

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Alasan Pemilihan Judul**

Isu ini menjadi menarik untuk dibahas oleh penulis karena penulis ingin mengetahui lebih dalam mengapa sebuah isu atau kebijakan yang sudah sangat lama terjadi namun masih mempengaruhi hubungan diplomatik suatu negara. Selain itu, penulis ingin mengetahui bagaimana perjanjian ini mempengaruhi hubungan bilateral kedua negara. Apakah perjanjian ini cukup efektif dalam memperbaiki hubungan Jepang dan Korea Selatan. dan yang terakhir dampak yang di ciptakan oleh perjanjian ini. Karena pada dasarnya, perjanjian ini merupakan usaha kedua negara untuk menstabilkan hubungan kedua negara yang selama ini mengalami pasang surut akibat isu kebijakan *jugun ianfu* ini.

Isu ini menjadi isu hubungan internasional karena isu ini melibatkan banyak negara seperti, Korea Selatan, Jepang, Tiongkok, Taiwan dan negara negara lain yang terkena dampak dari kebijakan *Jugun Ianfu*.

### **B. Latar Belakang Masalah**

Jepang dan Korea Selatan merupakan negara yang terletak di kawasan Asia Timur. Keduanya memiliki tingkat ekonomi yang cukup baik, tidak hanya di kawasan Asia Timur, namun juga di dunia. Mengenai hubungan bilateralnya, kedua negara telah menjalin hubungan bilateral sejak tahun 1965. Pembentukan hubungan bilateral kedua negara ditandai dengan penandatanganan perjanjian tentang hubungan dasar antara Jepang dan Korea Selatan pada desember 1965.

Sekalipun berasal dari rumpun yang sama, hubungan Korea selatan dan Jepang dapat dikatakan tidak selalu berjalan mulus. Hal ini dikarenakan masih adanya bayang bayang sejarah diantara hubungan dua negara tersebut, dimana dalam rentang waktu 1910-1945, Jepang melakukan pendudukan atas Semenanjung Korea. Sebenarnya, Jepang sudah mulai melakukan pendekatan untuk masuk ke sektor internal dari Korea sejak tahun 1800 melalui peningkatan kerjasama ekonomi dengan Korea.<sup>1</sup> Namun pendudukan atas Semenanjung Korea baru tercapai pada tahun 1910 melalui penandatanganan perjanjian pendudukan oleh Raja Korea. Penjajahan Jepang atas Korea dilandasi oleh tujuan politik. Jepang ingin menjadi negara daratan dan keinginan Jepang tersebut hanya dapat terwujud jika Jepang menguasai wilayah Semenanjung Korea.<sup>2</sup>

Masa pendudukan Jepang atas Korea terbilang cukup kejam. Saat itu, banyak dari kaum elit Jepang merampas tanah dan pangan yang dimiliki oleh Korea. Selain Jepang memberlakukan kebijakan kerja paksa *Romusha* untuk memenuhi kebutuhan tenaga kerja, pembelengguan akan identitas nasional, sampai ke kebijakan yang cukup kontroversial hingga sekarang yaitu kebijakan *Jugun Ianfu*.

*Jugun Ianfu* berasal dari bahasa Jepang, yaitu *Ju* berarti ikut, *gun* berarti bala tentara atau militer, *ian* berarti kenyamanan atau hiburan dan *fu* adalah perempuan. Kebijakan *Jugun Ianfu* adalah kebijakan perbudakan seks secara massal, brutal dan sistematis, yang dibuat untuk memuaskan nafsu birahi tentara Jepang di daerah dimana mereka di tempatkan. Kebijakan ini muncul karena keresahan Jepang karena banyaknya tentara Jepang yang terjangkit penyakit kelamin

---

<sup>1</sup>Yang Seung Yoon-Nur Aini Setiawati, Sejarah Korea, Sejak Awal Abad hingga Masa Kontemporer (Jakarta:Gadjah Mada University Press,2003).

<sup>2</sup>Yang Seung-Yoon & Mohtar Mas'oed, Politik, Ekonomi, Masyarakat Korea : Pokok-pokok Kepentingan dan Permasalahannya( Yogyakarta:Gadjah Mada University Press, 2007)

akibat seringnya melakukan seks bebas dengan pelacuran maupun dengan warga pribumi selama mereka ditugaskan di daerah pendudukan. Selain itu, kebijakan ini dibuat untuk mengurangi kejahatan seksual yang dilakukan oleh Jepang terhadap warga pribumi dimana mereka ditempatkan.<sup>3</sup>

Jepang mendirikan tempat prostitusi pertama pada tahun 1932 di Shanghai.<sup>4</sup> Awalnya, kebijakan *Jugun Ianfu* ini menggunakan jasa wanita Jepang asli untuk kemudian ditawarkan kepada para tentara Jepang. Namun masalah timbul ketika Jepang memperluas daerah pendudukannya. Ketersediaan wanita Jepang tidak mencukupi untuk melayani tentara yang kian meningkat jumlahnya. Untuk mengatasi masalah ini kemudian tentara Jepang merekrut para wanita pribumi dimana mereka di tugaskan. Awalnya para wanita tersebut diiming imingi untuk bekerja di pabrik dan perawat. Namun, ternyata mereka kemudian dimasukan kedalam rumah penampungan dan kemudian dijadikan *Jugun Ianfu*. Situasi ini terus berlangsung dan kian meluas ke daerah pendudukan lainnya.<sup>5</sup>

Kebijakan *Jugun Ianfu* menyebabkan penderitaan fisik maupun psikis, hal ini terjadi karena seringnya para *Jugun Ianfu* mendapat kekerasan seksual dari para tentara Jepang yang pada akhirnya menyebabkan trauma fisik. Para *Jugun Ianfu* mendapat perlakuan yang tidak manusia seperti dipukuli, disiksa bahkan juga mengalami penusukan. Banyak para mantan *Jugun Ianfu* yang juga terkena penyakit kelamin akibat

---

<sup>3</sup> Chunghee Sarah Soh, "The Korean "Comfort Women": Movement for Redress". *Asian Survey*, Vol. 36, No. 12 (Dec., 1996), pp. 1226-1240, 1228

<sup>4</sup> Pyong Gap Min, "Korean "Comfort Women": The Intersection of Colonial Power, Gender, and Class". *Gender and Society*, Vol. 17, No. 6 (Dec., 2003), pp. 938-957, 940

<sup>5</sup> Tony Firman, "Jugun Ianfu, Budak Wanita di Masa Penjajahan Jepang", diakses dari <https://tirto.id/jugun-ianfu-budak-wanita-di-masa-penjajahan-jepang-cgZz>, pada tanggal 10 Januari 2018 pukul 19.53.

kegiatan seks yang terjadi selama mereka menjadi *Jugun Ianfu*. Keberadaan mereka sebagai *Jugun Ianfu* di dalam masyarakatpun masih sering mendapat respon negatif. Bahkan banyak perempuan eks *Jugun Ianfu* yang tidak bias tinggal dengan orang tuanya karena malu dengan keadaan mereka sebagai mantan *Jugun Ianfu*.<sup>6</sup>

Setelah Korea Selatan merdeka, hubungan Jepang dan Korea Selatan memasuki babak baru. Kali ini keduanya berstatus sama yaitu sebagai sebuah negara yang berdaulat, tidak lagi sebagai penjajah dan daerah terjajah. Pembukaan hubungan Jepang dan Korea Selatan di mulai pada desember tahun 1965 yang ditandai dengan penandatanganan perjanjian mengenai hubungan dasar kedua negara. Dengan ditanda tangannya perjanjian ini menandakan dimulainya hubungan diplomatik Jepang dan Korea Selatan. Namun bukan berarti bahwa dengan adanya pembukaan hubungan diplomatik ini menghilangkan ingatan sejarah masa lalu diantara kedua negara.

Hubungan Korea Selatan dan Jepang seringkali mengalami tarik ulur karena sejarah kolonialisasi Jepang dan kebijakan kebijakannya saat masa pendudukan yang dianggap tidak manusiawi. Korea Selatan seringkali menuntut Jepang untuk memiliki pandangan yang tepat terkait sejarah di masa lalu dan mengakui sejumlah kebijakan yang telah diterapkan semasa pendudukan dan perang. Untuk masalah *Jugun Ianfu* sendiri, Korea Selatan juga merupakan salah satu negara yang cukup lantang menyuarakan keadilan bagi para korban kebijakan *Jugun Ianfu* yang masih hidup. Korea Selatan terus menuntut Jepang untuk mengakui kebijakan tersebut, meminta maaf kepada *Jugun Ianfu* dan memberikan ganti rugi baik moril maupun materil. Bagi Korea Selatan, masalah *Jugun Ianfu*

---

<sup>6</sup> Pyong Gap Min, "Korean "Comfort Women": The Intersection of Colonial Power, Gender, and Class". *Gender and Society*, Vol. 17, No. 6 (Dec., 2003), pp. 938-957, 941

bukan hanya sekedar masalah hak perempuan, namun juga merupakan masalah hak asasi manusia.

Isu *Jugun Ianfu* sendiri mulai diangkat menjadi sebuah isu nasional di Korea Selatan, karena adanya aspirasi dari masyarakat terkait tuntutan permintaan maaf kepada para *Jugun Ianfu* dan pertanggungjawaban atas perampasan hak hak wanita Korea di masa penjajahan Jepang. Tuntutan ini di suarakan melalui sebuah demonstrasi yang terjadwal oleh para aktivis dan masyarakat setiap hari Rabu yang dikenal sebagai *Wednesday Demonstration*.<sup>7</sup>

Pemerintah Korea Selatan sendiri merespon baik demonstrasi masyarakat tersebut. Hal ini dapat dilihat dari pembentukan sebuah lembaga bernama “*Korean Council for the women Drafted for military sexual slavery by Japan*”. Organisasi ini merupakan organisasi yang berfokus dalam penyelesaian *Jugun Ianfu*, salah satu pelanggaran yang menurut mereka paling tragis terhadap hak asasi perempuan yang terjadi di masa penjajah Jepang.<sup>8</sup> Organisasi ini akan secara langsung mengkoordinasi demonstrasi dan mulai menggerakkan media untuk menyebarkan isu ini agar tersebar luar.

Jepang pada tahun 1993 sendiri sebenarnya sudah meminta maaf melalui juru bicaranya saat itu, Yohei Kono. Dalam kesempatan tersebut, Jepang mengakui keterlibatannya dalam kebijakan tersebut. Pada tahun 1995, Tomiichi Murayama mengeluarkan pernyataan serupa yang dikenal sebagai “Murayama Statement” yang menyatakan permintaan

---

<sup>7</sup> Rizka Fauzia, “*Diplomasi Korea Selatan Mendesak Jepang Menandatangani Agreemen on Comfort Women Tahun 2011-2015*”. JOM FISIP Vol. 4 No. 1-15, 5

<sup>8</sup> The Korean Council for the Women Drafted for Military Sexual Slavery by Japan, “Global Action Day Justice for Comfort Women“! Join the 1000th Wednesday Demonstration!?” Diakses dari [https://www.koreaverband.de/wp-content/uploads/2011/07/ComfortWomen\\_1000Dem\\_PR-from-Korea\\_Dec2011.pdf](https://www.koreaverband.de/wp-content/uploads/2011/07/ComfortWomen_1000Dem_PR-from-Korea_Dec2011.pdf) pada 11 Januari 2018 pukul 21.54

maaf atas sejarah di masa lalu. Selain itu, Jepang memberikan bantuan dana yang di salurkan melalui lembaga keuangan khusus yaitu *Asian Women Fund* ke para *Jugun Ianfu*. Namun Korea Selatan tidak langsung menerima dana tersebut karena menganggap bahwa permintaan maaf Jepang saat itu tidak tulus.<sup>9</sup>

Pernyataan Yohei Kono dan Tomiichi Murayama kemudian dibantah oleh Perdana Menteri Jepang Shinzo Abe pada tahun 2007, Shinzo Abe justru menyangkal keterlibatan Jepang dengan mengatakan bahwa tidak ada satu bukti yang menyatakan Jepang mendukung adanya pembukaan kamp *Jugun Ianfu*. Shinzo Abe memang terkenal memiliki sikap konservatif terhadap isu sejarah kolonialisasi Jepang. Bahkan sifat konservatifnya tidak hanya membuat geram Korea Selatan, namun juga negara tetangga lainnya seperti Tiongkok dan Taiwan. Bahkan sikap konservatifnya dicela oleh politikus di dalam negeri.<sup>10</sup>

Shinzo Abe kembali memperuncing keadaan dengan mengunjungi Kuil Yasukuni yang memiliki nilai historis bagi Jepang. Kuil Yasukuni sendiri merupakan tempat bersemayamnya tentara Jepang yang gugur dalam perang dunia II. Kunjungan Abe ke Kuil Yasukuni ini mendapat kecaman dari Korea Selatan dan Tiongkok. Menteri Kebudayaan Korea Selatan, Yoo Jin-ryong mewakili pemerintah menyatakan bahwa kunjungan Perdana Menteri Abe ke Kuil Yasukuni merupakan wujud pemahaman sejarah yang salah. Menurutnya kunjungan ini akan merusak stabilitas dasar dan kerjasama di Asia Timur Laut.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Fauzia, Loc.Cit

<sup>10</sup> Dhika Kusuma Winata, "Masa Depan Apologi Abe", diakses dari <http://www.mediaindonesia.com/index.php/news/read/10356/masa-depan-apologi-abe/2016-01-14> pada 11 Januari 2018 pukul 23.21

<sup>11</sup> Daniel Schearf, "China, Korea Selatan Kutuk Kunjungan PM Jepang ke Kuil Yasukuni", diakses dari <https://www.voaindonesia.com/a/china-korsel-kutuk-kunjungan-pm-jepang-ke-kuil/1818336.html>, pada 11 Januari 2018 pukul 23.41

Melihat kawasan Asia Timur yang mulai tidak stabil karena peningkatan kekuatan Tiongkok dan ancaman nuklir Korea Utara. Akhirnya, pemerintah Jepang dan Korea Selatan sepakat untuk menyelesaikan permasalahan *Jugun Ianfu*. Penyelesaian ini diselesaikan melalui *Agreement on Comfort Women* yang tandatangani oleh kedua negara pada 28 desember 2015. *Agreement on Comfort Women* sendiri merupakan sebuah kesepakatan yang bersifat "*Final and Irreversibly*" antara Jepang dan Korea Selatan terkait *Jugun Ianfu* yang isinya memuat tiga hal penting. Yaitu, pertama, bahwa perjanjian ini memberikan "face-saving solution" bagi Korea Selatan untuk tetap membiarkan Jepang konsisten pada posisi masa lalunya, bahwa setiap permasalahan menyangkut penjajahan dimasa lalu sudah terselesaikan melalui perjanjian dasar hubungan antara Jepang dan Korea Selatan pada tahun 1965. Berdasarkan perjanjian tersebut, maka Jepang tidak berkewajiban mengkompensasi secara individu, melainkan melalui badan yang nantinya akan dibentuk oleh Korea Selatan. Jepang memberikan kompensasi sebesar 8,3 Juta US Dolar yang bersumber dari anggaran nasional Jepang.

Kedua, Perdana Menteri Jepang, Shinzo Abe mengungkapkan permintaan maaf dan rasa penyesalannya terkait isu ini. Pernyataan ini disampaikan melalui Menteri Luar Negeri Jepang Fumio Kishida. Ketiga, Jepang dan Korea Selatan sepakat bahwa isu ini telah diselesaikan dan tidak dapat dipulihkan lagi (*Irreversibly*). Hal ini dimaksudkan agar tidak ada lagi tuntutan dikemudian hari oleh presiden Korea Selatan, seperti yang telah terjadi dimasa pemerintahan Roh Moo-hyung.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Yuki Tatsumi, "Japan, South Korea Reach Agreement on 'Comfort Women'

The agreement could provide a long-awaited breakthrough in Japan-Korea ties.", diakses dari <https://thediplomat.com/2015/12/japan-south-korea-reach-agreement-on-comfort-women/> pada 1 Februari 2018 pukul 11.11 WIB

Korea Selatan, melalui pemerintahan Park Geun Hye, menerima bantuan Jepang untuk para *Jugun Ianfu*. Hal ini menimbulkan banyak sekali protes dari masyarakat terkait keputusan pemerintah tersebut. Salah satu aksi protes itu seperti yang dilakukan oleh salah satu biksu di Korea Selatan yang bernama Tak Sung Kang. Ia rela membakar dirinya hingga kritis sebagai wujud protes terkait penerimaan bantuan tersebut. Selain itu, masih banyak lagi aksi dari masyarakat dan aktifis untuk menentang sikap pemerintah tersebut. Mereka menganggap bahwa pemerintah tidak meminta persetujuan para *Jugun Ianfu* yang masih hidup.<sup>13</sup> Ada 37 wanita *survivor Jugun Ianfu* yang masih hidup hingga kini dan masyarakat merasa bahwa pemerintah perlu mendengar suara mereka.<sup>14</sup>

### **C. Rumusan Masalah**

“ Bagaimana efektivitas Agreement on Comfort Women tahun 2015?”

### **D. Kerangka Pemikiran**

Untuk menganalisis Efektifitas Agreement on Comfort Women dalam memperbaiki hubungan bilateral Jepang dan Korea Selatan, tentu diperlukan teori dan konsep untuk memudahkan proses analisa. Maka dari itu, untuk menganalisa kasus penulis menggunakan beberapa konsep dan teori :

---

<sup>13</sup> Kompas, “Protes Kebijakan Pemerintah, BIKSU Korea Selatan Bakar Diri”, diakses dari <http://internasional.kompas.com/read/2017/01/08/11435021/protes.kebijakan.pemerintah.biksu.korea.selatan.bakar.diri> pada 10 Januari 2018 pukul 21.22

<sup>14</sup> BBC, “Jepang tarik duta besarnya terkait patung 'budak seks' di Korea Selatan”, diakses dari <http://www.bbc.com/indonesia/dunia-38527303> , pada 10 Januari 2018 pukul 21.31

## 1. Perjanjian Internasional

Perjanjian internasional adalah salah satu instrumen penting yang ada dalam hubungan internasional. Kehadiran perjanjian internasional dalam kehidupan internasional baik antar negara, antar negara dengan organisasi internasional maupun antar organisasi internasional merupakan sebuah konsekuensi adanya jalinan hubungan antar aktor tersebut. Karena setiap aktor internasional yang menjalin sebuah hubungan akan membuat aturan yang menjadi acuan mereka dalam menjalin hubungan.

Dalam dunia internasional sendiri, aturan mengenai perjanjian internasional sudah diatur dalam sebuah konferensi yang bernama konferensi Wina tahun 1969. Dalam konferensi ini pada awalnya mengatur perjanjian antar negara saja. Untuk hubungan antar Negara dan organisasi dan antar organisasi internasional diatur lebih lanjut pada konferensi Wina tahun 1986.<sup>15</sup>

Untuk memudahkan pemahaman tentang perjanjian internasional, dapat dilihat dari definisi dari G. Schwarzenberger, yaitu "*Treaties are agreements between subject of International Law creating binding obligations in International Law. They maybe bilateral (i.e.concluded between contracting parties) or multilateral (i.e. concluded more than contracting parties)*". Dari definisi yang telah dipaparkan oleh Schwarzenberger, dapat ditarik pengertian bahwa perjanjian internasional merupakan sebuah persetujuan baik bilateral maupun multilateral yang terjadi

---

<sup>15</sup> Hukum online, "Konvensi Wina 1969 Induk Pengaturan Perjanjian Internasional?", diakses dari <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/cl4268/konvensi-wina-1969-induk-pengaturan-perjanjian-internasional>, pada tanggal 10 Januari 2018 pukul 21.40

diantara aktor yang menjadi subjek dari hukum internasional yang bersifat mengikat.<sup>16</sup>

Perjanjian Internasional memiliki dua golongan berdasarkan tahap pembentukannya, yaitu golongan satu, dimana terdapat tiga tahap pembentukan yakni perundingan, penandatanganan dan ratifikasi. Golongan kedua yaitu dengan melalui dua tahap yaitu perundingan dan penandatanganan. Kedua golongan ini memiliki ketentuan masing masing. Golongan satu untuk sebuah perjanjian yang dianggap penting sehingga memerlukan persetujuan dari badan yang berwenang membuat untuk mengadakan sebuah perjanjian. Sedangkan, golongan dua untuk perjanjian yang sifatnya jauh lebih sederhana dan tidak terlalu penting.<sup>17</sup>

Penggolongan Perjanjian Internasional yang tak kalah penting adalah penggolongan perjanjian dalam *treaty contract* dan *law making treaties*. Dalam *treaty contract*, perjanjian seperti kontrak yang hanya mengakibatkan hak dan kewajiban antara pihak yang terlibat dalam perjanjian tersebut. Dalam golongan ini pula, perjanjian hanya mengatur persoalan yang dihadapi oleh pihak yang terlibat dalam perjanjian tersebut. Sehingga, dapat disimpulkan bahwa tidak ada pihak ketiga yang dapat turut serta dalam golongan ini. Berbeda dengan *treaty contract*, dalam *law making treaties*, perjanjian meletakkan sebuah kaidah tertentu yang berlaku untuk masyarakat internasional secara keseluruhan. Karena yang diatur adalah masalah umum, maka keterlibatan pihak ketiga dalam perjanjian ini sah.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Rosmi Hasibuan, "Suatu Tinjauan Umum Tentang Perjanjian Internasional", Universitas Sumatera Utara Repository, Medan

<sup>17</sup> Mochtar Kusumaatmadja - Etty R. Agoes, Pengantar Hukum Internasional (Bandung: PT ALUMNI, 2010),119.

<sup>18</sup> *ibid*, p122-123

Keterikatan dengan sebuah perjanjian internasional dapat dilakukan dengan berbagai cara seperti dengan penandatanganan, ratifikasi, pernyataan turut serta (*accession*), atau menerima suatu perjanjian (*acceptance*). Mengenai cara mengikatkan diri ini tergantung persetujuan dari pihak yang terlibat dalam persetujuan tersebut. Apakah hanya dengan penandatanganan, pertukaran surat atau dengan ratifikasi.<sup>19</sup>

Sebuah perjanjian dapat berakhir karena beberapa hal, yakni, pertama, karena telah mencapai tujuan dari perjanjian tersebut. Kedua, karena telah habis masa berlaku perjanjian tersebut. Ketiga, karena hilangnya salah satu pihak atau objek perjanjian tersebut. Keempat, karena adanya persetujuan untuk mengakhiri perjanjian. Kelima, karena diadakannya perjanjian baru yang kemudian menggantikan perjanjian yang lama. Keenam, karena telah terpenuhinya syarat berakhirnya perjanjian tersebut sesuai yang telah disepakati. Dan yang terakhir, karena adanya keputusan sepihak dari salah satu pihak yang kemudian disetujui oleh pihak lainnya. Dari ketentuan tersebut, dapat disimpulkan segala bentuk pengakhiran perjanjian diatur oleh pihak-pihak yang terlibat dalam perjanjian tersebut dan disepakati oleh masing-masing pihak.<sup>20</sup>

Sebuah perjanjian juga memiliki kemungkinan untuk diubah, atau bahkan dibatalkan. Sesuai dengan isi Konvensi Wina tahun 1969 pada bagian 4 terkait amandemen dan modifikasi perjanjian internasional, Dinyatakan bahwa sebuah perjanjian memiliki kemungkinan untuk di ubah atas kesepakatan diantara negara peserta perjanjian.<sup>21</sup> Hal ini menandakan bahwa

---

<sup>19</sup> *ibid*, p129

<sup>20</sup> *ibid*, p137.

<sup>21</sup> United Nations, Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, diakses dari [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1\\_1\\_1969.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf), pada 30 Maret 2018, p.14

sebuah perjanjian dapat diubah oleh negara peserta perjanjian jika terdapat hal hal yang tidak sesuai dan menuntut adanya perubahan.

Sebuah perjanjian juga dapat mengalami pembatalan yang dilakukan sepihak oleh negara yang berpartisipasi dalam perjanjian internasional. Sebuah perjanjian internasional dapat batal berdasarkan ketentuan ketentuan yang ada didalam Konvensi Wina tahun 1969. Sebuah perjanjian dapat dibatalkan jika dalam perjanjian tersebut secara jelas maupun tersirat mengatur terkait pembatalan perjanjian tersebut.<sup>22</sup> jika suatu perjanjian tidak mengatur itu, maka aturan pembatalan akan mengacu pada Konvensi Wina tahun 1969 sebagai instrument hukum internasional yang sah.<sup>23</sup> Pembatalan perjanjian juga akan melalui persetujuan dari negara partisipan dan harus diajukan minimal setahun sebelum pembatalan.<sup>24</sup>

## 2. Kepatuhan (Compliance)

Mengenai tingkat kepatuhan terhadap suatu perjanjian, menurut Abram Chayes dan Antonia Handler Chayes, dalam artikel yang berjudul *On Compliance*, Kepatuhan terhadap perjanjian tidak memiliki ukuran yang jelas, yang berarti bahwa aktor baik state atau non state memiliki kemungkinan untuk patuh atau tidak terhadap suatu perjanjian internasional. Hal ini bergantung pada seberapa besar perjanjian tersebut dapat mengakomodir kepentingan nasional suatu negara.<sup>25</sup> Dari sini dapat

---

<sup>22</sup> Ibid, p.19

<sup>23</sup> Sefriani, Pengakhiran Sepihak Perjanjian Perdagangan Internasional, *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 2 Nomor 1 Tahun 2015, p.86-104

<sup>24</sup> United Nation, Loc. Cit

<sup>25</sup> Awinditya Paresti, "On Compliance: Kepatuhan Negara Terhadap Suatu Perjanjian Antar Negara" mengutip dari Chayes, Abram, and Antonia Handler Chayes, 1993. "On Compliance", in *International Organization*, Vol. 47, No. 2 (Spring, 1993), pp. 175-205. Available at: <http://www.jstor.org/stable/2706888>, diakses dari

dipahami bahwa kepentingan nasional memegang peranan penting dalam mengarahkan kepatuhan suatu negara.

Kepentingan nasional sendiri tercipta dari kebutuhan negara itu sendiri. Hal ini dapat dilihat dari kondisi internal negara tersebut seperti dari keadaan sosial politik, budaya dan militernya. Kepentingan nasional juga terbentuk didasari adanya keinginan untuk menciptakan suatu kekuatan yang nantinya dapat berdampak langsung terhadap pertimbangan akan pengakuan dari negara lain.

Dalam konsep ini, negara menjadi aktor utama yang memainkan peran dalam dunia internasional dalam pemenuhan kepentingan nasionalnya. Peran negara ini menjadi sangat penting karena pemenuhan kepentingan nasional tersebut untuk kepentingan masyarakat di negara tersebut. Menurut Thomas Hobbes, negara dipandang sebagai pelindung wilayah, penduduk dan cara hidup masyarakatnya. Negara adalah sesuatu yang esensial bagi kehidupan masyarakatnya.

Setidaknya ada tiga hal yang menyebabkan suatu negara mematuhi suatu perjanjian. Pertama, adalah faktor efisiensi, dimana negara melakukan kalkulasi biaya dan keuntungan yang didapatkan dalam suatu perjanjian. Karena pada dasarnya dalam proses pembuatan sebuah perjanjian akan membutuhkan *transactional cost* yang besar, maka kalkulasi terhadap biaya dan keuntungan sangat perlu dilakukan.<sup>26</sup> Kedua adalah kepentingan, seperti yang sudah dijelaskan bahwa kepentingan

---

[http://awinditya-paresti-fisip12.web.unair.ac.id/artikel\\_detail-78324-Rezim%20Internasional-ON%20COMPLIANCE:%20KEPATUHAN%20NEGARA%20TERHADAP%20SUATU%20PERJANJIAN%20ANTAR%20NEGARA.html](http://awinditya-paresti-fisip12.web.unair.ac.id/artikel_detail-78324-Rezim%20Internasional-ON%20COMPLIANCE:%20KEPATUHAN%20NEGARA%20TERHADAP%20SUATU%20PERJANJIAN%20ANTAR%20NEGARA.html), pada 18 Januari 2018 pukul 22.12

<sup>26</sup> Abram Chayes dan Antonia Handler Chayes, 1995, "The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements", Cambridge; Harvard University Press.

memegang peranan penting dalam mengarahkan kepatuhan suatu negara. Negara akan condong mengikuti perjanjian yang dapat berjalan sesuai dengan kepentingannya. Hal ini mengapa pemenuhan kepentingan dalam perjanjian itu sangat penting dilakukan dalam perjanjian internasional.<sup>27</sup> Ketiga adalah norma, sebuah perjanjian dijalankan atas dasar *pacta sun servanda*. Yang berarti bahwa sebuah perjanjian memiliki kekuatan yang legal dan harus dijalankan dan patuhi dengan baik oleh negara yang terikat dengan perjanjian.<sup>28</sup>

Selain mematuhi perjanjian, ada beberapa hal yang mempengaruhi suatu negara untuk tidak patuh pada perjanjian. Pertama adalah soal ambiguitas yang menyebabkan ketidakpastian dan kesalahan tafsir dalam perjanjian. Sehingga karena adanya ambiguitas tersebut, sebuah perjanjian tidak dapat berjalan dengan baik dan bisa jadi tidak sejalan dengan kepentingan aktor yang terlibat sehingga menimbulkan penolakan atas perjanjian tersebut.<sup>29</sup> Kedua adalah tentang kapabilitas sebuah perjanjian, apakah perjanjian tersebut dapat berjalan sesuai apa yang di inginkan oleh aktor. Jika dengan mengikuti perjanjian tersebut, aktor tidak mendapat apa yang diinginkannya, maka penolakan dapat terjadi.<sup>30</sup> Ketiga adalah dimensi temporal, hal ini mengenai perubahan perubahan yang terjadi didalam perjanjian. Suatu perjanjian sangat mungkin mengalami perubahan perubahan. Namun perubahan tersebut tidak dibarengi dengan respon negara terhadap perjanjian tersebut. sehingga ketika perubahan terjadi, memungkinkan terjadinya pelanggaran terhadap perjanjian yang dilakukan oleh negara yang terlibat didalam perjanjian tersebut.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> Ibid

<sup>28</sup> Ibid

<sup>29</sup> Paresti, Loc.Cit

<sup>30</sup> Ibid

<sup>31</sup> Ibid

Komitmen terkait perjanjian ini akan bergantung kepada kepatuhan masing masing negara yang terlibat dalam perjanjian tersebut. Sekali lagi, bahwa kepatuhan itu bergantung pada kepentingan nasional. Selama sebuah perjanjian sejalan dengan kepentingan kedua negara maka masing masing negara akan patuh dan tunduk oleh perjanjian tersebut.

### **3. Efektivitas Hukum**

Ketika suatu negara membangun suatu perjanjian dengan negara lain, tentu di harapkan perjanjian tersebut dapat berjalan dengan baik. Untuk mengukur apakah sebuah perjanjian berjalan dengan baik, maka dapat digunakan teori efektivitas. Efektivitas sendiri dapat didefinisikan sebagai bentuk pencapaian terhadap sesuatu yang telah ditargetkan sebelumnya. Teori efektivitas perjanjian memiliki beberapa jenis, salah satunya adalah teori efektivitas hukum.

Indikator yang digunakan untuk mengetahui efektivitas perjanjian bermacam macam. Menurut Achmad Ali dalam buku “*Menguak Teori dan Teori Peradilan*”, sebuah efektivitas dapat diukur dengan melihat seberapa jauh sebuah hukum dapat dipatuhi oleh penegak hukum.<sup>32</sup> Penegak hukum diartikan sebagai orang yang merumuskan dan menjalankan sebuah hukum. Menurut Achmad Ali, efektivitas sebuah perjanjian akan bergantung bagaimana aktor dapat bekerja secara professional untuk menjalankan perannya dalam melaksanakan peraturan yang ada, serta menjunjung tinggi peraturan tersebut.<sup>33</sup>

Berbeda dengan Achmad Ali, Soerjono Soekamto dalam buku *Faktor Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, menjelaskan bahwa ada 5 indikator yang dapat

---

<sup>32</sup> Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan Vol.1* (Jakarta: Kencana, 2010), p.375.

<sup>33</sup> Ibid

dijadikan acuan untuk mengukur efektivitas hukum.<sup>34</sup> Pertama, bahwa efektivitas hukum akan bergantung pada hukum itu sendiri. Sebuah peraturan tentu harus tersusun secara sistematis dan isinya tidak menuai pertentangan. Selain itu, peraturan tersebut juga harus sesuai dengan syarat yuridis dan tepat sasaran dalam mengatur hal hal yang disepakati.<sup>35</sup> Faktor kedua, adalah efektivitas hukum bergantung pada aparat penegak hukum. Penegak hukum yang dimaksud adalah aktor yang merumuskan hukum dan melaksanakan hukum tersebut. faktor ketiga adalah fasilitas yang mendukung penegakan hukum. Faktor masyarakat dan kebudayaan.<sup>36</sup>

Penulis menggunakan perjanjian internasional, kepatuhan dan efektivitas hukum untuk mengukur seberapa efektif *agreement on comfort women* dapat memperbaiki hubungan Jepang dan Korea Selatan yang selama ini terhambat *isu jugun ianfu*. pada dasarnya, perjanjian internasional merupakan bagian dari instrumen hukum internasional yang sah. Pembuatan sebuah perjanjian harus berdasarkan dari kaidah kaidah hukum internasional yang berlaku. *Agreement on comfort women* sendiri merupakan perjanjian yang masuk ke dalam golongan *treaty contract*, hal ini dikarenakan perjanjian ini hanya memuat permasalahan diantara Jepang dan Korea Selatan dan hanya berlaku untuk keduanya. Selain itu, bentuk pengesahan dalam perjanjian ini adalah melalui pertukaran *statement* antara Menteri Luar Negeri Jepang-Korea Selatan dan dikuatkan melalui Kepala Pemerintah masing masing negara. selain itu, yang tak kalah penting adalah, kekuatan mengikat dari perjanjian ini adalah melalui sifat "*Final and Irreversibly*". Ini berarti bahwa setelah kedua negara memenuhi kewajiban masing masing dalam perjanjian ini, maka secara otomatis kedua negara telah sepakat bahwa

---

<sup>34</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), 8.

<sup>35</sup> *Ibid*

<sup>36</sup> *Ibid*

perjanjian ini adalah puncak penyelesaian masalah diantara keduanya dan tidak dapat dipulihkan lagi dengan dengan perjanjian lainnya.

Bentuk efektivitas yang diteliti dalam penelitian ini menggunakan efektivitas hukum dan kepatuhan. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa perjanjian internasional adalah bagian dari instrument hukum internasional, dan dalam pelaksanaannya seperti menurut Achmad Ali, sebuah hukum akan dinilai efektif atau tidak dari kepatuhan aparat hukum dalam hukum ini. Kepatuhan seperti yang telah dijelaskan oleh Abram Chayes dan Antonia Chayes, menyatakan bahwa kepatuhan sebuah negara kemudian dapat diukur melalui beberapa indikator. Yaitu, efisiensi, kepentingan dan norma. Untuk ketidakpatuhan dapat dilihat dari ambiguitas, kapabilitas dan dimensi temporal suatu perjanjian. Pada intinya adalah sebuah kepatuhan akan bergantung pada kepentingan suatu negara, kepentingan adalah sesuatu yang hendak di capai sehingga aktor akan cenderung mengikuti sesuatu yang sejalan dengan kepentingan mereka.

## **E. Hipotesa**

Dari pemaparan latar belakang dan teori diatas, penulis mengambil hipotesa bahwa Agreement on Comfort Women tidak efektif dalam memperbaiki hubungan antara Jepang dan Korea Selatan, karena Agreement on Comfort Women tidak mengakomodir kepentingan Korea Selatan terutama yang terkait dengan desakan masyarakat dan pengaruh kelompok kepentingan.

## **F. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penulisan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui tentang efektivitas Agreement on Comfort Women terhadap upaya perbaikan hubungan

bilateral antara Jepang dan Korea Selatan yang selama ini terkendala oleh isu-isu historis terutama dalam permasalahan isu perbudakan seksual pada masa pendudukan Jepang.

2. Untuk mengaplikasikan teori dan konsep yang telah dipelajari selama mengikuti bangku perkuliahan..

## **G. Metode Penelitian**

Penelitian mengenai efektifitas ini menggunakan metode kualitatif. Penelitian ini menggunakan indikator patuh/tidak patuh sebagai dasar penilaian efektifitas perjanjian. Dalam melakukan penelitian, penulis menggunakan beberapa metode:

1. Metode Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data, penulis menekankan pada studi pustaka yaitu teknik pengumpulan data dengan melakukan penelaahan terhadap sumber-sumber buku, dokumen, literatur dan berbagai sumberlain yang berhubungan dengan isu yang sedang dibahas sehingga dapat memecahkan kasus tersebut.

2. Metode Pengelolaan Data

Metode penelitian yang digunakan untuk mengolah data yang ada adalah dengan metode kualitatif dengan jenis analisis deskriptif, yaitu, dengan mengumpulkan fakta-fakta terkait yang dapat menunjang proses analisis dan penginterpretasian sesuai data yang telah dikumpulkan sebelumnya

## **H. Jangkauan Penelitian**

Untuk memudahkan penulis menganalisa permasalahan yang tengah diteliti, penulis mengambil jangkauan penelitian dari tahun 2015 sampai dengan tahun 2017. Tahun 2015 menjadi titik dimulainya upaya perbaikan hubungan bilateral antara Jepang dan Korea Selatan terkait isu

Jugun Ianfu, melalui *Agreement on Comfort Women* tahun 2015. Kemudian untuk menilai efektivitasnya, penulis akan menggunakan indikator kepatuhan yang telah dibahas dalam kerangka teoritik, karena kepatuhan akan menentukan ebuah perjanjian akan berjalan secara efektif atau tidak. Pembuktiannya dilihat dari peristiwa pasca perjanjian hingga tahun 2017. Selain itu, indikator penting dalam pembahasan ini adalah terkait perbaikan hubungan. Perbaikan hubungan atau normalisasi hubungan merupakan usaha perbaikan hubungan antar negara setelah mengalami konflik atau ketidaksepahaman.

Selain itu apabila ada pembahasan masalah-masalah yang ada diluar jangkauan waktu yang ditetapkan, selama masih ada korelasi dan relevansinya akan penulis cantumkan dengan maksud sebagai tinjauan historis serta untuk menjelaskan uraian yang dimaksud.

## **I. Sistematika Penulisan**

Bab I akan membicarakan pengantar yang nantinya akan berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka teori yang nantinya akan digunakan, metode penelitian yang terdiri dari metode pengumpulan data dan metode pengolahan data. Serta tujuan dan manfaat penelitian.

Bab II akan menjelaskan tentang mengapa dan bagaimana kebijakan Jugun Ianfu muncul di masa pendudukan Jepang di Semenanjung Korea serta upaya penyelesaiannya hingga tahun 2015.

Bab III akan menjelaskan tentang *Agreement on Comfort Women* dan respon dunia internasional terhadap perjanjian tersebut.

Bab IV akan menjelaskan tentang realisasi kepentingan serta tingkat kepatihan Jepang dan Korea Selatan dalam

*Agreement on Comfort Women*, dan efektivitasnya terhadap perbaikan hubungan bilateral antara Jepang dan Korea selatan

Bab V akan menjelaskan terkait kesimpulan dari penelitian ini serta kritik dan saran terkait isu yang dibahas