

JAPAN SELF-DEFENSE FORCES: KEAMANAN DAN KESELAMATAN ANTARABANGSA

Mohd Ikbal Mohd Huda & Ahmed Syam Che Kub

ABSTRACT

The Japan Self-Defense Forces (JSDF) was created in Japan in post-World War Two for the purpose of national self-defense. The participation of the JSDF in the United Nations' peacekeeping missions is one of Japan's diplomatic efforts in contributing to world peace and collective security. Although Japan is still subjected to local and international community's skepticism of militarism, it has always strived to contribute to nations who are in dire need of better quality of life as prescribed under the United Nations Millennium Development Goals. The article analyzes the hindrances, challenges and quality of the Governance of Sustainable Development in support of JSDF's peacekeeping missions worldwide. A new breed of Japanese political elites are pushing for rebuilding Japan's defense posture into a more active and collective security oriented. Analysis found that the Japanese political elites has had influence in determining the JSDF's defense posture from passive pacifist to an active force which later evolved into the concept of collective security. Japanese ambition to have an active global role via UN-centric foreign policy has given shape to distinct types of missions participated by the JSDF internationally. In line with the global community's aspiration that Japan's presence be more visible, the JSDF acts as an efficient medium in pushing for the attainment of Millennium Development Goals and preserving human security. More significantly, the article investigates the extent to which the JSDF contributes to Japan's image as a staunch supporter of international peace and security.

Keywords: Japan Self-Defense Forces, Collective Security, Peacekeeping Missions, Diplomacy

ABSTRAK

Pasukan Pertahanan Diri Jepun (JSDF) merupakan angkatan pertahanan diri nasional Jepun pasca Perang Dunia Ke-2. Penyertaan JSDF dalam misi penjaga perdamaian PBB adalah salah satu usaha diplomatik Jepun dalam menyumbang kepada keamanan dunia dan keamanan kolektif. Walaupun Jepun masih tertakluk kepada keraguan militerisme masyarakat tempatan dan antarabangsa, ia sentiasa berusaha untuk menyumbang kepada negara-negara lain yang amat memerlukan peningkatan dalam kualiti kehidupan seperti yang ditetapkan di bawah Matlamat *Millennium Development Goals*. Artikel ini juga menganalisis halangan, cabaran dan kualiti tadbir urus pembangunan mampan untuk menyokong misi pengaman JSDF di seluruh dunia. Halangan dan cabaran ini telah menjadi inspirasi kepada elit politik generasi baru yang mahu mengubah postur pertahanan Jepun menjadi lebih aktif dan berorientasikan keselamatan kolektif. Elit politik Jepun mempunyai pengaruh signifikan dalam menentukan postur JSDF daripada *passive pacifist* kepada *active balancing* kepada konsep keselamatan kolektif. Hasrat Jepun untuk memiliki peranan global yang aktif melalui pembentukan dasar luar yang *UN-centric* turut mempengaruhi perubahan bentuk misi yang disertai oleh JSDF di peringkat antarabangsa. Suara komuniti global yang mahukan Jepun melakukan lebih dari sekadar memberi bantuan kewangan turut menjadikan JSDF bertindak sebagai perantara berkesan dalam membantu matlamat *Millennium Development Goals* dan melindungi keselamatan insan. Lebih penting lagi, artikel ini menyiasat sejauhmanakah peranan JSDF dalam membawa imej Jepun sebagai penyokong kuat keamanan dan keselamatan antarabangsa.

Kata kunci: Pasukan Pertahanan Diri Jepun, Keselamatan Kolektif, Misi Pengaman, Diplomasi

Pengenalan

Cabaran dan prospek *Japan Self-Defense Forces* (JSDF) ditumpukan kepada keterlibatan di dalam pelbagai operasi pengaman (*Peacekeeping Operations* – PKO) sama ada di bawah panji Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu (PBB) atau pun dalam kapasiti menyokong Amerika Syarikat (AS) melaksanakan misi. Dinamik hubungan di antara PBB dan Jepun terangkum di dalam jaringan peranan PBB sebagai pertubuhan antarabangsa dan peluncuran dasar luar Jepun untuk menyesuaikan diri dengan kehendak dan keperluan komitmen sebagai negara ahli yang signifikan. Menyertai tugas pengaman antarabangsa bukanlah isu mudah bagi sebuah negara berdaulat dalam melengkapkan pelbagai sumber antaranya kewangan dan sumber logistik. Jepun tidak terkecuali sebaliknya berhadapan dengan lebih tekanan apabila wujud halangan dikalangan rakyatnya susulan dari trauma militarisme dan ceteknya fahaman berkenaan fungsi dan peranan JSDF yang telah melalui pelbagai peringkat evolusi selepas era Perdana Menteri Yoshida Shigeru (1946 - 1947 dan 1948 – 1954).

Intipati Operasi Pengaman PBB

Perang Arab-Israel pada 15 Mei 1948 berikutan pertikaian berkenaan kedaulatan dan hak milik Palestin menyebabkan wilayah Timur Tengah terjerumus dalam kancas krisis politik antarabangsa. Pertempuran yang melibatkan kuasa Arab yang terdiri daripada perikatan Mesir, Jordan dan negara-negara ahli Liga Arab lain menyebabkan Majlis Keselamatan PBB memutuskan untuk segera mengatur gerak sepasukan pemerhati multinasional di bawah misi *UN Truce Supervision Organisation* (UNTSO).

Misi tersebut telah diiktiraf sebagai misi pengaman pertama di bawah PBB dengan terma rujukan iaitu mengawasi perjanjian gencatan senjata, menyelia perjanjian damai, mengekang sebarang bentuk insiden dan provokasi usaha-usaha damai. Keterlibatan awal PBB yang memperoleh maklum balas memberangsangkan dalam aspek kawalan keamanan di kawasan konflik, telah diteruskan dengan atur gerak pasukan pemerhati ke sempadan India-Pakistan di bawah misi *UN Military Observer Group in India and Pakistan* (UNMOGIP) pada tahun 1949 dan 1971 bagi memastikan gencatan senjata dihormati.¹

Intipati operasi pengaman PBB adalah berlandaskan prinsip asas bagi memastikan keamanan di kawasan konflik melalui pemudahcaraan (*facilitation*) dan rundingan di antara pihak bertelagah. Terkandung di dalam prinsip ini juga adalah proses pemerhatian, penyeliaan dan pembinaan keyakinan terhadap kapasiti PBB selaku orang tengah bagi proses perdamaian. Peluncuran imej pasukan pengaman PBB yang berlandaskan prinsip keamanan dan mengekang sebarang bentuk provokasi, hanya melengkapkan mereka bersama senjata ringan dan peralatan berkaitan untuk mempertahankan diri.

Walaupun bagaimanapun, perlu diketahui bahawa terdapat beberapa keadaan unik yang memerlukan UN mengatur gerak pasukan pengaman yang lengkap bersenjata. Krisis antarabangsa di Terusan Suez pada tahun 1956 antara contoh jelas apabila *UN Emergency Force 1* (UNEF 1) telah diatur gerak lengkap bersenjata. Memandangkan dua negara ahli utama UN iaitu United Kingdom dan Perancis terlibat di dalam krisis tersebut, maka atur gerak UNEF 1 memerlukan persenjataan penuh untuk memastikan keselamatan anggota-anggota pengaman. Walaupun dasar

¹ *United Nations Peacekeeping*, <https://peacekeeping.un.org/en>

asas *Peacekeeping Operations* (PKO) adalah menyelesaikan konflik dengan aman, menyokong inisiatif politik ke arah gencatan senjata dan penstabilan keadaan di kawasan konflik, pasukan pengaman bersenjata penuh adalah simbol kesepakatan antarabangsa untuk menunjukkan kuasa (*show of force*) demi memastikan proses keamanan dihormati oleh pihak bertelagah.

Analisis mendapati bahawa terdapat ciri-ciri khusus yang mendefinisikan intipati PKO sebelum tahun 1987 iaitu antara lainnya adalah satu bentuk operasi *ad hoc* oleh PBB. Signifikannya adalah untuk menangani krisis dengan kadar segera kerana Perlembagaan PBB tidak menyatakan dengan jelas peruntukan berkenaan PKO. Analisis turut mendapati bahawa, fungsi rasmi PKO ketika itu adalah amat terhad kepada menguatkuasakan gencatan senjata, tugas-tugas pemerhatian dan menyekat pertempuran antara dua pihak. Walaupun dasar *non-use of force* yang menjadi tunjang PKO tidak bersifat menyeluruh, pengkaji berpendapat bahawa PKO sebelum 1987 menunjukkan hasil yang sederhana dengan impak signifikan berpanjangan yang menghentikan/mengurangkan kehilangan nyawa orang awam dan menyemai keamanan di rantau-rantau bergolak.

Penyertaan Jepun Ke Dalam PBB

Bangkit dari kemusnahan perang dengan keinginan untuk menjadi sebuah negara yang lebih cintakan keamanan, Jepun menyertai PBB pada tahun 1956 selepas memperoleh kemerdekaan dari AS. Dengan matlamat untuk mempromosikan keamanan dunia selaras dengan dasar *pacifist* ketika itu, penyertaan Jepun ke dalam PBB memperoleh mendapat sokongan padu rakyat dan masyarakat antarabangsa. Penyertaan tersebut adalah petunjuk awal bahawa Jepun telah menyusun strategi dasar luar ke arah mengurangkan kebergantungan terhadap perlindungan keselamatan mutlak AS.

Mendepani komitmen antarabangsa dengan peluncuran dasar-dasar yang berteraskan pendirian *UN-centric*, Jepun bergiat aktif sebaik diterima masuk sebagai ahli baru PBB. Penglibatan di dalam aspek pembangunan ekonomi antara yang menonjolkan kredibiliti Jepun untuk membuktikan komitmen mereka terhadap kesejahteraan dunia dengan pelbagai pakej bantuan suntikan Kementerian Pertahanan dan rangsangan ekonomi. Berlandaskan kepada unjuran serta kekuatan ekonomi di antara tahun 1963 dan 1973, Jepun banyak menyalurkan komitmen bagi perbelanjaan misi-misi PKO kepada PBB. Kemakmuran ekonomi antara tahun tersebut turut memberi faedah bersama kepada Taiwan dan Republic of Korea (ROK) yang menjadi rakan perdagangan utama di samping pelbagai pelaburan intensif Jepun di rantau Asia Tenggara. Rangsangan ekonomi di Asia Tenggara amat signifikan apabila rantau ini membekalkan lebih 20 peratus kadar import Jepun. ²

Bersesuaian dengan keunikan JSDF sebagai angkatan pertahanan diri Jepun berbanding angkatan tentera berkemampuan ofensif, penyertaan Jepun ke dalam tugas-tugas PKO tidak terlepas daripada cabaran, halangan dan tekanan politik. Analisis mendapati bahawa fungsi dan peranan JSDF di tanahair sebenarnya diakui oleh rakyat sebagai pakar bantuan bencana dan kemanusiaan di mana fungsi pertahanan negara dan ketenteraan menjadi fungsi sekunder JSDF. Walau bagaimanapun, JSDF secara efektif pada awal kewujudan telah diharamkan untuk beroperasi dan mengatur gerak di luar daripada sempadan negara Jepun berdasarkan tafsiran tegas peruntukan Artikel 9 Perlembagaan Jepun. Tafsiran yang diklasifikasikan sebagai rigid oleh pengkaji ini turut dilihat menjadi alasan utama mengapa Jepun mengelak dan tidak terlibat dengan sebarang bentuk komitmen dan tugas PKO sehingga tahun 1990.

² R.B. Smith, R.B. dan C.J. Mitcham, *Changing Visions of East Asia, 1943-93: Transformations and Continuities*, Routledge: UK, 2007.

Walau bagaimanapun, kritikan masyarakat antarabangsa serta sekutunya berkenaan atur gerak JSDF di bawah panji PBB, telah mengubah pendirian Jepun apabila membenarkan JSDF untuk menyertai operasi sokongan pasca Perang Teluk. Namun perlu diketahui bahawa misi sokongan ini bukanlah misi PKO yang diluluskan oleh PBB. JSDF secara rasmi menyertai pasukan tentera multinasional bagi tujuan keamanan apabila penaklukan ke atas Iraq yang diketuai oleh AS mendapat resolusi kebenaran daripada Majlis Keselamatan PBB.

Pengkaji mendapati bahawa, misi sokongan pasca Perang Teluk, misi PKO di Kemboja, Sudan Selatan dan Afghanistan menjadi platform awal bagi JSDF untuk memperoleh prestij antarabangsa melalui pengalaman serta kemahiran berdasarkan aspek mitigasi pengurusan bencana. Walaupun dikritik hebat masyarakat antarabangsa susulan keengganan Jepun untuk membenarkan JSDF diatur gerak dengan bersenjata lengkap, aspek kegusaran tindakan JSDF akan melanggar Perlembagaan Jepun perlu dinilai. Analisis ke atas aspek tersebut amat signifikan bagi menilai secara keseluruhan kebergunaan dan kebolehan JSDF menjalankan tugas-tugas PKO seperti mana angkatan tentera negara-negara ahli yang lain.

Millenium Development Goals dan Misi Pengaman JSDF di Bawah PBB

Sejarah tercipta apabila 189 negara ahli bersetuju untuk menyokong Deklarasi Milenium PBB yang diterjemahkan kepada *Millenium Development Goals* (MDG).³ Lapan isu yang disasarkan bagi mendapani cabaran dalam tempoh masa 15 tahun iaitu; i) membasmi kedaifan dan kebuluran melampau; ii) pendidikan asas yang universal; iii) menggalakkan kesamarataan jantina dan mengukuhkan status wanita; iv) mengurangkan kadar kematian kanak-kanak; v) meningkatkan kesihatan golongan ibu; vi) memerangi HIV/AIDS, malaria dan lain-lain penyakit; vii) memastikan kestabilan alam sekitar; dan viii) membangunkan kemampuan kerjasama pembangunan secara global. Analisis mendapati bahawa, walaupun elemen kualiti kesihatan manusia merupakan tunjang kepada MDG, setiap elemen lain hendaklah memperkuat dan dikoordinasi secara bersama dan bukannya sebagai elemen-elemen berasingan.⁴ MDG juga tidak seharusnya menjadi agenda PBB semata-mata, sebaliknya setiap negara ahli wajar berperanan mengikut kemampuan untuk merealisasikan MDG. Sekiranya dinilai secara menyeluruh, pelaksanaan dasar MDG seharusnya berdasarkan spesifikasi menyeluruh, institusi pelaksana yang berfungsi sempurna, sistem perkhidmatan kesihatan yang berkesan dan mengagihkan rawatan secara adil, perkhidmatan yang sentiasa bertambah baik dan tenaga kerja yang mencukupi bagi mencapai semua sasaran tersebut.

Peranan JSDF dalam pelbagai PKO memfokuskan kepada usaha mitigasi pengurusan bencana dan memperkasakan keselamatan insan antaranya menyediakan perkhidmatan perubatan, pembinaan semula infrastruktur sosial selepas bencana, menyalurkan bekalan makanan untuk pelarian di wilayah bergolak. Fokus komitmen JSDF tersebut adalah selaras dengan 8 fokus utama MDG yang telah diujahkan. Senario tersebut jelas menunjukkan bahawa misi pasukan pengaman JSDF adalah mendukung sasaran tunjang MDG untuk menyediakan persekitaran kehidupan yang lebih baik manakala kepakaran *Humanitarian Assistance & Disaster Relief* (HADR) menjadi kelebihan kepada JSDF.

Sebelum tempoh 3 tahun sasaran MDG tamat, negara-negara ahli menyokong usaha PBB untuk mengemukakan set sasaran global baharu sebagai susulan dan/atau pengukuhan terhadap

³ *Millennium Goals and Beyond 2015*, <https://www.un.org/millenniumgoals/>

⁴ A. Haines dan A. Cassels, "Can the Millennium Development Goals Be Attained?," *The BMJ*, 329(8), 2004, hlmn. 394-397.

MDG. Sewaktu sidang kemuncak PBB di Rio de Janeiro pada Jun 2012, Setiausaha Agung Ban Ki-Moon telah mengumumkan inisiatif susulan yang dikenali sebagai *Governance for Sustainable Development* (GSD) sebagai usaha kesinambungan kepada MDG. Ia sangat signifikan untuk memastikan sasaran MDG berada di landasan yang tepat dalam jangka masa panjang.⁵ GSD antara pelengkap idea MDG melalui dua prinsip iaitu pertama, penentuan keutamaan global, fokus politik dan pengukuran kuantitatif. Kedua, penambahbaikan kekurangan serta kelemahan MDG. Sekiranya wajaran indeks kesejahteraan sejagat diambilkira, pengurusan pembangunan dunia direputasikan sebagai kritikal kerana masyarakat dunia secara khususnya memerlukan tiga elemen utama iaitu, pertumbuhan ekonomi, pembangunan mapan dan penyertaan sosial.

Analisis mendapati bahawa GSD adalah inisiatif tambahan terhadap MDG untuk memastikan semua negara mengambil peranan aktif untuk kesejahteraan global hari ini dan masa hadapan. Hujahan tersebut relevan di dalam konteks JSDF serta halangan Artikel 9 Perlembagaan Jepun. Sekiranya JSDF menjadi angkatan tentera yang normal, maka inisiatif Jepun untuk membangunkan kepakaran HADR dan PKO haruslah dilihat sebagai usaha untuk memenuhi peranan ahli komuniti antarabangsa bagi memastikan masyarakat dunia memperoleh kehidupan yang berkualiti. Penyertaan JSDF di dalam PKO seharusnya dilihat sebagai menyokong nilai-nilai teras PBB yang berusaha agar setiap negara bangsa ke arah *co-exist* dengan damai.

Pewajaran Undang-Undang Untuk Menyertai Pasukan Pengaman

Perlembagaan Jepun sama sekali tidak membenarkan JSDF untuk mengatur gerak dan menyertai misi pasukan tentera di luar wilayah berdaulat Jepun. Walaupun “pertahanan kolektif” ada dinyatakan di dalam Perlembagaan Jepun, tafsiran yang diklasifikasikan sebagai rigid oleh badan perundangan Jepun telah mengehadkan JSDF beroperasi di dalam sempadan negara sahaja. Walau bagaimanapun, tafsiran semula hak pertahanan diri secara kolektif pada Julai 2014 telah dilakukan oleh Perdana Menteri, Shinzo Abe dan sekali gus membuka lebih ruang kepada JSDF untuk melangkaui sempadan negara dalam usaha untuk menghulurkan bantuan kepada komuniti antarabangsa.

Analisis mendapati bahawa, ini berkaitan langsung dengan hasil daripada tekad Jepun untuk mengukuhkan perikatan Jepun-AS.⁶ Tafsiran baru Artikel 9 tersebut telah mengesahkan hak Jepun untuk mempertahankan negara dari penaklukan asing dan memperkukuhkan hak tradisional untuk mempertahankan maruah negara. Walaupun langkah revolusioner Abe telah menimbulkan pelbagai reaksi di Jepun, revolusi tersebut adalah untuk membina imej Jepun yang baharu serta berpegang kepada pendirian berbeza dengan kerajaan Jepun pasca perang dahulu.

Sebagai negara aktif yang menyertai pelbagai program PBB dan sentiasa bersedia untuk memanfaatkan kelebihan ekonomi bagi tujuan di atas, adalah signifikan bagi Jepun untuk menyertai misi-misi PKO bagi meraih prestij antarabangsa yang lebih tinggi. Setahun selepas menyertai operasi pasca Perang Teluk pada September 1991, Jepun telah tampil dengan rang undang-undang baharu iaitu *International Peace Cooperation Bill* yang dibahaskan di dalam Diet. Rang undang-undang tersebut mensyaratkan Lima Prinsip Tunjang yang harus dipatuhi oleh JSDF bagi tujuan menyertai sebarang misi pertahanan diri secara kolektif di luar Jepun. Prinsip Tunjang

⁵ J. Sachs, “From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals,” *The Lancet*, Vol. 379, 2012, hlmn. 2206-2211.

⁶ Mochizuki, M. M. & Porter, S. P, “Japan under Abe: Toward Moderation or Nationalism?” *The Washington Quarterly*, 36 (4), 2013, hlmn. 25-41.

tersebut telah menjadi sebab pertimbangan untuk kerajaan Jepun memanggil semula sebahagian pasukan JSDF yang telah diatur gerak iaitu:⁷

- i) Perjanjian gencatan senjata hendaklah dipersetujui oleh semua pihak yang berkonflik;
- ii) Semua pihak yang berkonflik, termasuk negeri-negeri wilayah berkenaan, mesti memberikan keizinan kepada atur gerak pasukan pengaman dan penyertaan Jepun di dalam pasukan terbabit;
- iii) Pasukan pengaman hendaklah memegang prinsip berkecuali, tidak dibenarkan untuk menyebelahi mana-mana pihak yang berkonflik;
- iv) Sekiranya berkalu ketidakpatuhan terhadap mana-mana garis panduan di atas, kontinjen boleh diarahkan pulang; dan
- v) Penggunaan senjata mestilah dihadkan seminimum mungkin kepada keperluan pertahanan diri dan anggota sahaja.

Walau bagaimanapun, tragedi 11 September 2001 telah memberi impak langsung kepada Jepun dengan pelaksanaan undang-undang anti-keganasan pertama yang diluluskan di bawah *Anti-Terrorism Special Measures Law 2001*.⁸ Adalah tidak dapat dinafikan bahawa tragedi 11 September telah membuka dimensi pendekatan baru dalam menguruskan keselamatan negara dengan ancaman dari aktor bukan negara dan isu-isu keselamatan bukan tradisional. Sekatan oleh 5 Prinsip Tunjang terhadap JSDF adalah tidak praktikal sekiranya wujud keperluan atur gerak di luar negara. Bagi mengatasi permasalahan tersebut, badan perundangan Jepun telah melakukan pindaan terhadap Undang-undang PKO 1992 pada Disember 2001 yang membolehkan integrasi lebih kukuh dengan Undang-undang Anti-Keganasan 2001, seterusnya menghapuskan halangan 5 Prinsip Tunjang. Di bawah Undang-undang PKO 2001, anggota JSDF akhirnya dibenarkan oleh undang-undang negara untuk membawa senjata dengan tujuan pertahanan diri serta individu yang berada di bawah perlindungan.

Bagi mengekalkan JSDF dalam pertahanan kolektif, pelbagai undang-undang telah digubal bagi menyokong pelaksanaan Undang-undang PKO 2001 dan Undang-undang Anti-Keganasan 2001. Sebagai contoh, *Situations in Areas Surrounding Japan Law, Japan Coast Guard Law, Situation of Armed Attack Law, Iraq Special Measures Law 2003* dan 7 lagi undang-undang kecemasan tahun 2004 telah digubal bertujuan untuk meningkatkan keupayaan saling operasi (*interoperability*) JSDF. Adalah tidak dinafikan bahawa Perdana Menteri, Junichiro Koizumi sebagai figura politik Jepun berpengaruh dalam penggubalan undang-undang yang membebaskan belunggu JSDF dan turut menyokong teguh penafsiran baru Perlembagaan Jepun bagi tujuan yang sama.⁹

Berbanding dengan peruntukan undang-undang sebelum ini, JSDF hanya dibenarkan untuk mempertahankan diri dengan kekangan *extreme self-restraint*. Namun begitu, JSDF masih lagi dilanda kekeliruan dan tekanan pelbagai pihak berkenaan tafsiran perundangan Artikel 9 lantas menjadikan atur gerak misi-misi PKO mendapat reaksi bantahan daripada rakyat. Sekiranya dinilai

⁷ *Japan's Contribution to UN Peacekeeping Operations (PKO)*, Ministry of Foreign affairs, Japan, https://www.mofa.go.jp/fp/ipc/page22e_000683.html.

⁸ *The Anti-Terrorism Special Measures Law*, October 2001, http://japan.kantei.go.jp/policy/2001/anti-terrorism/1029terohougaiyou_e.html.

⁹ T. J. Christensen, "Fostering Stability or Creating a Monster? The Rise of China and US Policy toward East Asia," *International Security*, 31 (1), 2006, hlmn. 81-126.

dari perspektif berbeza, JSDF akhirnya telah diberikan asas perundangan dan pewajaran kukuh oleh Jepun untuk menjalankan misi-misi PKO bersama komuniti global. Pewajaran inilah yang didambakan sekian lama dan menjadi asas kukuh penyertaan JSDF ke dalam misi PKO yang seterusnya.

Pelbagai fasa serta cabaran yang ditempuhi JSDF sebelum diterima baik oleh rakyat dapat difahami mengapa kerajaan Jepun amat berhati-hati mencatuti peranan JSDF.¹⁰ Amalan *chequebook diplomacy* melalui penajaan sumberono Jepun sebanyak USD13 bilion sewaktu Perang Teluk direputasikan sebagai sumbangan tidak menyeluruh, mengelak tanggungjawab global dan tidak bertanggungjawab terhadap perikatan AS-Jepun.¹¹ Apa yang dimahukan oleh komuniti global pada masa ini adalah penyertaan langsung JSDF sama ada di garisan hadapan atau sebaliknya ketika di medan pertempuran (*boots on the ground*).

Penajaan USD13 bilion memberikan impak langsung kepada masyarakat Jepun apabila kerajaan terpaksa menaikkan cukai, harga barangan dan produk petroleum untuk menampung perbelanjaan tersebut. Walau bagaimanapun, elit politik Jepun mengambil langkah bijak dengan menyuarakan sokongan agar JSDF diatur gerak keluar negara bagi tujuan pertahanan kolektif serta mendedahkan maklumat mengenai kebolehpercayaan perikatan keselamatan kepada rakyat. Masyarakat Jepun mula sedar akan kepentingan dan peranan JSDF yang mesti disebar luas melangkaui sempadan negara untuk menyertai inisiatif pertahanan diri secara kolektif. Perdana Menteri, Kiichi Miyazawa contohnya dengan sinis menyatakan sumbangan Jepun terhadap keamanan global mestilah melibatkan atur gerak JSDF di medan konflik yang “mengeluarkan peluh.”¹²

Bagi menjelaskan pendirian dan keinginan Jepun untuk lebih aktif di pentas antarabangsa melalui PBB, pemerhatian dibuat terhadap hujahan Mulgan (1995) berkenaan konsep “*active pacifism*” yang diperkenalkan oleh ahli politik terkenal LDP, Ichiro Ozawa *Active pacifism* adalah konsep untuk mengimbangi di antara pengukuhan peranan penting JSDF di bawah panji PBB dan pematuhan terhadap Artikel 9. Idea Ozawa ini adalah selari dengan pegangan elit politik *revisionist* dan menyokong usaha pentafsiran semula Artikel 9 bagi membolehkan JSDF diatur gerak bagi misi luar negara di bawah anjuran PBB. Konsep *active pacifism* turut diterima baik oleh Kementerian Pertahanan Jepun yang berpendapat penugasan JSDF di luar negara adalah tidak bercanggah dengan Perlembagaan Jepun kerana berada di bawah struktur perintah PBB dan bukannya diatur gerak oleh struktur perintah Kementerian Pertahanan. Kementerian Pertahanan menyokong penyertaan JSDF berteraskan hujah bahawa hanya tindakan ketenteraan unilateral sahaja yang bercanggah dengan Perlembagaan Jepun manakala PKO adalah misi ketenteraan multilateral yang direstui oleh PBB.

Turut didapati bahawa, bebanan tentera imperial yang masih dipikul oleh Kementerian Pertahanan Jepun menjadi asas untuk JSDF menjadi sebuah pasukan pertahanan diri yang tidak mampu mengancam keselamatan serantau. Bagi memperoleh prestij antarabangsa, adalah menjadi tugas berat kementerian tersebut untuk memastikan JSDF boleh menyertai misi-misi PKO untuk menonjolkan status *pacifist* kepada komuniti antarabangsa. Penyertaan sebegini juga turut memberi faedah langsung kepada pembangunan latihan dan kemahiran anggota-anggota JSDF

¹⁰ A. McDermott, “Japan’s Financial Contribution to the UN System: In Pursuit of Acceptance and Standing,” *International Peacekeeping*, 6 (2), 1999, hlmn.64–88.

¹¹ L. Easley, “How Proactive? How Pacifist? Charting Japan’s Evolving Defence Posture,” *Australian Journal of International Affairs*, 71 (1), 2016, hlmn. 63-87.

¹² K. Ishizuka, “Japan’s Policy Towards UN Peacekeeping Operations,” *International Peacekeeping*, 12 (1), 2005, hlmn. 67- 86.

apabila penugasan antarabangsa memberikan peluang unik di dalam konteks pertukaran teknologi, pembangunan protokol tugas dan tingkat upaya saling operasi di antara semua angkatan tentera antarabangsa seluruh dunia.

Cabaran dan Halangan

Usaha elit politik untuk melonggarkan sekatan Perlembagaan sewaktu menjalankan misi melalui penggubalan undang-undang PKO telah mewajarkan atur gerak JSDF. Walau bagaimanapun, impak negatif doktrin terdahulu dan pentafsiran harfiah terhadap Perlembagaan adalah isu yang lebih signifikan untuk dinilai. Contohnya, Undang-undang PKO pra-pindaan versi tahun 1992 telah mewujudkan halangan-halangan praktikal yang menimbulkan dilema kepada anggota JSDF yang bertugas.

Melalui usaha dan lobi oleh Kementerian Pertahanan, Jepun telah berjaya mendapat tempat dan mengatur gerak kontinjennya ke misi pengaman rasmi pertama di bawah *UN Transitional Authority in Cambodia* (UNTAC) pada tahun 1992 (iaitu pada tempoh pra-pindaan Undang-undang PKO). Misi tersebut agak unik kerana buat pertama kalinya PBB telah mengambil alih pentadbiran sebuah negara bebas, menguruskan dan menjalankan pilihanraya umum, serta melindungi keselamatan insan di peringkat antarabangsa. Walau bagaimanapun, misi tersebut telah mencalarakan imej JSDF apabila seorang anggota polis dan seorang kakitangan pengaman awam telah terbunuh apabila diserang hendap oleh rejim Khmer Rouge yang enggan menghormati persetujuan gencatan senjata. Malah 6 orang anggota polisnya turut meninggalkan pos kawalan dan lari menyeberangi sempadan ke Thailand kerana diserang oleh rejim Khmer Rouge.¹³

Analisis mendapati bahawa, komplikasi yang disifatkan sebagai memalukan tersebut berpunca daripada keengganan kerajaan Jepun untuk menarik kembali kontinjennya dari kawasan konflik aktif yang telah mencabuli 5 Prinsip Tunjang. Lebih malang apabila kontinjen Jepun tidak dibenarkan membawa senjata api kerana pematuhan semberono terhadap Artikel 9. Tindakan tidak konsisten Jepun dalam menegakkan 5 Prinsip Tunjang wajar direputasikan sebagai sebagai *egoisme* dan bukannya *nasionalisme*.

Kekangan 5 Prinsip Tunjang turut berlaku semasa penugasan JSDF di *UN Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR) pada tahun 1993. Semasa berlakunya konflik ini, JSDF tidak diatur gerak ke kawasan yang ke negara jiran iaitu di Zaire dan Tanzania kerana 5 Prinsip Tunjang yang tidak membenarkan kontinjen PKO Jepun ditempatkan di mana-mana wilayah berkonflik selagi mana gencatan senjata tidak dicapai. Penglibatan JSDF pada tahun tersebut disifatkan sebagai memalukan apabila buat pertama kalinya Setiausaha Agung dan Majlis Keselamatan PBB tidak meminta bantuan atur gerak JSDF di kawasan terbabit. Kedua, PBB turut tidak menjamin keselamatan kontinjen Jepun yang diatur gerak di luar dari kawasan misi PKO yang sah.¹⁴ Dua hujahan penting tersebut menjelaskan wujudnya kejanggalan yang tidak patut berlaku walaupun komitmen dan kesediaan JSDF yang tinggi ditunjukkan untuk menyertai misi PKO.

Menjadi kelaziman bagi pasukan pengaman multinasional yang bergabung di bawah panji PBB untuk menyesuaikan prosedur pengoperasian standard PBB untuk mengelakkan kecelaruan operasi. Namun berbeza dengan situasi misi PKO apabila anggota JSDF terpaksa akur kepada Undang-undang PKO yang hanya membenarkan kontinjen Jepun menggunakan senjata untuk

¹³ K. Ishizuka, "Japan and UN Peace Operations," *Japanese Journal of Political Science*, 5 (1), 2004, hlmn. 137–157.

¹⁴ K. Ishizuka, "Japan's Policy Towards UN Peacekeeping Operations," *International Peacekeeping*, 12 (1), 2005, hlmn. 67- 86.

mempertahankan diri. Ianya kontradik dengan prosedur pengoperasian standard PBB yang telah menggariskan bahawa penggunaan senjata oleh pasukan pengaman adalah dibenarkan bagi mempertahankan diri, mempertahankan aset dan pasukan lain di bawah tanggungjawab serta menghapuskan sebarang bentuk ancaman terhadap misi yang dijalankan. Keengganan untuk berganjak daripada ketegaran Undang-undang PKO telah mengundang kritikan dengan kegagalan Jepun untuk membuktikan komitmen JSDF di saat memerlukan.

Penjelasan berkenaan halangan perundangan yang dihadapi oleh JSDF dalam isu ini turut diujahkan oleh Shibata (yang membahagikan halangan-halangan ini kepada 5 unsur iaitu; gencatan senjata (*cease fire*), persetujuan (*consent*), saksama (*impartiality*), pertahanan diri sendiri (*self-defense*), dan penggantungan dan penamatan (*suspension and termination*).¹⁵ Unsur-unsur halangan perundangan ini mendasari maksud bahawa JSDF tidak dibenarkan untuk menjalankan tugas seperti yang telah diamanahkan oleh PBB kerana kekangan oleh sistem perundangan yang rigid. Sensitiviti melampau kerajaan Jepun terhadap penggunaan senjata oleh JSDF sama ada di dalam dan luar negeri sebenarnya merencatkan keberkesanan pasukan pengaman di kawasan konflik aktif apabila memberikan beban tidak perlu kepada pasukan sahabat. Pentafsiran Undang-undang PKO yang amat rigid memberikan gambaran bahawa kehadiran JSDF di dalam pasukan pengaman multinasional tidak memberikan nilai tambah terhadap kualiti misi dan mewujudkan beban tidak perlu dalam skop misi. Malah ianya turut direputasikan sebagai membazirkan sumber yang terhad di medan pertempuran dan memaksimumkan ancaman keselamatan kontinjen Jepun.

Sekiranya dinilai dari sudut yang berbeza, kerajaan Jepun sebenarnya berkuasa untuk menarik balik JSDF dari misi PKO dengan pembuktian 3 elemen yang tidak dapat dipenuhi sebelum atau semasa misi iaitu gencatan senjata, persetujuan dan saksama. Keupayaan Jepun untuk bertindak secara unilateral sebegini amat membahayakan seluruh misi pengaman PBB dan memberikan impak negatif terhadap moral pasukan sahabat yang lain. Lebih rigid lagi apabila Undang-undang PKO tidak menyatakan bahawa kerajaan Jepun perlu berunding dengan PBB terlebih dahulu sebelum menarik semula kontinjen PKO mereka. Situasi tersebut menjelaskan bahawa kontinjen Jepun boleh pada bila-bila masa tanpa sebarang pemberitahuan awal kepada struktur perintah pengaman PBB, termasuk pasukan sahabat pengaman untuk terus meninggalkan kawasan operasi apabila diarahkan.

Undang-undang PKO, perbezaan hala tuju dan matlamat agensi tempatan turut menjadi halangan dalam setiap atur gerak JSDF. Terdapat 3 agensi kerajaan Jepun yang memiliki kepentingan langsung iaitu Kementerian Pertahanan, Kementerian Hubungan Luar (*Gaimusho*) dan Pejabat Perdana Menteri (*Kantei*). Ketiga-tiga agensi ini sentiasa bersaing dalam hal ehwal berkaitan JSDF yang ada kala mendatangkan komplikasi terhadap status, dasar bilateral semasa dan kedudukan Jepun dalam arena politik antrarangsa. Perlu diketahui bahawa Kementerian Hubungan Luar adalah di antara kementerian paling kanan dalam sejarah Kementerian Pertahanan Jepun dan memiliki posisi unik dalam pentadbiran kerajaan yang menguruskan pelbagai hal ehwal dasar berkaitan JSDF sebelum wujudnya Kementerian Pertahanan.

Matlamat utama yang diinginkan hasil daripada peluncuran dasar luar Jepun adalah mendapatkan kerusi tetap di dalam Majlis Keselamatan PBB melalui usaha-usaha ke arahnya yang telah dimulakan sejak September 1994. Kementerian Hubungan Luar secara berterusan memberi sokongan diplomatik terhadap JSDF melalui misi-misi PKO dan ini signifikan dalam mewujudkan acuan prestij untuk Jepun mendapatkan kerusi tetap kelak. Mulgan menganalisis matlamat kerusi tetap Majlis Keselamatan PBB adalah selari dengan dasar hubungan bilateral Jepun-AS yang

¹⁵ A. Shibata, "Japanese Peacekeeping Legislation and Recent Developments in U.N Operations," *Yale Journal of International Law*, 19 (2), 1994, hlmn. 308-345.

cemerlang. Mulgan berpendapat bahawa, kerusi tetap ini berpotensi melambangkan kesamarataan status elit antarabangsa, memakmurkan ekonomi Jepun dalam komuniti global serta bebas dari persepsi sebagai penerima simbiosis satu hala AS sahaja.¹⁶

Dengan adanya Jepun di dalam Majlis Keselamatan PBB, Tokyo dilihat boleh memberikan pengaruh terhadap keputusan politik dan keselamatan antarabangsa. Ianya amat signifikan bagi menyediakan lebih peluang kewajaran terhadap JSDF dengan potensi peningkatan upaya yang lebih fleksibel di masa hadapan. Hujahan pengkaji turut menjelaskan bahawa Kementerian Hubungan Luar secara tidak langsung menyokong dasar *active pacifism* oleh Ichiro Ozawa yang menginginkan Jepun menjadi sebuah “*normal state*” melalui penerimaan komuniti global dan melalui peranan penting Jepun di peringkat antarabangsa. Arase, seorang pengkaji politik Jepun turut mendapati bahawa kerusi tetap Jepun di dalam Majlis Keselamatan PBB akan membawa bersama perkongsian global dengan AS dan kepimpinan politik di rantau Asia yang berpadanan dengan status kekuatan ekonominya.¹⁷ Sekiranya JSDF dibenarkan untuk menggunakan senjata sewaktu misi PKO seperti mana pasukan sahabat lain tanpa sekatan rigid dari perundangan tempatan, Jepun mampu mendapatkan kerusi tetap tersebut. Jelas disini bahawa penganugerahan kerusi tetap Majlis Keselamatan PBB bakal memberikan pelbagai pakej faedah untuk peluncuran dasar luar Jepun dalam memperkuatkan peranan dan spektrum pengoperasian PKO JSDF di masa hadapan.

Dari segi peranan Kementerian Pertahanan pula, ia berhadapan dengan misi lebih kritikal dalam peluncuran imej antarabangsa dan keberkesanan dasar luar Jepun bagi penyelesaian isu-isu berbangkit pasca perang.¹⁸ Imej buruk oleh tentera Imperial Jepun masih diingati dan meninggalkan impak ke atas negara-negara jajahan sehingga kini. Pelbagai isu sensitif masih kerap dimainkan oleh bekas-bekas musuh perang yang dilihat memberikan cabaran berterusan melalui persepsi ancaman keamanan serantau melalui JSDF. Isu lawatan tokoh-tokoh Jepun termasuk Perdana Menteri ke Kuil Yasukuni dihujahkan oleh Hosoya, seorang pengkaji, sebagai turut menjejaskan usaha positif peluncuran dasar luar Jepun dalam melobi kerusi tetap Majlis Keselamatan PBB, konflik perebutan wilayah dengan jiran serantau, dan normalisasi hubungan bilateral dengan China.¹⁹ Isu-isu semasa sentiasa dinilai oleh Kementerian Pertahanan antaranya hubungan bilateral China-Korea Selatan yang dilihat amat mudah goyah dengan isu-isu pasca perang yang masih dianggap tidak selesai sehingga kini seperti perhambaan seks, pembunuhan beramai-ramai (*Nanking Massacre*) dan tuntutan pampasan kerugian perang.²⁰

Prinsip berhati-hati oleh Kementerian Pertahanan tersebut amat signifikan untuk menghapuskan tanggapan bahawa JSDF adalah satu bentuk imperialisme Kementerian Pertahanan Jepun yang lebih kuat kerana berpayungkan AS sebagai sekutu utama. Oleh yang demikian, focus penyertaan JSDF di dalam misi PKO antarabangsa diberikan kepada HADR melalui komitmen pembinaan semula infrastruktur sosial, keselamatan insan, menyokong agenda MDG dan mempraktikkan inisiatif GSD. Penyertaan JSDF di dalam PKO adalah peluang bagi Kementerian Pertahanan dalam mendepani dasar luar Jepun untuk tidak muncul sebagai kuasa

¹⁶ A. G. Mulgan, “Japans Participation in U.N. Peacekeeping Operations: Radical Departure or Predictable Response?” *Asian Survey*, 33 (6), 1993, hlmn. 560-575.

¹⁷ D. A. Arase, “Militarized Japan?” *Journal of Strategic Studies*, 18(3), 1995, hlmn. 84-103.

¹⁸ A. G. Mulgan, “Japans Participation in U.N. Peacekeeping Operations: Radical Departure or Predictable Response?” *Asian Survey*, 33 (6), 1993, hlmn. 560-575.

¹⁹ Y. Hosoya, “Japan's Two Strategies for East Asia: The Evolution of Japan's Diplomatic Strategy,” *Asia Pacific Review*, 20 (2), 2013, 146-156.

²⁰ S. Fruhstuck dan E. Ben-Ari, “Now We Show It All!” Normalization and the Management of Violence in Japan's Armed Forces,” *Journal of Japanese Studies*, 28 (1), 2002, hlmn. 1-39.

penjajahan, sebaliknya menjadikan JSDF sebagai duta keamanan yang menjunjung kesejahteraan global dalam falsafahnya.

Di dalam konteks *Kantei*, kunci kepentingan dalam mempengaruhi hala tuju JSDF terletak pada dua kem pemikiran Perdana Menteri yang memerintah ketika itu sama ada *pragmatist* atau *revisionist*. *Kantei pragmatist* mendokong prinsip Doktrin Yoshida dan idea *pacifist* pasif ini telah mendominasi debat keselamatan negara sewaktu Perang Dingin. Antara Perdana Menteri *pragmatist* yang aktif menegakkan dasar tersebut ialah Shigeru Yoshida, Gotoda Masaharu, Nonaka Hiromu, Toshiki Kaifu dan Kiichi Miyazawa. Mereka turut menentang keras persenjataan semula dan peningkatan upaya JSDF memandangkan tanggungjawab pertahanan diri hanya terhad kepada negara sahaja dan tidak boleh melangkaui sempadan. Mereka juga turut tidak mengiktiraf hak pertahanan diri kolektif atas alasan melanggar peruntukan Artikel 9. *Pragmatist* meletakkan kepercayaan penuh kepada AS untuk perlindungan kedaulatan Jepun, melengkapi JSDF seminimumnya dan menumpukan perhatian kepada pembangunan ekonomi atas perlindungan mutlak AS.

Manakala *Kantei revisionist* pula melambangkan generasi baru elit politik Liberal Democratic Party (LDP) yang menginginkan normalisasi Jepun dan meminimumkan kebergantungan keselamatan mutlak terhadap AS. *Revisionist* yang aktif pada pasca Perang Dingin berusaha agar Jepun memiliki lebih kebebasan dalam arena politik antarabangsa dan mampu meluncurkan dasar luarnya tanpa dipengaruhi sepenuhnya oleh AS. Barisan Perdana Menteri *revisionist* seperti Junichiro Koizumi, Yasuhiro Nakasone, Ryutaro Hashimoto dan sudah tentu Shinzo Abe memperjuangkan 3 prinsip asas dalam debat keselamatan negara Jepun iaitu persenjataan semula Jepun, sentiasa berusaha menambah baik Perjanjian Keselamatan AS-Jepun serta kajian dan tafsiran semula Artikel 9.²¹ Oleh yang demikian, peranan aktif atau pasif JSDF akan bergantung kepada ideologi *Kantei*. Adalah tidak dinafikan bahawa, peranan global JSDF akan lebih signifikan di bawah pemerintahan Perdana Menteri *revisionist* dengan penyertaan misi PKO, inisiatif keselamatan kolektif dan HADR antarabangsa yang mana kesemuanya telah disokong oleh figura Perdana Menteri *revisionist*.

Pendirian konsisten terhadap tugas pengaman turut menjadi halangan dalam setiap atur gerak JSDF. Walaupun penyertaan JSDF di dalam arena keselamatan pengaman PBB kerap dihujani kritikan dan kecaman pelbagai pihak, penyertaan JSDF dalam misi-misi PKO seterusnya harus dipuji. Mulgan JSDF telah membawa profil dasar luar Jepun ke tahap yang tertinggi melalui profesionalisme ulung sewaktu menjalankan tugas antarabangsanya.²² Anggota JSDF menyedari bahawa penugasan PKO adalah medium utama untuk emansipasi sejarah hitam kekejaman tentera Imperial Jepun, peluncuran imej negara bangsa yang mencintai keamanan global dan sebagai duta kemanusiaan yang menyampaikan bantuan berkualiti tanpa mengira perbezaan bangsa dan agama.

Penyertaan misi PKO memberikan impak mendalam terhadap penyesuaian semula dasar luar Jepun daripada *pacifism* pasif kepada *pacifism* aktif, dan pengimbangan kuasa aktif (*active balancing*). Penggubalan Undang-undang PKO juga dihujahkan sebagai satu indikator penting perubahan perspektif keselamatan Jepun daripada bertaraf “pengguna” kepada aspek keselamatan antarabangsa, kepada “pembekal” yang memberikan jaminan keselamatan kepada komuniti global. Pengkaji mendapati bahawa, walaupun berhadapan dengan halangan penglibatan aktif di dalam arena keselamatan antarabangsa, Jepun tetap menunjukkan tahap kesiapsiagaan tinggi

²¹ B. Singh, “Peacekeeping in Japanese Security Policy: International-Domestic Contexts Interaction,” *European Journal of International Relations*, 17(3), 2011, hlmn. 429–451.

²² A. G. Mulgan, “Japans Participation in U.N. Peacekeeping Operations: Radical Departure or Predictable Response?” *Asian Survey*, 33(6), 1993, hlmn. 560-575.

dengan memberikan komitmen dalam setiap misi PKO. Melalui penggabalan Undang-undang PKO, Jepun telah memperuntukkan antaranya komitmen kewangan dan kemajuan teknologi demi menyesuaikan JSDF ke dalam sfera universal misi-misi PKO di bawah panji PBB. Atur gerak berterusan JSDF di lapangan PKO pasti akan meninggalkan impak berterusan ke atas kualiti JSDF sebagai angkatan tentera mesra masyarakat yang berpaksikan kesejahteraan manusia dan sebagai pembekal bantuan kemanusiaan di saat berlakunya konflik.

Global Internalised Norms dan Misi Pengaman PBB

Menjelang penghujung Perang Dingin, kepentingan untuk memiliki pasukan pengaman berprofil tinggi semakin meningkat. Ini dibuktikan dengan statistik di antara tahun 1948-2012 yang menunjukkan sebanyak 67 misi PKO telah diluluskan oleh Majlis Keselamatan PBB dan daripada jumlah misi tersebut sebanyak 53 misi telah diatur gerak selepas tahun 1988. Lonjakan jumlah misi tersebut disebabkan faktor ketidakstabilan rantau selepas tamatnya Perang Dingin dengan meletusnya konflik etnik, perang saudara dan gerakan pemisah. PKO dijadikan sebagai instrumen utama PBB untuk mengembalikan keamanan di kawasan yang dilanda konflik.

Walaupun penggabalan Undang-undang PKO banyak membuka ruang dan peluang kepada penambahbaikan, namun harus diakui bahawa masih wujud beberapa halangan yang berpotensi menjejaskan kelancaran tugas JSDF di lapangan.²³ Adalah terlalu mudah untuk menyatakan bahawa Jepun telah beralih ke norma baru JSDF dan pada masa yang sama mengekalkan sentimen anti-militarisme. Dalam situasi bantuan kepada negara bergolak, Jepun telah mempraktikkan kaedah perhitungan strategik (*strategic calculation*) dan mengimbangi faedah terhitung (*strategic benefits*).

Walau bagaimanapun, pengkaji mengkritik kedua-dua kaedah ini kerana berlakunya kelewatan penyertaan atur gerak JSDF di dalam misi PKO di Timor Timur - *UN Transitional Administration in East Timor* (UNTAET) dan *UN Mission of Support of East Timor* (UNMISSET). Kelewatan berlaku disebabkan oleh faktor kegagalan perhitungan strategik JSDF kerana Timor Timur masih lagi bergolak dengan pertempuran. Pada masa yang sama kerisauan kerajaan Jepun akan keselamatan anggota JSDF sewaktu bertugas yang berpotensi menjejaskan intipati sebenar misi PKO turut dikritik pengkaji.

Walau bagaimanapun, Jepun menunjukkan komitmen lebih fleksibel sewaktu misi *UN Stabilisation Mission* (MINUSTAH) di Haiti apabila faedah terhitung iaitu faedah kepada sekutunya AS telah menyegerakan bantuan JSDF. Semasa konflik tersebut, keadaan keselamatan Haiti tidak menjadi kerisauan utama JSDF. Apa yang kekal sama di dalam ketiga-tiga konflik tersebut adalah komitmen berterusan JSDF terhadap aspek keselamatan insan dan juga keadaan di mana kerajaan Jepun tidak menerima apa-apa faedah terhitung melalui penyertaan JSDF. Berdasarkan aspek “kepentingan untuk berbakti”, JSDF direputasikan sebagai bersedia untuk mengaplikasi peranan terbatin (*internalised norm*) komuniti global demi memenuhi sasaran MDG dan GSD walaupun pengorbanan tersebut tidak menjanjikan faedah strategik terhadap peluncuran dasar luar dan pendirian politik antarabangsa Jepun.

Selain itu, Shimura menyokong penyertaan JSDF di dalam misi PKO apabila membicarakan konteks tugas pengaman itu sendiri. Tugas utama pengaman terbahagi kepada dua

²³ K. Hatakeyama, “Japan's Peacekeeping Policy: Strategic Calculation Or Internalization of an International Norm?,” *Pacific Review*, 27(5), 2014, hlmn. 629-650.

sfera iaitu tugas-tugas ketenteraan dan tugas-tugas pengkalan keamanan.²⁴ Memandangkan tugas “mengekalkan keamanan” mempunyai bahagian yang jauh lebih besar dari tugas “operasi tentera” di bawah skop PKO, maka fungsi JSDF yang dibekukan di bawah Undang-undang PKO hanyalah mencakupi tugas atur gerak ketenteraan.

Dalam erti kata lain, Undang-undang PKO tidak sama sekali membekukan fungsi JSDF sewaktu misi-misi PKO memandangkan JSDF melaksanakan tugas di garisan belakang kawasan konflik yang meliputi fungsi-fungsi sokongan logistik seperti pengangkutan, perubatan, penyelenggaraan, kejuruteraan, pembinaan, komunikasi dan pemulihan bekalan. Hujahan tersebut menjelaskan bahawa, JSDF memiliki peranan utama dalam memastikan misi-misi PKO dilaksanakan dengan lancar oleh pasukan-pasukan sahabat pengaman yang lain dan memastikan mangsa-mangsa pelarian konflik diberikan bantuan asas kemanusiaan yang mencukupi. Oleh yang demikian, JSDF ternyata merupakan aset pelengkap bagi semua operasi PKO dan talian hayat kepada pasukan multinasional PBB untuk memastikan amanah antarabangsa dapat ditunaikan dengan sempurna.

Amalan Tadbir Urus Yang Baik (*Good Governance*)

Pendirian konsisten kerajaan Jepun untuk terus menyertai aktiviti-aktiviti anjuran PBB, terutamanya misi-misi PKO, turut memberikan petunjuk utama bahawa JSDF mengamalkan tadbir urus yang baik selaras dengan inisiatif GSD. Pengkaji merujuk kepada tiga sendi kualiti tadbir urus seperti dijelaskan oleh UN Development Programme (UNDP) iaitu mekanisme (*mechanisms*), proses (*processes*), dan penghasilan (*outcomes*)²⁵. Elemen mekanisme merujuk kepada ketelusan aktor, kebebasan institusi dan keberkesanan perkhidmatan awam. Di dalam konteks ini, Jepun berlaku telus kepada rakyat dan pembangkang politik apabila sebarang dasar negara yang melibatkan JSDF melalui pengumpulan suara dan undian bagi menentukan reaksi serta persepsi rakyat.

Jepun turut mengamalkan kebebasan institusi lain untuk menentukan *check and balance* terhadap sebarang keputusan berkait kepentingan negara seperti yang dapat dilihat melalui penglibatan aktif akhbar-akhbar tempatan, parti-parti politik pembangkang serta kumpulan-kumpulan berkepentingan. Mereka dibenar mengutarakan pendapat, malah menganjurkan tunjuk perasaan secara aman bagi menzahirkan pendapat terhadap dasar semasa kerajaan. Manakala nisbah anggota perkhidmatan awam yang kecil di Jepun berbanding Malaysia tidak menjadi masalah untuk penyampaian perkhidmatan kerajaan yang cemerlang. JSDF sebagai satu cabang dalam perkhidmatan awam Jepun telah membuktikan kualiti perkhidmatan yang cemerlang dalam misi HADR di tanahair, dan prestasi cemerlang tersebut turut diakui oleh masyarakat antarabangsa melalui perkhidmatan awam Jepun.

Elemen proses pula menentukan bahawa persetujuan meluas rakyat di dalam sesuatu isu yang berkait dengan kepentingan negara menjadi keutamaan kerajaan bagi mempertimbangkan sesuatu keputusan. Rakyat Jepun dilihat amat sensitif terhadap sebarang isu yang melibatkan masa depan negara yang memerlukan kepekaan serta respon segera kerajaan. Malah reaksi rakyat turut

²⁴ H. Shimura, “Should Japan Participate in UN Peacekeeping Operations?” *Asia Pacific Review*, 3 (1), 1996, hlmn. 137-144.

²⁵ *Governance for Sustainable Development: Integrating Governance in the Post-2015 Development Framework*, United Nations Development Programme, March 2014.

<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Discussion-Paper--Governance-for-Sustainable-Development.pdf>

dijadikan penanda aras dalam pelbagai dasar semasa kerajaan antaranya keengganan untuk terlibat dalam konflik bersenjata pasca perang, sentimen anti-militarisme, penerimaan kewujudan JSDF selepas gempa bumi Tohoku, desakan penglibatan JSDF dalam arena keselamatan antarabangsa pasca 11 September dan sokongan padu rakyat untuk keterlibatan JSDF di dalam PKO.

Elemen terakhir adalah penghasilan yang merujuk kepada tadbir urus berkualiti akan membentuk masyarakat yang aman, stabil dan berdaya tahan. Penyampaian khidmat bantuan JSDF dalam misi-misi PKO adalah puncak kualiti tertinggi yang diamalkan oleh masyarakat Jepun yang dipraktikkan oleh JSDF selaku duta keamanan di negara bergolak. Tiga sendi kualiti tadbir urus seperti yang dijelaskan di atas adalah elemen sokongan operasi oleh JSDF yang amat dihargai oleh PBB. Keberkesanan operasi yang jitu, ketepatan gaya tentera, penggunaan teknologi terbaru untuk memulihkan infrastruktur dalam tempoh masa minimum serta kualiti perkhidmatan cemerlang sentiasa meletakkan JSDF selangkah di hadapan berbanding pasukan-pasukan pengaman lain. Konsistensi JSDF juga memperoleh respon positif dengan penerimaan universal terhadap misi dan peranan JSDF berbanding angkatan tentera konvensional yang lain. Manakala setiap kritikan dan kecaman turut diterima positif untuk membina profil antarabangsa yang lebih baik dan diaplikasikan untuk pewajaran JSDF selaku angkatan tentera nasional nafas baru Jepun yang membawa mesej keamanan ke serata dunia.

Kebangkitan Shinzo Abe melalui kemenangan besar parti LDP pada Pilihanraya Umum Jepun 2012 telah menjadi faktor utama kepada perluasan peranan JSDF dalam hal ehwal keselamatan negara dan keselamatan kolektif. Bermula dengan dominasi elit politik Jepun berideologi *revisionist* selepas tamatnya Perang Dingin, peranan JSDF menjadi lebih proaktif dengan pentafsiran Perlembagaan yang lebih fleksibel dan penggubalan undang-undang baru. Malah melalui kajian semula perundangan JSDF, ianya telah memberikan punca kuasa yang mencukupi kepada JSDF untuk berfungsi dengan lebih terbuka dalam memberikan sokongan logistik kepada pasukan multinasional.²⁶ Untuk lebih bertanggungjawab di dalam hal ehwal antarabangsa, elit politik *revisionist* berpendapat bahawa Jepun wajar memberikan sumbangan yang seimbang dan tidak bergantung sepenuhnya kepada AS untuk sebarang dasar berkait keselamatan negara.²⁷

Beberapa insentif baru telah dilaksanakan di bawah pemerintahan Abe seperti peningkatan upaya kapal-kapal milik JMSDF iaitu Izumo dan Kaga yang mampu memberikan sokongan maksimum sewaktu operasi PKO dan HADR, pembangunan teknologi pertahanan dengan kerjasama pelbagai negara seperti Jerman, United Kingdom, Perancis dan NATO dan kerjasama Jepun-Kanada dalam perjanjian *Acquisition and Cross-Servicing Agreement* yang memberikan kelebihan taktikal kepada misi-misi PKO JSDF.²⁸ Dasar luar yang lebih terbuka menyokong usaha-usaha kemanusiaan antarabangsa turut menyaksikan aset dan inventori JSDF menyeberangi sempadan darat serta laut atas nama misi PKO. JSDF dalam hal ini telah memberikan sumbangan sepenuhnya dengan kerahan kesemua tiga cabang perkhidmatan JSDF untuk memberikan khidmat sokongan dan bantuan kepada kawasan berkonflik.

Kejayaan dasar luar Jepun dan pembaharuan peranan JSDF di luar negara telah dibuktikan dengan penyertaan dalam pelbagai misi PKO. Pengaruh Undang-undang PKO dalam

²⁶ A. P. Liff, "Japan's Defense Policy: Abe the Evolutionary," *The Washington Quarterly*, 38 (2), 2015, hlmn. 79–99.

²⁷ B. Singh, "Peacekeeping in Japanese Security Policy: International-Domestic Contexts Interaction," *European Journal of International Relations*, 17(3), 2011, hlmn. 429–451.

²⁸ L. Easley, "How Proactive? How Pacifist? Charting Japan's Evolving Defence Posture," *Australian Journal of International Affairs*, 71 (1), 2016, hlmn. 63–87.

menentukan kejayaan penyertaan JSDF juga harus diakui kewajarannya demi memastikan kelangsungan dan kesejahteraan hidup manusia. Berdasarkan rekod yang diterbitkan oleh MOFA sehingga tahun 2015, menunjukkan JSDF telah menyertai 14 misi PKO, 5 misi HADR, 9 misi pemerhati pilihanraya dan 27 misi bantuan barang keperluan asas ke serata dunia.²⁹

Kesimpulan

Secara keseluruhannya, kekuatan angkatan tentera sememangnya memiliki peranan penting dalam isu hubungan antarabangsa sesebuah negara. Trend dunia masa kini memperuntukkan bahawa pewujudan atur gerak, pembiayaan dan pembangunan keupayaan angkatan tentera adalah perkara lazim dalam komuniti pertahanan antrabangsa. Era pasca Perang Dunia Ke-2 juga turut mempamerkan perubahan dalam doktrin ketenteraan di mana angkatan tentera diwujudkan bagi tujuan pertahanan kedaulatan negara dan bukan lagi untuk penaklukan atau perluasan sempadan fizikal negara. Kewujudan PBB bertindak sebagai satu platform negara-negara dunia untuk menumpukan kekuatan dan sumber di mana elemen ketenteraan adalah satu unsur pengkalan keamanan, menggantikan konsep Liga Bangsa (*League of Nations*) yang gagal.

Walaupun pengalaman JSDF di dalam misi PKO masih lagi direputasikan sebagai mentah dan memerlukan lebih pendedahan, kekurangan tersebut telah dimanipulasi dengan kekuatan ekonomi dan kemajuan teknologi bagi mengoptimumkan impak JSDF. Sebagai contoh, pujian oleh komuniti global melalui misi kemanusiaan di Samawah, Iraq telah mengangkat taraf professional JSDF lebih tinggi dengan penyaluran bantuan pembinaan semula pasca perang selaras dengan objektif PKO.

Boleh dikatakan prospek penyertaan JSDF dalam misi PKO pada masa hadapan adalah lebih terbuka berdasarkan hubungan perikatan AS-Jepun yang semakin diperkukuh di bawah pemerintahan Abe. Selain itu, peranan elit politik berideologi *revisionist* juga kritikal kepada perluasan fungsi JSDF yang lebih fleksibel di masa hadapan dengan cadangan pindaan Perlembagaan Jepun ke arah menormalisasikan negara. Cadangan pindaan tersebut dilihat signifikan buat masa ini dengan adanya sokongan kukuh terhadap Abe di dalam Diet.

Elit politik Jepun mempunyai pengaruh yang besar dalam menentukan hala tuju dasar pertahanan Jepun dan sejauh mana kewajaran JSDF dalam konteks *pacifist*. Ini dibuktikan dengan dominasi elit politik berideologi *pragmatist* yang bertanggungjawab menentukan dasar luar Jepun yang pasif dan pendirian politik antarabangsa pasca perang. Elit politik *pragmatist* ketika itu mewakili kemahuan majoriti rakyat Jepun yang menentang fungsi JSDF sebagai angkatan pertahanan kerana adanya perlindungan mutlak AS.

Dasar pertahanan Jepun melalui evolusi dengan peningkatan pengaruh elit politik berideologi *revisionist* yang disifatkan telah berjaya membawa perubahan besar dalam peluncuran dasar luar Jepun. Walaupun elit politik *revisionist* dianggap radikal oleh sesetengah masyarakat Jepun, namun pembaharuan yang dilakukan diterima baik oleh komuniti global. Sebagai contoh, Abe telah membuka jalan ke arah pentafsiran semula Artikel 9, penggubalan dan pindaan undang-undang bagi membolehkan JSDF melepasi sekatan perundangan bagi perluasan fungsi ke dalam misi-misi PKO oleh PBB.

²⁹ *Japan's Contribution to UN Peacekeeping Operations (PKO)*, Ministry of Foreign affairs, Japan, https://www.mofa.go.jp/fp/ipc/page22e_000683.html.

PENGHARGAAN

Kajian ini merupakan sebahagian daripada projek penyelidikan yang dijalankan dengan peruntukan geran penyelidikan Universiti Kebangsaan Malaysia GGPM-2017-061.

RUJUKAN

- Arase, D, A, "Militarized Japan?" *Journal of Strategic Studies*, 18(3), 1995, hlmn. 84-103.
- Christensen, T. J, "Fostering Stability or Creating a Monster? The Rise of China and US Policy Toward East Asia," *International Security*, 31(1), 2006, hlmn. 81-126.
- Easley, L, "How Proactive? How Pacifist? Charting Japan's Evolving Defence Posture," *Australian Journal of International Affairs*, 71(1), 2016, hlmn. 63-87.
- Fruhstuck, S. & Ben-Ari, E, "Now We Show It All!" Normalization and the Management of Violence in Japan's Armed Forces," *Journal of Japanese Studies*, 28(1), 2002, hlmn. 1-39.
- Governance for Sustainable Development: Integrating Governance in the Post-2015 Development Framework*, United Nations Development Programme, March 2014. <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Discussion-Paper--Governance-for-Sustainable-Development.pdf>.
- Haines, A., Cassels, A, "Can the Millennium Development Goals Be Attained?," *The BMJ*, 329(8), 2004, hlmn. 394-397.
- Hatakeyama, K, "Japan's Peacekeeping Policy: Strategic Calculation Or Internalization of an International Norm?," *Pacific Review*, 27(5), 2014, hlmn. 629-650.
- Hosoya, Y, "Japan's Two Strategies for East Asia: The Evolution of Japan's Diplomatic Strategy," *Asia Pacific Review*, 20(2), 2013, 146-156.
- Ishizuka, K, "Japan and UN Peace Operations," *Japanese Journal of Political Science*, 5(1), 2004, hlmn. 137-157.
- Ishizuka, K, "Japan's Policy Towards UN Peacekeeping Operations," *International Peacekeeping*, 12(1), 2005, hlmn. 67- 86.
- Japan's Contribution to UN Peacekeeping Operations (PKO)*, Ministry of Foreign affairs, Japan, https://www.mofa.go.jp/fp/ipc/page22e_000683.html.
- Liff, A. P, "Japan's Defense Policy: Abe the Evolutionary," *The Washington Quarterly*, 38(2), 2015, hlmn. 79-99.
- McDermott, A, "Japan's Financial Contribution to the UN System: In Pursuit of Acceptance and Standing," *International Peacekeeping*, 6(2), 1999, hlmn.64-88.
- Millennium Goals and Beyond 2015*, <https://www.un.org/millenniumgoals/>
- Mochizuki, M. M. & Porter, S. P, "Japan under Abe: Toward Moderation or Nationalism?" *The Washington Quarterly*, 36(4), 2013, hlmn. 25-41.
- Mulgan, A.G, "Japans Participation in U.N. Peacekeeping Operations: Radical Departure or Predictable Response?" *Asian Survey*, 33(6), 1993, hlmn. 560-575.
- Mulgan, A.G, "International Peacekeeping and Japans Role: Catalyst or Cautionary Tale?," *Asian Survey*, 35(12), 1995, hlmn. 1102-1117.
- Sachs, J, "From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals," *The Lancet*, Vol. 379, 2012, hlmn. 2206-2211.
- Shibata, A, "Japanese Peacekeeping Legislation and Recent Developments in U.N Operations," *Yale Journal of International Law*, 19(2), 1994, hlmn. 308-345.

Shimura, H, "Should Japan Participate in UN Peacekeeping Operations?" *Asia Pacific Review*, 3(1), 1996, hlmn. 137-144.

Singh, B, "Peacekeeping in Japanese Security Policy: International-Domestic Contexts Interaction," *European Journal of International Relations*, 17(3), 2011, hlmn. 429-451.

Smith, R.B. & Mitcham, C.J, *Changing Visions of East Asia, 1943-93: Transformations and Continuities*, Routledge: UK, 2007.

The Anti-Terrorism Special Measures Law, October 2001,
http://japan.kantei.go.jp/policy/2001/anti-terrorism/1029terohougaiyou_e.html

United Nations Peacekeeping, <https://peacekeeping.un.org/en>