

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Jepang dan Korea Selatan merupakan negara tetangga secara geografis. Kedua negara juga merupakan negara-negara Sekutu Amerika Serikat. Keberadaan kedua negara ini sangatlah penting bagi Amerika Serikat di kawasan Asia Timur mengingat Korea Utara dan Tiongkok adalah negara-negara Sekutu Rusia. Namun demikian, sejarah hubungan Jepang dan Korea Selatan memiliki beberapa sisi gelap. Abad 19 dan 20 merupakan tahun-tahun gelap bagi sebagian wilayah di Asia dan merupakan tahun-tahun bagi Jepang untuk melakukan ekspansi kekuasaan sebelum akhirnya dihancurkan oleh Amerika Serikat pada tahun 1945 dengan pengeboman di dua wilayah di Jepang yaitu, Hiroshima dan Nagasaki.

Sebelum terjadi perang saudara antara Korea Selatan dan Korea Utara, wilayah Korea disebut dengan Semenanjung Korea yang dalam bahasa Korea disebut dengan Joseon (sejak tahun 1392) (Kim & Jaffe, 2010) dengan pemerintahan kerajaan di dalamnya oleh Dinasti Lee. Namun demikian, pada tahun 1910, kekaisaran Jepang berhasil menduduki Semenanjung Korea dan meruntuhkan Kerajaan Joseon.

Kekuasaan Jepang di Semenanjung Korea terjadi sejak tahun 1910 hingga tahun 1945. Selama pendudukan Jepang di Korea, warga negara Korea mengalami banyak kesulitan. Tidak berbeda jauh dengan apa yang terjadi di

Indonesia, sebagai negara jajahan Jepang, kerja romusha dan kesengsaraan dirasakan hampir seluruh warga negara jajahan. Kejahatan Jepang pada masa Perang Dunia II terhadap masyarakat Korea yang hingga saat ini masih menjadi isu hangat adalah masalah *comfort women*. Lebih dari 200.000 perempuan Korea, Vietnam, China, Filipina, dan Indonesia dijadikan budak seks atau sering disebut dengan *comfort women* oleh Jepang untuk para tentaranya yang berperang dan sebagian besar perempuan itu berasal dari Korea Selatan. (Han & Sun, 2015)

Dari sudut pandang Jepang, *comfort women* dibentuk oleh sistem militer Jepang pada tahun 1930-an, yang pada awalnya *comfort Station* atau tempat prostitusi yang dibentuk oleh pemerintah Jepang ini digunakan sebagai tempat prostitusi berkedok restoran dan tempat minum. Hal ini dilakukan untuk mengurai tingkat pemerkosaan terhadap wanita oleh tentara Jepang (Tanaka Y. , 2002).

Dari perspektif Korea Selatan, *comfort women* bukan prostitusi, melainkan budak seks karena sistemnya berupa pemaksaan. Ribuan perempuan yang mayoritas adalah remaja dipaksa untuk mengikuti perintah pasukan militer Jepang dan dibawa ke luar Korea untuk dijadikan budak seks di wilayah perang. Perempuan-perempuan tersebut akan disiksa jika menolak perintah Militer Jepang. Meskipun Jepang mengklaim bahwa *comfort women* merupakan prostitusi tanpa paksaan, para korban *comfort women* yang masih selamat dan bertahan hidup menjadi saksi dan bukti utama adanya peristiwa perbudakan seks.

Perbedaan yang mencolok antara pandangan Jepang dan Korea ini menjadikan isu *comfort women* menjadi salah satu kajian kemanusiaan akibat perang dunia. Masalah *comfort women* menjadi pusat perhatian sebagian aktifis, lembaga, organisasi, ataupun negara mengenai kejahatan kemanusiaan. Pada 13 Desember 2007, Parlemen Eropa mengusulkan resolusi keadilan untuk para *comfort women* dan meminta pemerintah Jepang untuk meminta maaf dan memberikan pertanggungjawaban yang resmi (Strasbourg, 2008). Pada tahun 2014 Pope Francis bertemu dengan mantan korban *comfort women* dan memberikan dukungan di Korea Selatan (Tiezzi, Pope Francis Meets Korean 'Comfort Women', 2014). Pada tahun yang sama *UN Human Rights Commisioner* Navi Pillay memberikan dukungan terhadap korban *Comfort women* dan *UN Comitte on the Elimination of racial Discrimination* meminta Jepang untuk bertanggung jawab atas masalah ini (AFP-JIJI, 2014).

Perhatian besar yang diberikan oleh beberapa pihak tersebut menyudutkan posisi Jepang, seolah-olah Jepang merupakan penjahat kemanusiaan pada masa Perang Dunia II. Dengan demikian, Jepang tidak pernah secara resmi mengakui kejahatan tersebut hingga untuk pertama kalinya pada tahun 1990-an, penelitian membuktikan bahwa Pemerintah Jepang memiliki keterlibatan terhadap masalah *comfort women* (Hayashi, 2008).

Meskipun beberapa peneliti telah mengungkapkan adanya keterlibatan Jepang pada isu tersebut, para pejabat Jepang tidak pernah mengungkapkan secara resmi atas keterlibatannya. Selain menambah buruk *image* Jepang,

pengakuan atas kebijakan Jepang mengenai *comfort women* dapat membengkakkan anggaran dana negara mengingat Jepang masih memberikan kompensasi-kompensasi kepada negara korban jajahan. Korban perbudakan seks tersebut tidak hanya berasal dari satu negara, namun dari beberapa negara. Jika Jepang mengakui kebijakan tersebut, Jepang harus bertanggung jawab kepada seluruh korban. Hal ini dihindari Jepang karena banyaknya jumlah korban yang harus ditanggung pemerintah Jepang jika menyelesaikan isu *comfort women*.

Pasca perjanjian damai antara Korea dan Jepang pada tahun 1965, Menteri Luar Negeri, Shiina Etsusaburo, menyatakan permintaan maaf atas penjajahan Jepang selama 36 tahun ketika untuk pertama kalinya mengunjungi Korea Selatan. Selain itu, pada Mei 1990 ketika Presiden Korea Selatan, Roh Tae Woo, berkunjung ke Jepang, Perdana Menteri Kaifu Toshiki menyatakan permintaan maaf dan penyesalan sedalam-dalamnya kepada masyarakat Korea. Kaisar Akihito ketika itu juga turut meminta maaf atas penjajahan Jepang di Semenanjung Korea. Pada tahun 1993, ketika Perdana Menteri Hosokawa Morihiro berkunjung ke Korea Selatan, ia juga mengucapkan permintaan maaf atas pendudukan Jepang di Korea tahun 1910--1945. Pada Oktober 1999, Perdana Menteri Obuchi Keizo juga melakukan hal yang sama seperti yang dilakukan oleh pendahulunya (Matake, 2000). Upaya permintaan maaf tersebut terus dilakukan oleh Jepang untuk mempererat hubungan diplomatiknya dengan Korea Selatan. Namun demikian, disetiap permintaan maaf tersebut tidak pernah disebutkan secara khusus mengenai permintaan

maaf dan pertanggung jawaban Jepang atas isu *comfort women* (Hayashi, 2008).

Tahun 1993 dapat dikatakan sebagai awal yang baik karena adanya pengakuan resmi pemerintah Jepang tentang keberadaan *comfort women* ini. Ketika juru bicara pemerintah Jepang, Yohei Kono, menyampaikan permintaan maaf terhadap para mantan *comfort women* dan mengakui peran Jepang yang menyebabkan penderitaan bagi ratusan ribu *comfort women* ini, pada tahun 2007 kembali terjadi kontroversi ketika Shinzo Abe yang saat itu menjadi Perdana Menteri mengatakan bahwa tidak ada bukti kuat yang membuktikan bahwa Jepang memaksa wanita-wanita ini menjadi pemuas kebutuhan biologis tentara Jepang. Bahkan Walikota Osaka, Toru Hashimoto, menduga bahwa keberadaan *comfort women* diperlukan perannya untuk menghilangkan stres tentara Jepang yang sedang berperang. Pernyataan yang juga mengundang kontroversi berasal dari Katsuto Momi, yaitu direktur NHK (Nippon Hoso Kyokai) yang mengatakan bahwa praktik pemaksaan wanita-wanita muda untuk melayani para tentara umum terjadi pada negara yang terlibat perang (Noor, 2015). Bagi Jepang *comfort women* merupakan sisi gelap sejarah kemanusiaan Jepang yang memalukan. Oleh karena itu, tidak heran jika isu ini selalu menjadi pemberitaan hangat dan selalu terjadi sikap pro dan kontra.

Menanggapi sikap pemerintah Jepang yang seperti itu, selama ini Korea Selatan sering melakukan aksi untuk meminta pertanggungjawaban dan pengakuan Jepang terhadap masalah ini. Setiap Rabu, para aktifis, keluarga,

juga mantan korban *comfort women* berkumpul di depan kantor Kedutaan Besar Jepang di Seoul melakukan aksi demonstrasi untuk mendapat keadilan. Bahkan, di depan kantor tersebut terdapat patung anak perempuan sebagai lambang dari *comfort women* (Jeong, 2015). Patung tersebut dijadikan lambang atas perbudakan seks yang dilakukan Jepang terhadap perempuan Korea Selatan. Patung tersebut berupa anak kecil yang berumur belasan tahun, berambut pendek, dan duduk di atas kursi serta mengenakan hanbok, pakaian tradisional Korea.

Sisi gelap dari sejarah yang berlangsung ketika Perang Dunia II ini dianggap sebagai penghalang hubungan diplomatik antara Korea Selatan dan Jepang selain masa periode penjajahan Jepang di Korea. Korea Selatan selalu menuntut atas pengakuan dan pertanggungjawaban serta permintaan maaf oleh Jepang, namun Jepang selama ini tidak tegas dalam menanggapi masalah ini sehingga masalah ini selalu diangkat di setiap isu hubungan diplomatik antara Korea Selatan dan Jepang.

Setelah bertahun-tahun masyarakat dan pemerintah Korea Selatan memaksa Jepang untuk mengakui dan bertanggung jawab, pada 28 Desember 2015 hubungan Jepang dan Korea Selatan mengalami peristiwa bersejarah ketika kedua negara mencapai kesepakatan untuk menyelesaikan permasalahan yang merupakan sisi gelap dari sejarah hubungan kedua negara. Peristiwa bersejarah tersebut berhubungan dengan *comfort women* yang sebagian besar korbannya berasal dari Korea Selatan (Han & Sun, 2015).

Kesepakatan tersebut berisi permintaan maaf secara resmi kepada Korea Selatan yang disampaikan oleh Perdana Menteri Jepang, Shinzo Abe, serta disepakati bahwa pemerintah Jepang akan membayar US\$8.5 juta untuk mendirikan yayasan guna menanggulangi dampak psikologis bagi korban dan keluarga korban. Dari kesepakatan ini, pihak Jepang menginginkan agar patung gadis kecil yang berada di depan kedutaan Jepang di Seoul sebagai simbol dari *comfort women* ini disingkirkan (Woo, 2015). Secara khusus Shinzo Abe juga meminta maaf kepada korban dan keluarganya akibat dari tindakan Jepang yang menyebabkan para *comfort women* ini mengalami trauma, kepedihan, dan kekerasan seksual, yang luka tersebut sangat sulit diobati.

Kesepakatan yang telah berhasil dibentuk merupakan pengakuan resmi pemerintah Jepang atas kejahatan kemanusiaan yang terjadi selama Perang Dunia II. Meskipun bagi sebagian orang Jepang mereka cenderung tidak ingin mengungkit aib masa lalu Jepang, pengakuan ini dapat memperbaiki hubungan Jepang dengan Korea Selatan yang selama ini terkendala dengan berbagai peristiwa terkait dengan Perang Dunia II yang Jepang terlibat di dalamnya. Secara terang-terangan Presiden Korea Selatan menyatakan bahwa kasus *comfort women* merupakan kendala terbesar dalam pemulihan hubungan diplomatik secara penuh antara negaranya dan Jepang.

B. Rumusan Masalah

Hubungan diplomatik Korea Selatan dengan Jepang selama ini mengalami pasang surut. Penyebab dari keadaan tersebut ialah karena adanya sejarah panjang antara kedua negara. Salah satunya adalah isu *comfort women*. Isu ini telah dipermasalahkan oleh Korea Selatan sejak tahun 1990-an namun, Jepang tidak pernah mau mengakui dan tidak bertanggung jawab. Pada 28 Desember 2015 telah ada keputusan mengenai kesepakatan penyelesaian isu ini. Dari kontradiksi itu maka dapat disimpulkan rumusan masalah dalam penelitian tersebut adalah sebagai berikut.

Mengapa Jepang menyetujui kesepakatan penyelesaian isu *comfort women* dengan Korea Selatan pada tahun 2015?

C. Tujuan Penelitian

- a. Untuk memahami masalah *comfort women* yang melibatkan Jepang -- Korea Selatan dan menjadi isu kejahatan kemanusiaan selama Perang Dunia II berlangsung.
- b. Memberikan penjelasan bahwa ada kepentingan dari pihak Jepang mengenai keberhasilan kesepakatan masalah *comfort women* sehingga kesepakatan ini baru berhasil dicapai pada tahun 2015.

D. Kerangka Dasar Pemikiran

1. Kepentingan Nasional

Konsep kepentingan nasional adalah konsep yang paling populer dalam analisis hubungan internasional, baik untuk mendeskripsikan, menjelaskan, meramalkan, maupun menganjurkan perilaku internasional. Analisis sering menggunakan konsep kepentingan nasional sebagai dasar untuk menjelaskan perilaku luar negeri suatu negara. Konsep ini juga sering dipakai sebagai pengukur keberhasilan suatu politik luar negeri, yaitu untuk evaluasi. (Masoed, 1990)

Menurut Hans J Morgenthau, kepentingan nasional setiap negara adalah mengejar kekuasaan, yaitu apa saja yang bisa membentuk dan mempertahankan pengendalian suatu negara atas negara lain. Hubungan kekuasaan atau pengendalian ini bisa diciptakan melalui teknik-teknik paksaan ataupun dengan kerja sama. Menurut Morgenthau, kepentingan nasional juga merupakan pilar utama sebuah negara dalam membentuk kebijakan luar negeri. (Masoed, 1990)

Menurut Jack C Plano dan Roy Olton, kepentingan nasional merupakan konsepsi yang sangat umum, tetapi merupakan unsur yang menjadi kebutuhan yang sangat vital bagi negara. Unsur tersebut mencakup kelangsungan hidup bangsa dan negara, kemerdekaan, keutuhan, wilayah, keamanan militer, dan kerja sama ekonomi (Plano & Olton, 1990).

Donald E. Nuechterlein menyebutkan adanya empat dasar kepentingan nasional. Pertama, kepentingan pertahanan, yaitu menyangkut kepentingan untuk melindungi warga negara, wilayah, dan sistem politiknya dari ancaman negara lain. Kedua, kepentingan ekonomi, yaitu kepentingan pemerintah untuk meningkatkan perekonomian negara melalui hubungan ekonomi dengan negara lain. Ketiga, kepentingan tata dunia, yaitu kepentingan untuk mewujudkan atau mempertahankan sistem politik ekonomi internasional yang aman dan menguntungkan bagi negaranya di tengah-tengah lingkungan internasional. Keempat kepentingan ideologi, yaitu kepentingan untuk mempertahankan atau melindungi ideologi negaranya dari ancaman ideologi negara lain (Nuechterlein, 1976).

2. Politik Luar Negeri

Menurut Plano dan Olton, politik luar negeri adalah strategi atau rencana tindakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan negara dalam menghadapi negara lain atau untuk melakukan hubungan dengan negara lain, dan dikendalikan untuk mencapai tujuan nasional yang ada pada kepentingan nasional suatu negara (Plano & Olton, 1990). Dari definisi ini dapat dilihat bahwa politik luar negeri dibuat oleh negara sebagai pedoman tindakan dalam hubungannya dengan negara lain yang pelaksanaannya dilakukan untuk mencapai kepentingan nasional dari negara tersebut.

Kebijakan yang diambil Jepang pada kesepakatan terhadap masalah perbudakan seks yang terjadi selama Jepang menjajah Korea Selatan pada tahun 2015 merupakan suatu kebijakan yang diambil untuk mencapai tujuan nasionalnya yang diaplikasikan dalam politik luar negeri Jepang. Hal tersebut terlihat dari sikap Jepang yang selalu mengabaikan isu *comfort women* ini.

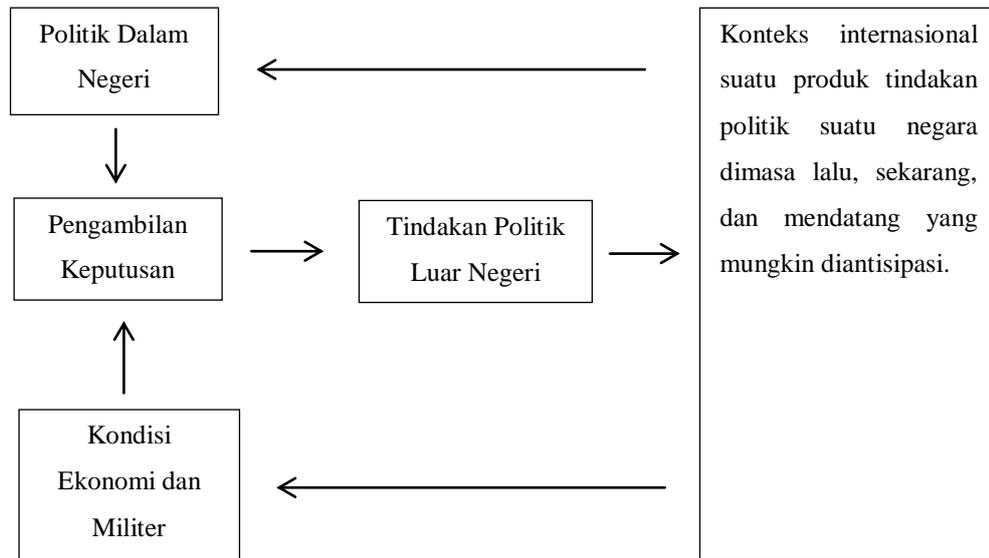
Sedangkan menurut William D Coplin, kebijakan luar negeri merupakan sebuah keputusan yang didahului oleh sebuah proses yang ada tuntutan dari *domestic politic*, dengan melihat kemampuan dari kekuatan ekonomi dan militer. Faktor-faktor tersebut memengaruhi para pembuat kebijakan, yang kemudian meramunya menjadi sebuah kebijakan luar negeri dalam merespons situasi internasional.

Coplin menyebutkan empat faktor yang memengaruhi proses pembuatan kebijakan luar negeri, yaitu 1) pengambil keputusan; 2) politik dalam negeri (birokrat, partisan, kelompok kepentingan, dan masa atau opini publik); 3) kondisi ekonomi dan militer; 4) konteks internasional (Coplin, 1992).

Untuk memahami proses pembuatan kebijakan luar negeri yang dipaparkan oleh William D Coplin, dapat dilihat pada skema tabel berikut ini.

Tabel 1.1

Pengambilan Kebijakan Luar Negeri William D Coplin



Sumber : William D Coplin, Pengantar Politik Internasional : Suatu Telaah Teoritis, 1992

Jepang dan Korea Selatan merupakan negara-negara Sekutu Amerika Serikat. Selama ini Amerika Serikat ikut mendesak Jepang agar menyelesaikan masalah-masalah penghambat hubungan diplomatik kedua negara. Sejak Jepang menyerah tanpa syarat kepada Sekutu, sebagian besar politik luar negeri Jepang dipengaruhi oleh Amerika Serikat. Jika hubungan diplomatik Korea Selatan dan Jepang baik, maka Amerika Serikat dapat mempertahankan posisi geopolitiknya di Asia Timur.

Untuk mencapai kesepakatan ini, masyarakat Korea Selatan berkumpul setiap hari Rabu untuk menyerukan keinginan mereka dalam mengentaskan isu ini. Para aktifis beserta mantan-mantan *comfort women* berdemonstrasi di depan kantor Kedutaan Besar Jepang di Seoul. Sikap

pemerintah Korea Selatan, sebagai presiden wanita pertama, Park Geun Hye menggunakan isu ini sebagai salah satu kampanye ketika berlangsung pemilihan presiden. Ia berjanji akan berupaya kuat menyelesaikan isu ini dengan cara mendesak Jepang untuk menyelesaikan isu ini, namun tetap menjaga hubungan bilateral dengan baik (Aquadini, 2012).

Mata uang Jepang yang semakin melemah dan berlangsung lama telah muncul sebagai isu taruhan ekonomi besar antara negara Jepang dan Korea Selatan (KBS, 2015). Kekuatan ekonomi Cina yang semakin kuat di Asia Timur juga mulai meresahkan Jepang. Selain membentuk kebijakan 'Abenomic' Jepang berupaya kuat untuk bekerja sama dengan Korea Selatan di bidang ekonomi untuk melawan kekuatan Cina (Gale, 2016). Jepang dan Korea Selatan merupakan negara dekat dan saling bergantung. Jika hubungan kedua negara terhalang oleh sejarah terus-menerus, akan menghambat hubungan kerja sama kedua negara dan hubungan triateral dengan Amerika Serikat.

E. Hipotesis

Jepang menyetujui kesepakatan penyelesaian isu *Comfort women* dengan Korea Selatan pada tahun 2015 karena.

1. Jepang berkepentingan untuk mendapatkan kerjasama ekonomi dengan Korea Selatan.
2. Adanya tuntutan dari masyarakat Jepang serta tekanan internasional, yaitu Amerika Serikat dan Korea Selatan.

F. Metodologi Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif, yaitu penelitian yang menggunakan pendekatan dengan jangkauan yang luas. Data dikumpulkan dan disajikan dalam bentuk verbal dan menekankan pada konsep kontekstual. Dalam penyusunan skripsi ini, penulis lebih menitikberatkan pada studi pustaka (*library research*). Dengan studi pustaka ini penulis berharap nantinya dapat menemukan data-data dan fakta-fakta yang relevan dengan permasalahan yang sedang dikaji. Data pustaka yang penulis gunakan berasal dari berbagai sumber, seperti buku, jurnal, artikel, berita, dan sumber lainnya. Penulis juga menggunakan buku, jurnal, artikel, berita dan sumber lainnya yang berbentuk elektronik (yang biasa didapat melalui Internet).

G. Jangkauan Penelitian

Untuk menghindari tumpang tindih serta tidak terarahnya penulisan ilmiah ini, penulis membatasi jangkauan penelitian ini, yaitu hanya melibatkan negara Jepang dan Korea Selatan. Secara garis besar, penelitian ini berisi dari masa *comfort women* ini mulai dipermasalahkan, yaitu pada tahun 1991 hingga kesepakatan ini berhasil disepakati, yaitu pada Desember 2015. Namun secara spesifik, penulis fokus menganalisis situasi Jepang sejak Shinzo Abe menjabat sebagai Perdana Menteri, tahun 2012, hingga kesepakatan berhasil dibuat. Dan untuk menjelaskan isu *comfort women*, penulis sengaja mengambil beberapa sejarah hubungan diplomatik kedua negara. Pembatasan

ini dilakukan agar penulis dapat fokus dan mempermudah penelitian dan pengumpulan data.

H. Sistematika Penulisan

Tulisan ini akan terdiri dari 5 bab. Bab 1 berupa pendahuluan yang memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka pemikiran, dan hipotesis. Selanjutnya bab 2 memaparkan bagaimana hubungan Korea Selatan dan Jepang sejak sebelum terjadi penjajahan Jepang di Korea hingga terjadinya penjajahan Jepang yang akhirnya meninggalkan cerita sejarah yang menjadi penghalang hubungan diplomatik antar kedua negara sekarang ini. Selanjutnya pada bab 3 berisi sejarah kemunculan *Comfort women* dan efek yang ditimbulkan masalah tersebut terhadap hubungan diplomatik Korea Selatan – Jepang serta proses penyelesaian isu *Comfort women*. Bab 4 menjelaskan dan memberikan informasi adanya kepentingan Jepang yang menjadi alasan keberhasilan kesepakatan masalah *Comfort women* pada tahun 2015. Lalu yang terakhir, bab 5 memuat kesimpulan dari bab sebelumnya.