

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kondisi perpolitikan di wilayah Asia Timur dapat dikatakan fluktuatif. Negara-negara di Asia Timur saling menjalin kerja sama tetapi tak jarang ketegangan juga terjadi diantara mereka. Hubungan yang fluktuatif dapat dilihat mulai dari masa Perang Dingin. Pada masa Perang Dingin sedang terjadi perang ideologi yang juga mempengaruhi Asia Timur. Tiongkok dan Korea Utara menganut ideologi komunisme sama seperti Uni Soviet. Sedangkan Jepang dan Korea Selatan menganut ideologi liberal yang sama seperti Amerika Serikat. Senjata nuklir yang dimiliki Korea Utara menyebabkan konflik di wilayah Semenanjung Korea. Amerika Serikat yang merupakan sekutu Jepang dan Korea Selatan juga menganggap nuklir Korea Utara sebagai ancaman tidak langsung (Kim S. S., 2003). Selain itu juga banyak terjadi perselisihan wilayah dan laut di Asia timur. Permasalahan sengketa wilayah ini diantaranya adalah sengketa perbatasan Tiongkok-Korea Utara, Pulau Diayou/Senkaku (Tiongkok-Jepang) dan Pulau Dokdo/Takeshima (Korea Selatan-Jepang). Meningkatnya kekuatan serta pengaruh Tiongkok juga membuat was-was negara Asia Timur lainnya terutama Jepang dan Korea Selatan.

Setelah berakhirnya Perang Dingin dan persaingan dua *super-power*, Asia Timur masih terpecah melanjutkan aliansi yang sebelumnya telah terbentuk yang mengikat kedua Korea, Jepang, Tiongkok, dan Amerika

Serikat dalam kompleks keamanan regional yang bilateral (Kim S. S., 2003). Hubungan kerja sama antara Korea Selatan, Jepang dan Amerika Serikat cukup menonjol. Wilayah ini sangat penting bagi keamanan dan ekonomi Amerika Serikat, dan peran Amerika Serikat tetap merupakan komponen penting untuk geostrategi dan geopolitik Korea Selatan dan Jepang (Kim S. S., 2003). Jepang memiliki perjanjian militer dengan Amerika Serikat setelah Perang Dunia II berakhir. Dalam perjanjian ini Jepang menyerahkan pertahanan negaranya pada Amerika Serikat agar Jepang dapat lebih berkonsentrasi pada pembangunan ekonomi (Maizland & Xu, 2019). Korea Selatan dan Amerika Serikat juga memiliki kerja sama dalam bidang militer. Pada awalnya kerja sama ini bertujuan untuk melindungi Korea Selatan dari ancaman eksternal seperti Uni Soviet/Rusia dan Tiongkok terkait dengan penyebaran komunisme (Moon & Kim, 2003). Sedangkan kerja sama ekonomi antara kedua negara ini menjadikan Korea Selatan sebagai cerminan dari ekonomi Amerika Serikat dan menjadi penguatan demokrasi liberal di wilayah Asia Timur (Moon & Kim, 2003).

Konstelasi politik di wilayah Asia Timur terutama Jepang dan Korea Selatan tidak hanya dilatarbelakangi oleh isu keamanan maupun ekonomi tetapi juga isu permasalahan sejarah. Salah satu konflik terkait sejarah antara Korea Selatan dan Jepang adalah *comfort women*. Meskipun Perang Dunia II telah berakhir permasalahan *comfort women* masih menjadi permasalahan terutama setelah para mantan *comfort women* dari Korea Selatan menuntut permintaan maaf dari pemerintah Jepang. *Comfort women* adalah budak seks tentara – tentara Jepang selama Perang Dunia ke 2 berlangsung (awf.or.jp).

Selama masa penjajahan Jepang dan terjadinya perang pada tahun 1910-1945 banyak perempuan-perempuan yang berasal dari Jepang dan juga Korea dikirim ke *comfort station* yang didirikan oleh militer Jepang di Tiongkok dan wilayah lain yang diduduki oleh Jepang (awf.or.jp, 2000). *Comfort Station* sendiri adalah rumah bordil militer yang berada di kamp militer tentara Jepang dan diperuntukkan eksklusif untuk tentara dan perwira Jepang (Tanaka, 2002).

Perempuan secara paksa diculik untuk dibawa ke kamp-kamp tentara dan dijadikan sebagai budak seks. Pemerintah Korea Selatan dan Jepang sering kali bersitegang akibat usaha penyelesaian isu ini. Korea Selatan masih terus memperjuangkan hak - hak *comfort women* dengan berbagai cara, mulai dari secara diplomatis dengan menuntut permintaan maaf sampai dengan demo mingguan yang dilakukan para aktifis. Demonstrasi ini dikenal dengan sebutan *Wednesday Demonstration* yang dilaksanakan setiap hari Rabu di depan Kantor Kedutaan Besar Jepang. Selain itu aktifis Korea Selatan membangun sebuah patung yang melambangkan *comfort women* di depan Kantor Kedutaan Besar Jepang. Patung tersebut bernama *Pyeonghwaui sonyeosang* atau Statue of Peace (Choe, 2011).

Pemerintah dan masyarakat Korea Selatan tidak hanya menginginkan pengakuan dan permintaan maaf dari Jepang tetapi juga pemberian hukuman yang tegas pada orang – orang yang bertanggung jawab dalam praktik *comfort women* tersebut. Salah satu Presiden Korea Selatan, Park Geun Hye secara aktif terus mengkritik Pemerintah Jepang terkait permasalahan sejarah. Setelah menjabat sebagai Presiden Korea Selatan pada 2013, Park Geun Hye

menyatakan kritiknya kepada Jepang, "Dinamika bersejarah dari satu pihak menjadi pelaku dan pihak lain yang menjadi korban akan tetap tidak berubah bahkan setelah seribu tahun berlalu (Okonogi, 2019)". Bahkan pada tahun 2014 Park Geun Hye memperingatkan Jepang jika negaranya akan menghadapi isolasi jika merevisi¹ permintaan maaf PM Kono pada tahun 1995. Kemudian pada 2015 ia juga terus mendesak untuk menyelesaikan masalah *comfort women*, dengan mengatakan ini adalah "waktu yang tepat untuk mengambil keputusan."

Meskipun kerap mengkritik Jepang pada kenyataannya pemerintahan Park tidak melanjutkan usaha mendapatkan hak – hak korban melalui pengadilan. Saat Park Geun Hye bertemu untuk pertama kalinya dengan Shinzo Abe, Park sepakat untuk segera menyelesaikan berbagai permasalahan sejarah yang ada antara Korea Selatan dan Jepang. Pada 2015 akhirnya Shinzo Abe dan Park Geun Hye mengadakan pertemuan mengenai permasalahan *comfort women*. Kesepakatan antara kedua negara dianggap sebagai kesepakatan yang '*Final and Irreversible*'. Isi dari kesepakatan tersebut diantaranya adalah Jepang meminta maaf dan akan memberikan biaya ganti rugi sebesar 1 Miliar Yen dan Pemerintah Korea diminta untuk menghilangkan *statue of peace* yang berada di depan kantor kedutaan besar Jepang (BBC.com, 2015).

¹ Abe mengatakan jika sebenarnya tidak ada bukti otentik yang menyatakan keterlibatan militer Jepang dan proses pemaksaan. Sejalan dengan selesainya misi dari AWF, Abe dan anggota parlemen dari Partai Demokrat Liberal menginginkan "*Kono Statement*" dikaji ulang dan merevisi permintaan maaf resmi pemerintah Jepang.

Dilihat dari sejarah dan perkembangan permasalahan ini hanya pada masa pemerintahan Park Geun Hye, kedua negara duduk bersama untuk secara khusus membahas mengenai penyelesaian isu *comfort women*. Pertemuan tersebut dilakukan setelah Park beberapa kali menolak untuk bertemu dengan Abe. Park tetap melakukan dialog dan kesepakatan dengan Abe meskipun para mantan *comfort women* dan kelompok pendukung menentang perjanjian tersebut. Lee, seorang mantan *comfort women* menyatakan jika perjanjian itu tidak mencerminkan pandangan mantan *comfort women*. Sebuah kelompok sipil, the Korean Council for the Women Drafted for Military Sexual Slavery in Japan menyebut bahwa tindakan tersebut adalah diplomasi yang memalukan dan sepenuhnya mengkhianati *comfort women* dan rakyat Korea Selatan (Choe S. , 2015).

Telah banyak penelitian yang membahas mengenai *comfort women* terutama dari sisi sejarah dan perspektif hukum. Seperti pada buku "*Japan's Comfort Women Sexual Slavery And Prostitution During World War II And The US Occupation*". Yuki Tanaka (2002) dalam bukunya membahas mengenai perbudakan seksual selama Perang Dunia II dan secara detail menjelaskan sejarah *comfort women*. Pembahasan dalam buku ini mencakup peristiwa *Rape of Nanjing* sampai dengan pelayanan *comfort women* untuk tentara sekutu. Tanaka juga banyak membahas mengenai adanya praktik ini di Hindia Belanda. Tidak hanya kaitan antara Jepang dan *comfort women* yang dibahas di dalam buku ini. Pengaruh Amerika Serikat dan alasan mengapa Amerika Serikat mengabaikan adanya praktik *comfort women* juga dijelaskan dalam buku ini. Carmen M. Arigibay dalam jurnalnya *Sexual Slavery and the*

Comfort Women of World War II (2003) juga membahas mengenai sejarah dan cara – cara perekrutan *comfort women*. Namun, Arigibay (2003) lebih banyak menjelaskan mengenai hukum yang berlaku bagi kejahatan perbudakan seksual dengan menggunakan kasus *comfort women* sebagai contoh. Melihat dari bagaimana praktik *comfort women* terjadi maka Pemerintah Jepang harus bertanggung jawab karena telah melanggar beberapa perjanjian internasional seperti yang dikatakan Grace Lai (2002) dalam jurnalnya '*Comfort Women In Japan And Korea*'. Lai menjelaskan hukum yang bisa diberlakukan untuk membuat Jepang bertanggung jawab atas kasus *comfort women*. *Comfort women* ini melanggar artikel II Convention for the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide dan artikel 46 Konvensi Den Haag.

Seperti yang dijelaskan sebelumnya, penelitian yang ada lebih banyak berfokus pada perspektif sejarah dan hukum dari permasalahan *comfort women*. Belum terdapat penelitian yang membahas secara khusus mengenai sikap masa pemerintahan Korea Selatan tertentu dalam menghadapi isu ini. Untuk itu penelitian ini akan lebih menekankan pada alasan Park Geun Hye melakukan kesepakatan dengan Jepang pada 2015. Sikap Park Geun Hye tersebut berbeda dengan sikap pada awal masa kepemimpinannya. Pilihan tersebut juga berbeda dari presiden – presiden Korea Selatan sebelumnya. Penulis akan meneliti terlebih dahulu kepentingan Korea Selatan dalam kasus ini. Kemudian melihat bagaimana pengaruh struktur internasional mempengaruhi kebijakan Park Geun Hye terkait *comfort women*.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan tujuan yang telah disampaikan sebelumnya maka rumusan masalah yang dibahas dalam penelitian ini adalah “ Mengapa Korea Selatan menyetujui kesepakatan mengenai Comfort Women yang *Final and Irreversible* dengan Pemerintah Jepang pada 2015?”

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini terbagi menjadi dua, yaitu tujuan umum dan khusus yang dijelaskan sebagai berikut.

1.3.1 Tujuan Umum

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan pengaruh dari sistem internasional terhadap kebijakan politik luar negeri yang diambil oleh suatu negara.

1.3.2 Tujuan Khusus

Tujuan khusus dari penelitian ini adalah mendeskripsikan, menganalisis dan menyimpulkan keadaan dalam wilayah regional Asia Timur serta Amerika Serikat dan implikasinya terhadap kebijakan yang diambil oleh Korea Selatan. Melalui penelitian ini, diharapkan dapat diperoleh manfaat sebagai berikut:

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat bagi dunia pendidikan, khususnya ilmu Hubungan Internasional sebagai

referensi dan menambah kajian pembahasan ilmu Hubungan Internasional.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi serta memperluas pembahasan mengenai hubungan antara negara-negara di Asia Timur dengan Amerika Serikat dalam hal pengambilan kebijakan luar negeri dan keamanan.

1.5 Kerangka Teori

Bagian ini akan menjelaskan pendekatan yang menjadi dasar yang digunakan dalam penelitian ini yaitu analisis kebijakan luar negeri milik Valerie M. Hudson. Dalam bukunya yang berjudul "*Foreign Policy Analysis : Classic and Contemporary Theory*" Hudson menyebutkan terdapat dua tingkatan untuk menganalisis kebijakan luar negeri yaitu level mikro dan level makro. Level mikro adalah faktor psikologis, efek kelompok kecil dan besar, budaya dan wacana sosial, serta politik dalam negeri. Sedangkan level makro adalah atribut nasional dan sistem internasional. Level makro akan digunakan untuk mengetahui alasan Park mengambil keputusan menyetujui perjanjian 2015. Secara spesifik level makro yang digunakan adalah sistem internasional.

Sistem internasional membentuk perilaku negara karena bangsa-bangsa di dunia dan interaksi antara mereka merupakan suatu kesatuan sistem. Struktur sistem itu dan perubahan-perubahan yang dialaminya selama ini telah menentukan perilaku aktor-aktor hubungan internasional yang terlibat di dalamnya (Mas'ud, 1990). Suatu sistem dapat dibagi menjadi beberapa tipologi tergantung pada atribut yang ada di dalamnya. Atribut-atribut tersebut

diantaranya adalah jumlah aktor dalam suatu sistem, distribusi kekuasaan di seluruh aktor tersebut, jumlah kekuatan utama atau kutub dalam suatu sistem, tingkat kepatuhan terhadap kekuatan-kekuatan ini melalui mekanisme aliansi formal atau informal, keberadaan atau ketidakhadiran dan kekuatan organisasi supranasional, jumlah masalah yang diperebutkan dalam sistem, dan sebagainya (Hudson, 2014).

Untuk mendukung analisis tingkat sistem internasional maka penulis juga akan menggunakan teori realism offensif milik John J. Mearsheimer yang tercantum dalam bukunya "*The Tragedy of Great Power Politics.*" Realisme offensif berasumsi bahwa sistem internasional sangat membentuk perilaku negara. Mearsheimer menyebutkan terdapat lima asumsi terkait realism offensif. Asumsi pertama mengatakan jika sistem internasional itu anarkis dimana negara tidak memiliki otoritas pusat di atasnya. Asumsi kedua adalah bahwa kekuatan besar secara inheren memiliki kemampuan militer offensif yang memberi sarana untuk menyakiti dan menyerang satu sama lain. Asumsi ketiga yaitu tidak ada negara yang dapat memastikan apakah negara lain akan menggunakan kemampuan militer offensifnya untuk menyerang negara lain atau tidak. Asumsi keempat menyatakan bahwa tujuan utama dari kekuatan besar adalah bertahan hidup. Asumsi kelima adalah kekuatan besar merupakan aktor rasional (Mearsheimer, 2014).

Mearsheimer (2014) juga menyebutkan jika negara dapat melakukan pelbagai strategi untuk mengurangi ancaman dari negara lain. Salah satu strategi ini adalah *balancing*. Dengan melakukan *balancing* negara yang terancam akan berusaha mencegah agresor mengganggu keseimbangan

kekuasaan dan menggunakan sumber daya yang substansial untuk mencapai tujuannya. Negara yang terancam dapat memilih tiga langkah untuk membuat *balancing* berhasil. Salah satunya adalah dengan negara-negara yang terancam dapat bekerja untuk menciptakan aliansi pertahanan untuk membantu mereka mengendalikan lawan mereka yang berbahaya (Mearsheimer, 2014). Membentuk aliansi memberikan keuntungan bagi negara yang terancam. Biaya atau beban yang digunakan untuk mengendalikan atau melawan agresor lebih sedikit karena dapat dibagi dengan negara sekutu. Selain itu, merekrut sekutu meningkatkan jumlah daya tembak untuk berhadapan dengan agresor, yang pada gilirannya meningkatkan kemungkinan bahwa pencegahan akan berhasil (Mearsheimer, 2014).

1.6 Hipotesis

Hipotesis penelitian ini mengenai alasan Park Geun Hye mengambil langkah yang berbeda dari presiden-presiden sebelumnya dengan menyetujui kesepakatan 2015 menurut level analisis sistem internasional adalah karena munculnya ancaman eksternal dan adanya kepentingan dari negara lain. Keadaan dalam sistem internasional seperti peristiwa maupun kebijakan dari negara lain mendorong Korea Selatan untuk menyetujui kesepakatan dengan Jepang.

1.7 Operasionalisasi Konsep

Operasionalisasi konsep merupakan sebuah batasan konsep yang digunakan oleh peneliti dalam rangka melakukan penelitiannya. Definisi ini mengacu pada kerangka teori/konsep yang telah dirumuskan sebelumnya.

1.7.1 *Comfort Women*

Menurut *Asian Women Funds* (2000), *comfort women* adalah wanita dan anak perempuan yang dijadikan budak seks tentara – tentara Jepang selama Perang Dunia II berlangsung. Wanita-wanita ini kemudian ditempatkan di rumah bordil yang berada di dalam kamp militer milik Jepang. *Comfort women* yang dimaksud dalam penelitian ini adalah wanita dan anak-anak perempuan yang berasal dari Korea terutama Korea Selatan yang menjadi korban selama masa pendudukan Jepang.

1.7.2 *Balancing*

Balancing adalah strategi suatu negara untuk meningkatkan kemampuan militernya demi mempertahankan diri dari ancaman lawan. Dalam penelitian ini *balancing* yang dimaksud adalah *external balancing* dimana negara yang merasa terancam membentuk aliansi untuk membantu membendung lawan yang berbahaya (Mearsheimer, 2014).

1.7.3 *Ancaman (threat)*

Ancaman yang dimaksud dalam penelitian ini adalah ancaman yang didapat oleh Korea Selatan dan sekutunya dari negara di sekitarnya yaitu Korea Utara dan Tiongkok. Ancaman ini dapat berupa ancaman militer maupun ekonomi.

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan adalah tipe eksplanatif dengan metode kualitatif. Tipe penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan mengenai mengapa suatu peristiwa atau fenomena terjadi. Dengan tipe eksplanatif peneliti harus memahami cirri dan hubungan sistematis suatu fenomena berdasarkan fakta.

1.8.2 Situs Penelitian

Dalam penelitian ini, wilayah penelitiannya adalah Korea Selatan.

1.8.3 Jangkauan Penelitian

Penelitian ini hanya mencakup jangka waktu tertentu yaitu pada masa sebelum ditandatanganinya Kesepakatan 2015 yang '*Final and Irreversible*'. Implikasi lebih lanjut terhadap hubungan Korea Selatan-Jepang hanya dilihat dalam setahun setelah adanya kesepakatan.

1.8.4 Teknik Pengumpulan Data

Sumber data utama dalam penelitian ini berupa studi literatur. Data yang digunakan untuk menganalisis dan menjawab rumusan masalah adalah literatur buku, jurnal, laporan, dan artikel-artikel internet. Studi literatur dilakukan dengan membaca buku-buku yang berkaitan dengan sejarah serta perkembangan praktik *comfort women* di Korea Selatan. Buku-buku yang digunakan diantaranya adalah "*Japan's Comfort Women_ Sexual Slavery and Prostitution during World War II and the US Occupation*" milik Toshiyuki Tanaka dan buku "Pengadilan Kejahatan Perang Internasional Terhadap

Perempuan: Keputusan 4 Desember 2001” yang dikeluarkan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Sedangkan jurnal – jurnal yang digunakan dalam penelitian ini adalah jurnal yang membahas mengenai dinamika politik yang terjadi di Korea Selatan baik yang berkaitan dengan isu *comfort women*, hubungan antara Korea Selatan, Jepang, dan Amerika Serikat, serta sistem internasional yang berkaitan dengan terbentuknya aliansi. Kemudian data – data tersebut dideskripsikan dan dianalisis melalui kerangka teori yang mengacu pada kesimpulan.

1.8.5 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang akan digunakan adalah metode kongruen. Analisis dengan metode kongruen berfokus pada penarikan kesimpulan terhadap relevansi teori dari suatu peristiwa dengan prediksi keadaan yang diambil dari teori-teori yang ada (Annamalai, 2010). Metode ini tidak hanya mencakup pengamatan kumpulan data dan pengamatan proses sebab-akibat tetapi juga aktor yang berperan penting, persepsi, dan motivasi mereka. Dengan metode kongruen penelitian ini akan berfokus untuk menganalisis alasan serta Korea Selatan pada masa Park Geun Hye dalam menanggapi isu *comfort women* menggunakan konsep analisis kebijakan luar negeri milik Valerie Hudson dan teori realism ofensif milik John J. Mearsheimer.

1.9 Sistematika Penulisan

Bab 1 adalah pendahuluan yang berisikan informasi umum seperti latar belakang masalah isu *comfort women*, tujuan dan manfaat penulisan, serta

rumusan masalah. Bab 2 akan memberikan deskripsi lebih jelas mengenai latar belakang *comfort women*, praktiknya, dan cara penyelesaian yang sudah dilaksanakan. Pada bab ini juga akan dijelaskan bagaimana hubungan antara Korea Selatan dan Jepang sampai pada saat dilaksanakannya Kesepakatan 2015. Kemudian menjelaskan bagaimana dinamika politik regional Asia Timur dan kaitannya dengan Korea Selatan dan Jepang. Bab 3 akan menganalisis tentang apa saja yang melatarbelakangi Park Geun Hye dalam mengambil keputusan mengenai kebijakan yang dilakukan. Bab 4 adalah penutup yang berisikan kesimpulan dan saran untuk penelitian lebih lanjut.