan merevisi panduan kerjasama sebelumnya menjadi *Japan-US Defense Guidelines* 2015.

Kesepakatan revisi *Japan-US Defense Guidelines* pada tahun 2015 dilakukan baik oleh Jepang maupun Amerika Serikat. Latar belakang dibalik keputusan Jepang menyepakati revisi *Guidelines* 2015 tersebut akan dibahas dan dibicarakan pada bab selanjutnya. Segala hal yang menjadi motivasi Jepang berupa perubahan kondisi sistem internasional akan dibahas secara teoritik dan lebih mendalam.