

# UUD Jepang dan Tata Negara

SHIMADA Yuzuru  
Associate Professor  
Graduate School of International Development  
Nagoya University, Japan  
shimadayuzuru@gsid.nagoya-u.ac.jp

## 1. Sejarah UUD Jepang

### (1) Zaman pra-konstitusi

Pada tahun 1868, sistem pemerintahan Jepang bergeser dari Negara Feudal ke Negara Monarchy. Transisi ini disebut "Meiji Restorasi" (*Meiji Ishin*). Dengan transisi ini, *Shogun* (Panglima) di Edo (Tokyo) menyerahkan kekuasaan tertinggi yang memegang selama 265 tahun kepada Kaisar berada di Kyoto<sup>1</sup>. Sejak Meiji Restoration, kekuasaan politik sehari-hari secara *de facto* ada di tangan para aristokrat dan pejabat tinggi. Tetapi, sejak 1874, gerakan hak demokratis (democratic rights movement, *Jiyuu Minken Undou*). Para pengikut gerakan ini adalah:

- a. para politisi yang kalah dalam saingan pemerintah pusat;
- b. orang-orang berasal dari daerah yang berpihak pada pemerintah feodal sebelum Meiji restoration. (pihak-pihak bermusuhan pemerintahan kaisar)<sup>2</sup>, dan;
- c. para pemilik tanah luas di daerah pertanian (mereka berkomplain pada kebijakan pemerintah yang meningkatkan pajak dari pertanian).

Tujuan utama gerakan ini adalah pendirian parlemen dan penetapan UUD.

### (2) UUD 1889 (Meiji constitution, atau *Dainihon Teikoku Kenpou*)

Pada 1876, kaisar memerintah bawahannya untuk mempersiapkan draf UUD. Dan juga, pada 1881, kaisar mengumumkan dekret yang sebut pendirian parlemen pada 1890.

Sejak 1882, beberapa aristokratis memulai survey UUD negara-negara barat, dan, akhirnya, mereka memilih konstitusi Jerman (German Imperial Constitution, atau Bismarck's constitution) sebagai contoh UUD Jepang baru itu. Konstitusi Jerman tersebut bersifat monarkis dan membatasi hak-hak

---

<sup>1</sup> Selama zaman feodal, walaupun kaisar tetap berada di Kyoto dan memelihara tradisi, kaisar tidak mempunyai kekuasaan signifikan apapun. Apalagi, kadang-kadang, keluarga kaisar harus hidup dibawah keadaan ekonomi sangat susah.

<sup>2</sup> Dalam transisi, perang saudara terjadi antara pro-kaisar dan pro-Shogun (*Boshin war*, 1868).

warga negara<sup>3</sup>.

Pada 1889, UUD 1889 diumumkan, dan diperlakukan pada 1890. UUD 1889 bersifat UUD monarkis, dan kaisar memegang kekuasaan tertinggi (kaisar dianggap sebagai dewa tertinggi). Warga negara dianggap subjek kaisar, dan hak warga sangat terbatas. Walaupun ada pasal-pasal tentang hak warga, tetapi hak-hak itu mudah dibatasi oleh UU. Gagasan pembagian kekuasaan adalah sangat lemah. Kabinet bertanggungjawab kepada kaisar bukan kepada parlemen. Dekrit kaisar lebih tinggi daripada UU. Pengadilan tidak mempunyai hak uji dan kesempatan gugatan administratif adalah sangat sempit. Kepala daerah adalah pejabat Departmen Dalam Negeri yang ditunjuk oleh Kaisar.

Walaupun UUD 1889 adalah jauh dari Konstitusional demokratik, UUD itu tetap ada signifikan sebagai UUD modern kedua di Asia menyusul UUD Ottoman Empire (Turkey) pada 1876.

### **(3) UUD 1947 (Showa constitution, atau *Nihon-koku Kenpou*)**

Pada 15 Agustus 1945, akhirnya peran dunia kedua, Jepang dikalahkan oleh AS dan negara-negara beraliansinya (Sekutu). Ini adalah penyerahan tanpa syarat menurut Deklarasi Potsdam. Didalam Deklarasi Potsdam ada pasal yang menuntut demokratisasi, perlindungan HAM, dan disarmament Jepang. Sekutu, khususnya AS, menganggap bahwa salah satu sebab militarism Jepang adalah konstitusi yang tak bisa membatasi kekuasaan eksekutif. Maka AS memerintah pemerintah Jepang mempersiapkan UUD baru yang mementingkan asas demokrasi, HAM dan perdamaian (pacifism). Dibawah kontrol tentara AS sangat ketat (General Head Quarter Sektutu, GHQ), pada 1946, pemerintah Jepang mengumumkan UUD baru, dan memperlakukannya pada tahun berikut.

Poin-poin penting UUD 1947 adalah:

- a. kaisar sebagai simbol kesatuan warga (weak constitutional-monarchy)<sup>4</sup>
- b. membatalkan kekuasaan militer dan penolakan perang (pacifism)<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Alasan lain adalah pengaruh hukum Jerman terhadap sistem hukum Jepang secara umum. Hukum-hukum pokok seperti perdata, pidana, acara pidana dan perdata mencontohkan hukum Jerman (Prussia).

<sup>4</sup> Kaisar adalah simbol negara Jepang dan kesatuan warga Jepang, dan kedudukannya mendasar konsensus sebangsa Jepang yang berdaulat (pasal 1).

Dengan nasehat dan pengakuan dari perdana menteri, Kaisar boleh melakukan tindakan-tindakan seperti: (1) pengumuman amendemen UUD, UU, PP dan perjanjian internasional, (2) membuka parliamen, (3) membubarkan kamar bawah (house of representative), (4) mengumumkan pemilihan anggota DPR, (5) menunjuk menteri dan duta besar, (6) menetapkan amnesti, (7) penghargaan (8) mengakui ratifikasi, (9) menerima duta luar negeri, (10) melaksanakan upacara, (11) menunjuk perdana menteri, dan (12) menunjuk ketua MA (pasal 3, 6 dan 7)

<sup>5</sup> pasal 9 UUD Jepang 1947

(1) Kami warga negara Jepang beraspirasi ikhlas untuk perdamaian antar-negara dengan berdasarkan keadilan dan ketertiban. Jalan untuk menyelesaikan perselisihan antara bangsa-bangsa, kami lepas

c. kedaulatan rakyat<sup>6</sup>

Poin-poin tersebut didukung oleh masyarakat luas yang berkehidupan susah lelah selama perang. Tetapi karena proses persiapan UUD 1947, sampai sekarang, ada opini-opini bahwa UUD itu bukan milik warga Jepang (UUD dipaksa dari luar).

Didalam UUD 1947 jelas pengaruh konstitusionalisme AS. Umpamanya, *judicial review*, pembagian kekuasaan (*trias politica*), pemilihan langsung kepala daerah, HAM dan liberalism.

Tetapi juga, UUD 1947 mempunyai hal-hal mirip dengan UUD negara lain sezaman, seperti UUD Jerman Barat (*Bonn Constitution*, 1949), UUD Italy (1948). Salah satu pointnya adalah mementingkan peran pemerintah untuk menjamin hak sosial (*welfare sosial state*).

## **2. Sistem tata negara Jepang menurut UUD 1947.**

UUD 1947 mengatur tiga kekuasaan tertinggi, yaitu, kekuasaan eksekutif dipegang oleh kabinet (*naikaku*), kekuasaan legislatif dipegang oleh parlement (*Diet, Kokkai*) dan kekuasaan kehakiman dipegang oleh MA (*Saikou-Saibansho*). Ketiga kekuasaan ini adalah setara di depan UUD, salah satu bukti kesetaraan ini adalah gaji, yaitu gajinya perdana menteri, ketua Diet dan ketua MA sama. (Gaji menteri-menteri, wakil ketua Diet dan hakim agung juga sama.)

Hubungan tiga kekuasaan tertinggi adalah hubungan *check and balance*.

### **(1) Pembagian kekuasaan (cek dan balance)**

#### **A. Hubungan antara eksekutif dan legislatif**

Perdana menteri bisa membubarkan kamar bawah<sup>7</sup> (pasal 7(3)).

Kamar bawah bisa mengancam kabinet (*motion of nonconfidence*) (pasal 69)

---

kekal untuk mengumumkan perang oleh kekuasaan negara dan intimidasi dengan menggunakan kekuatan militer.

(2) Untuk mencapai tujuan tersebut, kami tidak memiliki tenaga militer. Hak melaksanakan perang, negara tidak mengijinkannya

<sup>6</sup>

<sup>7</sup> Masa jabatan anggota kamar bawah (*house of representative, Shugiin*) adalah 4 tahun asal tidak ada pembubaran. Masa jabatan kamar atas (*senate, Sangiin*) adalah 6 tahun dan setiap tiga tahun, setengah kursi dipilih lagi.

Kursi kamar bawah 480. 300 dipilih dengan sistem distrikt, dan sisanya dipilih sistem *proportional*. Kursi senate adalah 252. 100 dipilih dengan sistem *proportional*, dan sisanya dipilih sistem distrikt *prefectural* (2-8 kursi setiap *perfecture* atau provinsi).

Diet mempunyai hak interogasi terhadap administrasi (pasal 62)<sup>8</sup>

### **B. Hubungan antara kehakiman dan legislatif**

Pengadilan mempunyai hak uji konstitusional terhadap UU dan peraturan-peraturan (pasal 81).

Diet mengadakan pengadilan impeachment terhadap hakim (pasal 64).

Diet menetapkan UU dan, tentu, peradilan terikat UU.

### **C. Hubungan antara eksekutif dan kehakiman**

Kabinet menunjuk ketua MA dan hakim agung.(pasal 6 dan 79)

Kabinet menunjuk hakim bawah dari daftar calon hakim dipersiapkan oleh MA. (pasal 80)

Pengadilan mempunyai yurisdiksi terhadap kasus (gugatan) administrasi

### **(2) bicameral system (hubungan Kamar Bawah dan senate)**

Secara umum, Kamar Bawah mempunyai kekuasaan lebih besar daripada Senate, yakni:

- Kamar Bawah menyidangi RAPBN terlebih dulu daripada Senate (pasal 60-1)
- Bila penetapan kamar bawah dan Senate berbeda tentang RAPBN, penetapan kamar bawah menjadi penetapan diet. (pasal 60-2)
- Kamar bawah mempunyai hak motion of nonconfidence terhadap kabinet.
- Bila kamar bawah meluluskan RUU tapi Senate menolaknya, kamar bawah bisa memperundangkannya dengan mayoritas 2/3.(pasal 59-2)
- Bila kamar bawah meluluskan RUU (dan perjanjian internasional) tapi Senate menetapkannya selama 60 hari, maka RUU tersebut diperundangkan secara otomatis.(pasal 59-4 dan pasal 61)

### **Twisted diet:**

Saat ini, partai perdana menteri (Democratic Party) menguasai mayoritas di kamar bawah, tetapi tidak menguasai mayoritas di Senate. Maka Perdana menteri sangat susah menjalankan kebijakan sehari-hari. Kondisi semacam ini juga terjadi pada zaman LDP (Liberal Democratic Party). Waktu itu Democratic party memegang mayoritas di Senate, sedangkan, Kamar Bawah ada di tangan LDP. Keadaan sekarang lebih sulit daripada itu. Karena kondisi ini karena kursi partai Perdana Menteri tidak sampai 2/3 mayoritas di Kamar Bawah.

### **(3) Pemerintahan Daerah**

Baik Kepala daerah (gubernur provinsi dan wali kota) dipilih, maupun parliament daerah dipilih oleh

---

<sup>8</sup> Dalam rangka pelaksanaan hak interogasi, parliament boleh minta pemanggilan saksi, keterangan dari saksi dan dokumen berkaitan.

pemilihan warga setempat (pasal 93). Maka hubungan kepala daerah dan perliament daerah mirip dengan hubungan presiden dan congress di AS. Ada juga sistem recall (warga boleh mengajukan motif referendum untuk menyingkir baik kepala maupun parliament daerah). Pembagian kekuasaan dan pengawasan terhadap kekuasaan lebih nyata di pemerintahan daerah.

Maka, pemerintahan daerah Jepang sering diacu sebagai "skolah demokrasi".

### 3. HAM di dalam UUD

Bab III berjudul "hak dan kewajiban warga negara."

Hak-hak spesifik yang dijamin oleh UUD adalah sebagai berikut:

- hak tidak didiskriminasi menurut ras, pikiran, jenis kelamin, kedudukan sosial dan asal lahirnya (pasal 14).
- hak pilih dan universal suffrage (pasal 15)
- hak mengajukan petisi (pasal 16)
- hak minta ganti rugi terhadap tort oleh pegawai negeri (pasal 17)
- larangan perbudakan (ps 18)
- kebebasan pikiran dan hati nurani (ps 19)
- kebebasan beragama dan perpisahan antara pemerintahan dan agama (ps 20)
- kebebasan ekspresi dan komunikasi (ps.21)
- kebebasan untuk memilih pekerjaan dan tempat tinggal (ps 22)
- kebebasan akademis (ps 23)
- serataan antara laki-laki dan perempuan dalam pernikahan dan keluarga (ps.24)<sup>9</sup>
- hak untuk kehidupan sehat dan cultural dengan memunuhi standard minimal. (ps. 25)<sup>10</sup>
- hak untuk pendidikan dan pendidikan dasar dengan gratis (ps.26)
- hak kerja termasuk kondisi kerja layak dan langgaran kerja anak (ps 27)
- hak berserikat buruh (ps 28)
- hak atas harta (dibatasi oleh kepentingan sejahatera umum) (ps 29)
- kewajiban pajak (ps 30)
- hak bebas badan (ps 31)
- hak mencari keadilan (ps 32)
- hak untuk "due process" (ps 33 sampai pasal 40)<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Di bawah UU perdata lama sebelum WWII, perempuan harus dapat setuju kepala keluarga (biasanya ayah) untuk menikah. Suami berkedudukan sebagai kepala keluarga, dan perempuan tidak mempunyai kemampuan legal.

<sup>10</sup> Maka ada sistem pembantuan terhadap kaum miskin (social security) sebagai hak warga.

<sup>11</sup> contohnya, asas " nullum crimen sine lege", "presumption innocence" dll.

#### **4. Amendamen UUD**

UUD Jepang adalah termasuk UUD rigid. Maka procedure perubahan UUD adalah jauh lebih susah daripada UU biasa. Sampai terakhir ini, perubahan UUD adalah salah satu isu critical yang membagi kiri-kanan aliran politik.

Di Jepang, pro-amendamen UUD adalah kaum konservatif. Mereka memikir bahwa UUD kita adalah UUD tertekan dan bertentangan mitos orang Jepang. Juga, bercenderung memikir bahwa pasal 9 harus dihapus dan Jepang seharusnya memasan kekuatan militer sebagai "negara biasa." Tetapi, kontra-amendamen adalah kaum liberal. Mereka berpendapat bahwa pacifism adalah sangat penting dan menjamin keadaan Jepang. Mereka bercenderung bertentangan aliansi militer antara Jepang dan AS (Security treaty). Menurut mereka, Kaisar secara simbol adalah kuncinya kedaulatan rakyat.

Gambaran pro-kontra amendamen tersebut di atas menjadi agak kabur sejak selesainya perang dingin dan transisi kondisi politik Jepang sejak 1990an. Tetapi masih ada banyak perdebatan tentang amendamen UUD.

Pasal 96-1 adalah pasal tentang amendamen:

Untuk memulai proses amendamen, harus ada usulan (motion) amendamen yang dapat setujuan lebih 2/3 dari jumlah anggota setiap kamar Diet. Bila ada usulan ini, Diet mengadakan referendum khusus untuk amendamen. Untuk mengesahkan amendamen, perlu ada pemungutan suara setujuan lebih dari 50% di referendum.

#### **5. Pacifism dan paskan bela diri (Self-defencing force, *Jieitai*)**

Deklarasi Potsdam dan Instruksi GHQ (General Head Quarter) tentara AS mewajibkan pemerintah Jepang untuk membatalkan semua tenaga militer. Instruksi ini menjadi pasal 9 UUD 1947. Maka Jepang memilih jalan sebagai negara berdasarkan pasifism. Tetapi, karena makin tingkatnya perang dingin antara pihak AS dan pihak USSR, tentara AS mengubah kebijakan awalnya. AS menganggap Jepang sebagai front-line di Asia terhadap negara-negara sosialis (USSR dan PRC).

Waktu Perang Korea terjadi pada 1950, GHQ menyuruh pemerintah Jepang mendirikan satu unit bersenjata sebagai bagian khusus kepolisian (*Keisatsu-Yobitai*). Terus, pada 1952, unit ini pisah dari polisi dan menjadi paskan mandiri, bernama *Hoantai* (Security force). Akhirnya, pada 1954, Security Force menjadi *Jieitai* (Paskan bela diri), dan ditanggung oleh National Defence Agency. Paskan ini

melengkapi pasukan darat, pasukan laut dan pasukan udara.

Tentu, pendirian Pasukan Bela Diri menyebabkan perdebatan panas dalam masyarakat Jepang, yakni apakah pasukan bela diri bertentangan terhadap pasal 9 UUD 1947.

Pemerintahan LDP mempertahankan keberadaannya pasukan bela diri dengan dalil bahwa tujuan pasukan bela diri adalah hanya membela tanah air Jepang saja, maka perlengkapan senjata itu tidak termasuk kekuatan militer. Menurut legalisasi ini, wilayah kegiatan pasukan bela diri harus dibatasi dalam wilayah Jepang saja.

Tetapi, saat ini, salah satu tugas penting Pasukan bela diri adalah peace-keeping operation (PKO). Maka ada pendapat bahwa perlu amendamen UUD untuk mengakomodasi kegiatan PKO.

