

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam hubungan internasional terdapat fenomena yang disebut diaspora yang berarti adanya sekelompok manusia yang menempati wilayah yang bukan merupakan wilayah asli mereka (*homeland*). Suatu kelompok merasa dirinya sebagai diaspora karena "...membangun ikatan antar kelompok (lain) yang ingin bersama dan menjaga, dari jauh, hubungan dengan kelompok lain yang tersebut, meskipun berada di tempat lain, memiliki identitas yang sama" (Bruneau, 2010, hal. 35). Secara populer istilah "diaspora" sering dikaitkan dengan fenomena penyebaran Yahudi yang menjadi prinsip semangat Zionisme; untuk kembali menyatukan kelompok-kelompok diaspora Yahudi ini menjadi satu entitas. Walaupun begitu, istilah diaspora sebenarnya merujuk ke konsep umum untuk menyatakan kelompok-kelompok yang memiliki identitas yang sama namun terpisah satu sama lain.

Faktor yang mengikat antar kelompok diaspora maupun dengan *homeland* mereka biasanya berupa nasionalisme dan etnis. Selain itu, agama juga dapat menjadi faktor yang menimbulkan identitas bersama antar kelompok diaspora. Gabungan antara agama dan etnis yang kemudian melahirkan nasionalisme dapat diamati dalam fenomena diaspora bangsa Yahudi selama ribuan tahun, yang kemudian menggerakkan ideologi zionisme untuk kembali bersatu menjadi satu bangsa yang tidak lagi berdiaspora. Selain itu, faktor diskriminasi juga dapat menciptakan rasa kesamaan identitas antara kelompok diaspora dengan *homeland* mereka; suatu kelompok diaspora dapat berasimilasi dengan "*hostland*" (negara di mana mereka menetap) jika diterima dan diperlakukan secara setara dengan warga negara lain. Namun, jika muncul diskriminasi, maka kelompok diaspora ini tidak

akan dapat melebur dan akan semakin memunculkan ikatan dengan *homeland* mereka. (Ben-Rafael, 2010, hal. 3-6)

Komunitas Korea di Jepang merupakan salah satu kelompok diaspora yang terbentuk relatif kontemporer dan masih bertahan hingga abad ke-21. Komunitas ini muncul pasca Perang Dunia II akibat terjebaknya masyarakat semenanjung Korea di Jepang. Jepang merupakan negara yang memiliki andil yang besar dalam sejarah Korea. Hubungan antara Jepang dan Korea adalah mengenai konflik dan kolonialisme yang dilakukan oleh Jepang pada tahun 1910-1945. Selama perang dan pendudukan Jepang di semenanjung Korea, Jepang memobilisasi sekitar 2 juta warga Korea ke Jepang dengan berbagai sebab seperti dijadikan tentara, tenaga kerja industri, maupun sebagai pekerja seks bagi tentara Jepang (Blomquist & Wertz, *An Overview of North Korea – Japan Relations*, 2015). Pasca perang, mayoritas penduduk Korea kembali ke semenanjung Korea namun sekitar 600 ribu memilih untuk menetap di Jepang. Meskipun begitu, kelompok Korea “Zainichi” ini tetap menganggap diri mereka bagian dari Korea dan bukan sebagai masyarakat Jepang.

Masyarakat dalam komunitas ini berasal dari semenanjung Korea secara keseluruhan, baik yang sekarang menjadi Korea Utara maupun Selatan. Pasca Perang Dunia II, kekuasaan politik di semenanjung Korea terpolarisasi bersamaan dengan mulai munculnya persaingan ideologi Sosialisme dan Liberalisme yang masing-masing dipelopori oleh Uni Soviet dan Amerika Serikat. Uni Soviet mendukung rezim Korea Utara (Democratic People’s Republic of Korea/DPRK), sementara AS mendukung rezim Korea Selatan (Republic of Korea/ROK), yang kemudian menjurus kepada Perang Korea pada tahun 1950.

Oleh karena itu, komunitas Korea di Jepang kemudian juga harus memutuskan apakah berafiliasi dengan Korea Utara atau Korea Selatan. Sementara Jepang hanya mengakui Korea Selatan sebagai pemerintahan yang sah di Semenanjung Korea sejak Jepang dan Korea Selatan memperbaiki hubungan diplomatiknya di tahun 1965.

Secara historis, pasca kekalahan Jepang dan penandatanganan perjanjian San Francisco, tiba-tiba seluruh warga Korea di Jepang kehilangan kewarganegaraan Jepang karena Jepang harus menyerahkan negara yang dijajahnya kepada sekutu atau dibebaskan dan dikembalikan ke pemerintah setempat. Otomatis, warga Korea Zainichi ini kehilangan hak dan perlindungan legal dari pemerintah Jepang. Dalam undang-undangnya, Jepang menganut asas *jus sanguinis* yang berarti bahwa kewarganegaraan secara otomatis diperoleh oleh warga yang memiliki darah Jepang, sehingga warga Korea ini—bahkan sampai sekarang telah mencapai keturunan kelima atau ketujuh—masih tetap tidak dapat menjadi warga negara Jepang. Proses naturalisasi pun sulit, karena birokrasi dan sistem Jepang yang dikenal diskriminatif terhadap warga asing (Discrimination Against Koreans in Japan: Japan's Violation of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 2014), sehingga sampai sekarang masih banyak warga Korea Zainichi yang tidak dapat menjadi warga negara Jepang dan tidak memiliki hak yang sama dengan warga negara Jepang, meskipun sama-sama tinggal di Jepang.

Rupanya, rezim Korea Utara Kim Il Sung menaruh perhatian lebih terhadap komunitas ini dengan mengirimkan bantuan dana dan dukungan infrastruktur dan fasilitas sehingga komunitas ini kemudian mayoritas memilih untuk berafiliasi dengan Korea Utara dan kemudian menyebut diri mereka “Chongryon” (Harris, 2017). Sementara itu, sebagian masyarakat yang pro dengan Korea Selatan memutuskan untuk membuat komunitas tersendiri yang bernama “Mindan” (Lee, Japan's North Korean Diaspora, 2018).

Sebagai timbal baliknya, Chongryon menjadi salah satu sumber dana luar negeri bagi rezim Korea Utara. Dengan modal yang didapat dari dana Korea Utara, Chongryon berhasil menjadi jaringan institusi sosial dan ekonomi, mampu menghidupi diri sendiri dengan mendirikan rumah sakit, sekolah, bank, maupun menjadi donatur bagi Korea Utara

dengan pendapatan yang diperoleh dari institusi-institusi tersebut (Harris, 2017).

Pergerakan Komunitas Chongryon dinilai juga dapat mengancam stabilitas Jepang karena Chongryon sering menjadi media untuk spionase dan propaganda Korea Utara yang mengambil peran dalam persaingan Korea Utara dan Korea Selatan. Komunitas Etnis Korea juga menjadi panggung persaingan antara Korea Utara dan Korea Selatan. Kelompok dsiapora Korea Selatan (Mindan) memiliki populasi lebih sedikit daripada Komunitas Korea Utara (Chongryon) sehingga Chongryon memberikan pengaruh lebih besar dan dapat dimanfaatkan sebagai kebutuhan strategis bagi pemerintah (Korea Utara) yang ingin mempertahankan pengaruh pada diaspora Korea di Jepang.

Meskipun begitu, dukungan rezim Korea Utara pun kemudian mulai berkurang, terutama pasca perubahan fokus pemerintah Korea Utara terhadap pengembangan senjata nuklir yang berujung pada embargo terhadap Korea Utara, membuat bantuan Korea Utara kepada Chongryon semakin sedikit. Banyak juga di antara anggota Chongryon yang kemudian kembali ke Korea ataupun menjadi warga negara Jepang. Pada 2011, jumlah anggota Chongryon hanya tinggal 70 ribu orang, di mana hanya separuh dari jumlah tersebut yang memegang paspor Korea Utara sementara sisanya menjadi Jepang ataupun Korea Selatan (Lee, Japan's North Korean Diaspora, 2018).

Tahun 2017, hubungan Jepang dan Korea Utara kembali memanas akibat demonstrasi militer melalui Uji Coba Peluncuran Rudal Balistik Korea Utara yang mengancam pertahanan dan keamanan negara Jepang sehingga berpengaruh pada sikap Jepang terhadap komunitas Chongryon. Disisi lain tindakan diskriminatif pemerintah Jepang ini terjadi karena belum adanya hukum yang komperhensif mengenai zainichi, khususnya chongryon di Jepang. Dari awal permasalahan masyarakat korea (zainichi korean) di Jepang belum menemukan titik temu penyelesaian masalah, telah banyak kebijakan yang di keluarkan oleh

pemerintah Jepang yang bersinggungan dengan status dan kondisi komunitas zainichi korean di Jepang. Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah Jepang ini sangat bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan dan memarjinalkan Komunitas Korea Utara yang ada di Jepang, mengingat Jepang adalah negara yang terkenal cukup berhati-hati-hati ketika membicarakan tentang Hak Azasi Manusia.

Kebijakan-kebijakan yang telah di keluarkan oleh pemerintah Jepang sangat bertolak belakang dengan kondisi sosial maupun politik bagi Komunitas Chongryon Korea Utara yang ada di Jepang. Menurut pandangan penulis, Perubahan-perubahan dinamika kebijakan pemerintah Jepang yang diskriminatif terhadap Komunitas Chongryon telah memicu konflik hubungan antara Jepang dan Korea Utara, dan begitupun sebaliknya tindakan yang dilakukan oleh pemerintahan Korea Utara terhadap uji coba nuklir telah memberi *bad impact* terhadap masyarakat Korea Utara “Chongryon” .

Setidaknya ada empat bentuk diskriminasi kebijakan Jepang terhadap Chongryon di Jepang. *Pertama*, pengecualian warga Korea Zainichi ke dalam program pensiun pemerintah Jepang. UU baru mengenai pensiun di Jepang diterapkan pada 1981 menyatakan bahwa penduduk yang tinggal di Jepang—tak terkecuali—dapat memperoleh program pensiun jika selama bekerja mereka membayar asuransi pekerja dalam jangka waktu tertentu. UU ini awalnya dikeluarkan pada 1959 dan masih membatasi penerima pensiun hanya warga negara Jepang saja, yang kemudian diamandemen pada 1981 agar sesuai dengan UU imigran yang baru diratifikasi pemerintah Jepang waktu itu. Namun faktanya, warga Korea Zainichi—termasuk juga Chongryon—tidak mendapat pensiun seperti yang telah ditetapkan UU. Bahkan, pengadilan Jepang menyatakan bahwa pengecualian ini tidak melanggar hukum karena parlemen memiliki alasan tersendiri yang dapat membuat pengecualian bagi Zainichi. Pengecualian, pada 2002, berdampak pada sekitar 25 ribu lansia Zainichi tidak

mendapat pensiun padahal telah bekerja sesuai regulasi pemerintah Jepang selama bertahun-tahun.

Kedua, pengecualian Zainichi dari lapangan pekerjaan publik/sipil di Jepang. Memang, secara legal hanya warga negara Jepang yang dapat menjadi pegawai negeri sipil dalam bidang pengambilan keputusan dan kekuasaan publik tapi UU Jepang tidak membatasi warga negara asing untuk menjadi pekerja di sektor publik. Namun, faktanya warga Korea Zainichi didiskriminasi untuk bekerja di sektor publik dan menempati posisi-posisi strategis seperti manajer; secara umum warga Zainichi dipersulit untuk dapat berkarir di ranah publik/sipil Jepang.

Ketiga, pemotongan subsidi pemerintah Jepang terhadap sekolah-sekolah Chongryon. Di Jepang, seluruh sekolah mendapat subsidi pemerintah begitu juga sekolah-sekolah yang didirikan oleh komunitas Chongryon. Namun, sekolah-sekolah ini mengalami diskriminasi dengan pemotongan subsidi dari prefektur masing-masing. Pada 2006, subsidi total ke sekolah-sekolah Chongryon bernilai sekitar 600 juta yen namun turun menjadi 100 juta yen pada 2016 (Shimpei Doi, Gen Okamoto, & Ryuichi Kitano, 2017). *Keempat*, secara sosial warga Zainichi menjadi korban *bullying* dan *hate speech* dari masyarakat Jepang. Diskriminasi ini merupakan yang terparah karena pemerintah tidak dapat secara langsung mengontrol dan memberi sanksi terhadap pelaku *hate speech* (yang juga ini menunjukkan bahwa masalah *hate speech* ke warga Zainichi bukan menjadi prioritas masalah Jepang). *Bullying* juga mengarah ke tindakan-tindakan fisik seperti perobekan baju terhadap warga Zainichi yang mengenakan pakaian khas Korea di jalan-jalan di Tokyo (Mc Curry, 2017).

Hal inilah yang dinilai menarik serta mendorong penulis untuk mengkaji tentang pola interaksi antara Korea Utara dan Jepang dapat mempengaruhi sikap pemerintahan Jepang terhadap komunitas Korea “Chongryon” di Jepang melalui kajian kebijakan serta sejarah.

B. Rumusan Masalah

Mengapa Jepang mengeluarkan kebijakan diskriminatif terhadap komunitas Chongryon Korea Utara di Jepang?

C. Tujuan Penelitian

Penulisan ini adalah untuk memaparkan lebih sepsifik mengapa Jepang mengeluarkan kebijakan diskriminatif dan tindakan represif terhadap komunitas Chongryon Korea Utara di Jepang melalui yang dianalisis berdasarkan teori dan dapat dibuktikan melalui data yang valid.

D. Kerangka Pemikiran

Rational Choice Theory

Teori pilihan rasional merupakan salah satu pendekatan utama pasca perang dalam hubungan internasional. Teori ini mampu menjawab perdebatan teoritis kontemporer mengenai politik internasional dan memajukan pemahaman tentang topik-topik seperti implikasi anarki dan kemungkinan kerjasama (walter calснаer, 2013). Pemikiran mendasar dari Rational Choice adalah bahwa politik dapat dipahami dengan melihat individu yang memiliki tujuan jelas, bertindak secara rasional dengan mempertimbangkan resiko yang minim dan memaksimalkan manfaat dari kesempatan yang akan diambil dari sekian banyak pilihan yang datang atau ditawarkan (cost and benefit).

Charles William Kegley dan Shannon Lindsey Blanton dalam bukunya yang berjudul *Worlds Politic Trend and Transformation* mendefenisikan rational choice sebagai :

“prosedur pembuatan keputusan yang dipandu dengan mendefenisikan situasi dengan hati hati, menimbang tujuan, mempertimbangkan seluruh alternative, dan memilih opsi yang paling mungkin untuk mencapai tujuan yang paling tertinggi”. (Charles William Kegley, 2013-2014)

Para ahli menggambarkan bahwa rasionalitas sebagai proses atau rangkaian dalam pengambilan sebuah keputusan maupun kebijakan. Ada 4 langkah untuk mempertimbangkan pembuatan keputusan dalam analisis rational choice . *Pertama*, pengenalan dan defenisi masalah (Problem recognition and definition), kebutuhan untuk memutuskan dimulai ketika pembuat kebijakan merasa ada masalah dari eksternal dan mencoba untuk memaknai atau membaca masalah secara objektif berdasarkan karakteristik pembedanya. Okjektivitas ini tentu membutuhkan data informasi yang lengkap dan memadai tentang tindakan, motivasi atau maksud dan kemampuan actor lain serta karakter lingkungan global dan kebiasaan terkini didalamnya. Pencarian informasi harus lengkap, dan semua fakta yang berkaitan dengan masalah harus dikumpulkan. *Kedua*, seleksi tujuan (goal selection), selanjutnya, mereka yang bertanggung jawab untuk membuat pilihan kebijakan luar negeri harus menentukan apa yang ingin mereka capai. Persyaratan yang sederhana ini seringkali sulit untuk dilakukan karena persyaratan tersebut membutuhkan identifikasi dan susunan peringkat dari semua nilai atau esensi (seperti aspek keamanan dan kesejahteraan ekonomi) dalam hirarki dari berbagai pilihan yang dirasa akan merugikan. *Ketiga*, pengidentifikasian alternative (identification of alternative), rasionalitas juga membutuhkan kompilasi daftar lengkap semua pilihan kebijakan yang ada dan perkiraan biaya yang terkait dengan masing masing alternative. *Keempat* pilihan (choice). Akhirnya, rasionalitas membutuhkan pemilihan alternative tunggal dengan kesempatan terbaik untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Untuk mencapai tujuan ini, pembuat kebijakan harus melakukan langkah akhir yang sangat ketat dan tepat, analisis untung rugi yang dipandu oleh prediksi yang akurat tentang kemungkinan keberhasilan setiap tindakan.

Teori pilihan rasional dapat diterapkan di tatanan negara, birokrasi, organisasi bahkan partai politik. Penetapan kebijakan yang tergolong diskriminatif terhadap komunitas Korea Utara di Jepang juga dapat di analisis melalui teori

pilihan rasional. Chongryon merupakan kelompok diaspora Korea Utara yang menetap di Jepang. Sebagai kelompok diaspora Chongryon membangun kehadiran identitas etnis Korea di masyarakat Jepang dan menciptakan komunitas non politik. Komunitas ini semakin berkembang di Jepang sebagai institusi social dan ekonomi.

Namun sayangnya, Chongryon juga mendirikan jaringan pachinko yang disinyalir sebagai markas untuk perjudian dan aktivitas terlarang. Selain itu, sindikat Chonryon yang melakukan tindak kejahatan lainnya di Jepang bernama *Chogins* yang di laporkan menjadi pemeran utama dalam meningkatkan pengiriman uang ke Korea Utara dengan cara membuat pinjaman palsu atau penipuan lainnya agar terkesan tidak mengirimkan uang secara ilegal dan sempat membuat otoritas keuangan Jepang menjadi retak dibawah lembaga keuangan tersebut. Permasalahan-permasalahan mengenai komunitas Korea Utara di Jepang didefenisikan sebagai sebuah ancaman bagi Jepang karena sudah mengganggu keamanan ke stabilan negara Jepang. Terlebih Korea Utara merupakan negara tertutup yang memiliki perhatian khusus dalam pengembangan Nuklir. Bahkan beberapa pada tahun 2017 Korea Utara kembali melakukan uji coba rudal yang melewati Jepang.

Sebagai pembuat kebijakan, Jepang tentu memiliki kepentingan nasional yang harus dicapai dalam menghadapi persoalan dengan Congryon. Menjaga stabilitas keamanan negara dan mengantisipasi ancaman yang akan dihadapi Jepang dari Luar (Korea Utara) merupakan capaian utama Jepang. Terlebih Chongryon secara terselubung terlibat dalam penyumbang dana kepada Korea Utara yang digunakan dalam pembuatan bom nuklir dan rudal untuk Korea Utara.

Tabel 1.1
Keuntungan dan Kerugian Pilihan Pertama

Ops	Keuntungan	Kerugian
Pemerintah Jepang mengeluarkan kebijakan	-Jepang dapat menekan kriminalitas yang	Sikap diskrimintaif Jepang tersebut

diskriminatif terhadap Komunitas Korea Utara di Jepang (Chongryon)	dilakukan oleh komunitas Chongryon Korea Utara agar tidak mengancam keamanan Jepang -Menghambat aliran dana ke Korea Utara untuk mengurangi ancaman rudal Korea Utara	akan menuai pro-kontra dari dunia Internasional karena akan berkaitan dengan keadilan HAM
--	--	---

Tabel 1.2
Keuntungan dan Kerugian Pilihan Kedua

Opsi	Keuntungan	Kerugian
Pemerintah Jepang tidak mengeluarkan kebijakan diskriminatif terhadap Komunitas Korea Utara di Jepang (Chongryon)	Hubungan Jepang dengan Korea Utara tetap stabil namun saling mencurigai karena Korea Utara dan Jepang tidak memiliki hubungan diplomatic yang formal dan Chongryon berfungsi sebagai kedutaan non formal Korea Utara di Jepang namun dengan segala resiko yang harus diterima oleh Jepang.	-Jepang akan menerima resiko kerugian karena sumber dana asing Korea Utara cukup besar di kirim melalui chongryon -masyarakat Jepang akan merasa terancam atas kegiatan terlarang yang dilakukan oleh Komunitas Chongryon - akan terjadi pergesekan ideology naatar masyakat Jepang dan Korea Utara.

		<p>Korea Utara hanya berhubungan dengan negara-negara yang memiliki ideologi serupa seperti China dan Rusia. Sementara Jepang cenderung berhubungan dengan negara-negara demokrasi dan pro terhadap Amerika Serikat. Sementara Amerika Serikat tidak memiliki hubungan baik dengan Korea Utara.</p>
--	--	---

Dari penjelasan sebelumnya dapat diketahui bahwa pertimbangan dalam hal masalah, adanya pertimbangan tujuan yang akan dicapai, keuntungan dan kerugian yang didapat, sangat mempengaruhi pengambilan keputusan suatu negara. Oleh sebab itu pengambilan keputusan politik tidak semata-mata hanya memetingkan kepentingan pribadinya saja, tetapi juga pertimbangan keuntungan-kerugian dari keputusan yang akan diambil.

E. Hipotesa

Berdasarkan analisa melalui teori pilihan rasional yang dikemukakan oleh Charles William Kegley, kebijakan diskriminatif Jepang terhadap eksistensi Chongryon di Jepang disebabkan oleh tindakan kriminalitas Chongryon yang dianggap mengganggu keamanan Jepang sehingga pemerintah

berkepentingan menjaga stabilitas keamanan domestik serta sebagai upaya untuk mengurangi ancaman Nuklir Korea Utara

F. Metodologi Penelitian

Penulisan karya ilmiah ini menggunakan metode penelitian quantitative, dengan cara kajian studi pustaka (library research). Dimana penulis menggunakan metode pengumpulan data dari berbagai sumber yang berhubungan dengan isu yang terkait, diantaranya ialah kajian buku, dokumen, laporan, artikel, jurnal, internet, surat kabar, majalah, serta diskusi ilmiah.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penulisan ini disusun sesuai dengan kepentingan capaian penelitian. Dengan urutan sebagai berikut:

Bab I: Pendahuluan yang akan menjelaskan mengenai latar belakang masalah, tujuan penelitian dan kerangka pemikiran yang dipakai untuk menganalisis permasalahan, hipotesa, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II: Sejarah Diaspora masyarakat Korea ke Jepang, aktivitas chongryon di Jepang, kondisi terkini komunitas Korea Utara di Jepang.

Bab III: Kebijakan diskriminatif yang diterapkan oleh Jepang terhadap komunitas Korea Utara di Jepang. Diantaranya penghapusan subsidi bagi sekolah korea utara di Jepang, diskriminasi status kewarganegaraan, skema pensiun nasional, pengecualian dalam pekerjaan.

Bab IV: konsideran-konsideran yang mempengaruhi jepang mengambil kebijakan diskriminatif terhadap chongryon, membahas isu isu mendasar yang menyebabkan diskriminasi yang diterima oleh Chongryon.

Bab V: Kesimpulan dari analisis data. Dalam kesimpulan penelitian akan berisi tentang rangkuman dari seluruh bab.