

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Masalah

Pada 28 Desember 2015, Korea Selatan dan Jepang menggelar konferensi pers untuk *Comfort Women Agreement*. Membahas mengenai korban kekerasan seksual di masa perang, perjanjian ini dikatakan mengakhiri isu secara final dan tidak dapat diambil kembali. Perwujudan perjanjian ini merupakan suatu perubahan kebijakan luar negeri Korea Selatan jika dilihat dari kepemimpinan sebelumnya yang belum menyelesaikan isu *comfort women* secara resmi dalam bentuk apapun. Dalam kepemimpinan sebelumnya, usaha Korea Selatan sebagian besar berupa tekanan dan seruan kepada Jepang untuk menyelesaikan masalah. Di kepemimpinan Park Geun Hye sebagai Presiden Korea Selatan, isu ini diwujudkan dalam perjanjian Korea Selatan dan Jepang pada tahun 2015. Dilaksanakannya perjanjian tersebut tentu berpengaruh dalam relasi bilateral yang telah lama berlarut-larut terkait isu sejarah perang.

*Comfort women* merupakan istilah untuk wanita yang dieksploitasi secara seksual oleh tentara Jepang di masa Perang Dunia Kedua<sup>1</sup>. Diangkatnya isu *comfort women* sejak tahun 1990-an di Korea Selatan mengumpulkan berbagai permasalahan yang semakin dikenal oleh khalayak masyarakat. Permasalahan-permasalahan tersebut tidak hanya terkait dengan kejahatan prostitusi perang, namun juga sifat perang dan militer, peran testimoni dalam dokumentasi sejarah, subjektivitas politik, pelanggaran HAM, hingga dekonstruksi ingatan nasional mengenai perang (Kimura, 2016). Sejak awal, tuntutan penyintas *comfort women* adalah pengakuan tanggung jawab

---

<sup>1</sup> Pendirian sistem *comfort women* ini berawal dari penghindaran kekejaman perang seperti peristiwa *Nanjing Massacre* yakni perkosaan massal oleh militer Jepang di masa perang. Pendirian stasiun secara sistematis disertai pemeriksaan kesehatan juga merupakan upaya pencegahan penyakit kelamin yang banyak dialami oleh militer Jepang (Hata, 2018). Sebagian besar wanita penghibur merupakan wanita Korea yang direkrut secara paksa atas nama korps sukarelawan wanita. Perekrutan serta pengendalian akan *comfort station* dilakukan oleh militer Jepang selama Perang China-Jepang serta Perang Dunia Kedua (Hata, 2018). Para korban *comfort women* tidak hanya berasal dari Korea Selatan, melainkan berbagai daerah kekuasaan Jepang pada masa penjajahan diantaranya Filipina, Taiwan hingga Indonesia.

menyeluruh, permintaan maaf resmi serta kompensasi kepada penyintas. Hal ini dinyatakan para penyintas lebih penting dari apapun dalam menyelesaikan masalah *comfort women* yang berlarut-larut akibat perbedaan persepsi sejarah kedua negara.

Jepang berada dalam posisi bahwa isu *comfort women* telah selesai dalam berbagai perjanjian. Hal ini ditolak oleh penyintas dengan penjelasan bahwa seluruh upaya tersebut bukan pengakuan dan permintaan maaf. Dalam laman Kementerian Luar Negeri Jepang, isu *comfort women* dikatakan termasuk dalam Perjanjian Perdamaian San Fransisco 1951 terkait reparasi, properti, serta klaim Perang Dunia Kedua (MOFA, 2020). Dalam perjanjian tersebut Jepang menandatangani perjanjian dengan 45 negara Sekutu dimana Korea Selatan tidak termasuk dalam perjanjian (Korean Council, 2020). Pemerintah Jepang juga menyatakan bahwa isu *comfort women* termasuk dalam Perjanjian Normalisasi 1965 Republik Korea dengan Jepang sehingga Jepang tidak memiliki tanggung jawab hukum (MOFA, 2017). Akan tetapi, isu *comfort women* tidak termasuk dalam dokumen resmi Perjanjian 1965 yang dikeluarkan Pemerintah Korea pada tahun 2005 (Korean Council, 2020). Pemerintah Korea menyatakan isu *comfort women* belum selesai karena Perjanjian 1965 berhubungan dengan tuntutan, perdata dan kewajiban finansial kedua negara (MOFA, 2017). Dalam Pernyataan Kono 1993, hanya diakui keterlibatan Jepang saja bukan klarifikasi bahwa keseluruhan sistem adalah hasil perencanaan dan manajemen militer Jepang. Dalam pendirian *Asian Women Fund* tahun 1995, dana yang diberikan adalah dana privat dan bukan reparasi yang legal. Dalam Pernyataan Murayama 1995, juga tidak diklarifikasi bahwa *comfort women* adalah korban dari kejahatan sistematis oleh militer Jepang (Korean Council, 2020).

Kejahatan sistematis sedemikian rupa terhadap *comfort women* menempatkan isu ini sebagai isu *post-war traumatic* yang sangat sensitif. Sejak tahun 1990-an, isu ini belum terdapat titik terang hingga dilaksanakannya *Comfort Women Agreement*. Secara konsisten, Korea Selatan menginginkan permintaan maaf yang tulus, kebenaran atas sejarah hingga kompensasi. Akan tetapi, Presiden Korea Selatan sebagai aktor kunci belum juga mewujudkan tindakan yang berarti.

Para Presiden Korea Selatan cenderung mengambil sikap aman berupa seruan dan tuntutan. Pada pertemuan Perdana Menteri Jepang Miyazawa dan Presiden Korea Selatan Roh Tae Woo di tahun 1992, Pemerintah Korea membawa permintaan untuk mengangkat fakta-fakta *comfort women* ke permukaan (MOFA, 1993). Presiden setelahnya, Kim Young Sam menuntut maaf meski tanpa permintaan kompensasi. Presiden setelahnya yakni Kim Dae Jung, Roh Moo Hyun, hingga Lee Myung Bak menyerukan dan menuntut permohonan maaf beserta kompensasi resmi (Kumagai, 2016).

Terpilihnya Park Geun Hye tahun 2013 sebagai Presiden diikuti dengan hubungan bilateral yang merosot terkait isu *comfort women* (Ward dan Lay, 2016). Bulan Mei 2013, Walikota Osaka, Hashimoto Toru menyatakan komentar bahwa *comfort women* adalah hal yang diperlukan. Hal ini menimbulkan kecaman mulai dari kaum feminis, media, masyarakat luas di Jepang hingga komunitas internasional (Kimura, 2016). Pada Februari 2014, Perdana Menteri Abe menyatakan indikasi pertimbangan untuk merevisi Pernyataan Kono tahun 1993. Menurutnya, terdapat kebutuhan pembahasan serta survei Jepang yang menyatakan lebih dari 60 persen publik setuju akan revisi (Korea JoongAng Daily, 2014). Kompleksitas yang menetap di isu ini meletakkan *comfort women* dalam jejak sejarah yang rumit dalam konteks politik (Kimura, 2016).

Park Geun Hye sendiri dalam usaha menyelesaikan masalah sejak awal secara kontinyu menyatakan seruan dan tekanan kepada pihak Jepang. Sebagai negara tetangga yang penting untuk kerjasama dan perdamaian kawasan, Jepang adalah aktor kunci untuk menyelesaikan masalah. Akan tetapi, sikap dan perilaku Jepang menyebabkan permasalahan tersebut belum pula terselesaikan. Park menyatakan bahwa beliau telah menjauhkan diri lebih jauh dari Jepang dan apabila Jepang terus berpegang pada persepsi sejarah yang dimiliki, tidak akan ada tujuan pertemuan untuk dilakukan. Korea Selatan juga dikatakan menarik diri dari forum mengenai isu *comfort women* akibat adanya tinjauan Jepang atas Pernyataan Kono 1993 yang mempertanyakan kesaksian penyintas serta kurangnya bukti yang menguatkan (Richards, 2014). Park juga menyatakan

penolakan pertemuan dengan Abe adalah untuk Jepang melakukan hal lebih untuk memperbaiki isu di masa lalu (Japan Times, 2014).

Setelah berbagai usaha untuk mempertemukan kedua belah pihak, *Comfort Women Agreement* dilaksanakan pada 28 Desember 2015 yang diumumkan oleh Menteri Luar Negeri kedua negara dan dikonfirmasi oleh Perdana Menteri Jepang Shinzo Abe dan Presiden Korea Selatan Park Geun Hye melalui panggilan telepon di hari yang sama (MOFA, 2017). Perjanjian tersebut berisi masing-masing negara mengakui total masing-masing tiga poin. Dari Jepang, Pemerintahan menyatakan keterlibatan dan pengungkapan maaf, menyumbang dana melalui yayasan, dan penyelesaian masalah secara final dan tidak dapat diambil kembali dengan janji tidak membawa isu ke ranah internasional. Dari Korea Selatan, Pemerintahannya menyatakan penghargaan atas upaya Jepang, janji mengupayakan terkait patung perdamaian, dan menahan diri untuk membawa isu ke ranah internasional (MOFA, 2015). Perdana Menteri Jepang, Shinzo Abe menyatakan bahwa pihaknya akan setuju untuk menggelar permintaan maaf publik kepada para penyintas yang masih hidup. Didirikan juga yayasan *Reconciliation and Healing Foundation* oleh Korea Selatan dengan tanggung jawab pengelolaan kontribusi dana dari pemerintahan Jepang sebesar 1 Miliar Yen. Disisi lain, pemerintah Korea setuju serta berjanji untuk berkonsultasi dengan organisasi sipil terkait patung *comfort women* di depan Kedutaan Jepang di Seoul (Ward dan Lay, 2016).

Tahun 2015, banyak pengamat korea terkejut ketika *Comfort Women Agreement* diwujudkan. Tercapainya kesepakatan tersebut tentu tidak menjamin kepuasan bagi pihak Korea Selatan. Penyintas dari *comfort women* mengemukakan klaim bahwa permintaan maaf tersebut tidaklah tulus, melainkan sesuatu yang dinegosiasikan tanpa adanya partisipasi penyintas selaku pihak yang bersangkutan (Amnesty, 2021). Dua hari setelah diresmikannya kesepakatan, para penyintas bersama Dewan Korea menggelar Demonstrasi Rabu ke-1211 untuk menuntut kompensasi resmi dan permintaan maaf yang tulus. Hal ini merupakan lanjutan dari diselenggarakannya kesepakatan tanpa adanya kedua pihak pemerintah menemui para penyintas, mendiskusikan kepentingan, mengambil sikap, dan menyetujui nominal yang pantas bagi para penyintas (Putri, 2018).

Kritik media dan masyarakat Korea Selatan menyatakan bahwa kesepakatan tersebut adalah tindakan Park yang menjual martabat penyintas *comfort women* untuk keuntungan diplomatik dan geopolitik jangka panjang dengan adanya peningkatan ancaman dari Korea Utara dan China (Panda, 2017).

Organisasi masyarakat sipil yakni Dewan Korea mengecam perjanjian tersebut sebagai perjanjian yang tidak memadai. Pada 6 Januari 2016, Dewan Korea menyampaikan keberatan secara tertulis kepada Ban Ki Moon selaku Sekretaris Jenderal PBB. Dalam pernyataan tersebut, Pemerintah Jepang dikatakan tidak menyebutkan kejahatan secara spesifik serta pengakuan *comfort women* sebagai kejahatan sistematis negara. Hal ini berarti tidak ada komitmen serta penerimaan atas tanggung jawab hukum oleh Pemerintah Jepang. Dewan Korea juga menyatakan bahwa permintaan maaf yang tulus seharusnya disampaikan secara langsung oleh Perdana Menteri kepada para penyintas yang telah menunggu lama akan permintaan maaf (Ward dan Lay, 2016). Dapat disimpulkan bahwa penolakan perjanjian adalah karena tidak adanya keterlibatan penyintas dan pengakuan kejahatan sistematis secara spesifik, serta permintaan maaf yang tidak tulus dan tidak disampaikan secara langsung.

Meskipun perjanjian tersebut dianggap batal dengan pembubaran Yayasan *Reconciliation and Healing Foundation* tanpa persetujuan Jepang pada Juni 2019 (Kyodo News, 2019), diresmikannya *Comfort Women Agreement* pada tahun 2015 merupakan suatu permasalahan yang layak dan menarik untuk diteliti terutama dalam perspektif Korea Selatan selaku negara korban. Keputusan Korea Selatan pada masa kepemimpinan Park Geun Hye dalam mewujudkan perjanjian bilateral adalah berbeda dibandingkan dengan kepemimpinan presiden-presiden sebelumnya dalam isu *comfort women*. Ditengah kecenderungan pemimpin sebelumnya yang merespon dengan berbagai seruan dan tuntutan, Presiden Park mewujudkan isu tersebut dalam langkah konkret berupa perjanjian bilateral resmi. Terutama dengan adanya resiko penolakan dari para penyintas dan masyarakat setelah perjanjian, keputusan Korea Selatan dalam mengubah arah kebijakannya menimbulkan pertanyaan terkait hal yang melandasi terwujudnya *Comfort Women Agreement*.

## 1.2 Rumusan Masalah

Di tengah resiko penolakan yang mungkin muncul terkait kesepakatannya, mengapa Korea Selatan di bawah Presiden Park Geun Hye memilih untuk mewujudkan perjanjian kerjasama atau *Comfort Women Agreement* dengan Jepang tahun 2015?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Sebagai negara korban kekejaman perang Jepang, keputusan Korea Selatan dalam mewujudkan *Comfort Women Agreement* tahun 2015 menimbulkan pertanyaan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis alasan dibalik perubahan kebijakan luar negeri Korea Selatan yang berujung pada terwujudnya *Comfort Women Agreement* 2015.

## 1.4 Tinjauan Pustaka

Tinjauan pustaka dalam penelitian ini dilakukan terhadap tulisan-tulisan terkait dengan hubungan Korea Selatan dengan Jepang dalam hal yang melatarbelakangi *Comfort Women Agreement*. Rujukan pertama dalam penelitian ini adalah jurnal oleh Galuh Kinnari Lalitya dengan judul “Analisis Sikap yang Diambil oleh Pemerintah Korea Selatan pada Masa Presiden Park Geun Hye Terkait dengan Isu *Comfort Women*”. Penelitian ini menggunakan paradigma sistem internasional dan realisme ofensif. Dalam paradigma sistem internasional, perubahan adalah akibat ancaman eksternal serta tekanan dari pihak hegemon. Dalam realisme ofensif, Korea Utara dan China adalah ancaman bagi Korea Selatan. Pada sebelum dan di masa pemerintahan Park, Korea Utara beberapa kali melakukan tindakan militer ofensif. Perkembangan rudal balistik dan penetapan *Air Defense Identification Zone* di Laut China Timur semakin menguatkan asumsi ancaman militer China. Dalam bidang ekonomi, kekuatan ekonomi masif China juga dapat menjadi ancaman. Argumen realisme memandang kecurigaan akan selalu timbul dimana negara tidak dapat mengetahui niat dari negara lain. Sementara itu, Amerika Serikat berperan sebagai tekanan dalam perubahan sikap Park. Peranan Amerika dalam menggelar pertemuan trilateral dengan Korea Selatan dan Jepang pada 2014 tidak lepas dari strategi *Pivot to Asia* yang memerlukan pembangunan aliansi, perdagangan, dan investasi. Hal-hal tersebut

mendorong perubahan sikap Park untuk menjalin aliansi strategis dengan Jepang demi *balancing* dengan Korea Utara juga China (Lalitya dan Wahyudi, 2020).

Rujukan kedua dalam penelitian ini adalah tesis dari Kangku Lee dengan judul "*The Comfort Women Agreement: An Analysis of The Motivation That Led to Park Geun Hye Acquiescence*". Argumen utama penelitian ini adalah identitas dan gaya kepemimpinan Park sebagai faktor utama perubahan kebijakan Korea Selatan dalam mewujudkan *Comfort Women Agreement*. Disisi lain, penelitian ini juga menyebutkan motivasi berbasis keamanan dan ekonomi sebagai penjelasan alternatif. Dalam tulisan ini, Lee menyimpulkan bahwa baik faktor ekonomi maupun keamanan yang terjadi di masa tersebut, kurang apabila dikatakan menjadi penyebab utama disahkannya *Comfort Women Agreement*. Perjanjian tersebut adalah manifestasi dari kepemimpinan unik Park Geun Hye sebagai Presiden Korea Selatan dalam analisis level individu. Gaya unik kepemimpinan Park Geun Hye ini tidak terlepas dari gaya kepemimpinan unik Park Chung-Hee, sang ayah yang dahulu menjabat sebagai Presiden Korea Selatan. Dari kepemimpinan kedua tokoh tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa keduanya berani mengambil keputusan dengan konsekuensi. Keduanya sama-sama ingin memperkuat posisi Korea Selatan sebagai negara meskipun nantinya akan menghadapi konsekuensi oposisi dari rakyat atas langkah-langkah kontroversial yang dilakukan (Lee, 2017a).

Rujukan ketiga dalam penelitian ini adalah tulisan Naoko Kumagai dengan judul "*The Background to the Japan-Republic of Korea Agreement: Compromises Concerning the Understanding of the Comfort Women Issue*". Tulisan ini mengungkap berbagai faktor di balik *Comfort Women Agreement* 2015. Di Balik perjanjian ini, perhitungan kepentingan nasional, dinamika politik domestik, opini publik kedua negara, keadaan keamanan dan ekonomi regional serta pengaruh Amerika Serikat adalah faktor yang tidak dapat dipungkiri. Akan tetapi menurut argumen Kumagai, (2016) pergeseran atau perubahan wacana dalam pemulihan hubungan kedua negara yang kemudian diwujudkan dalam perjanjian resmi adalah semakin dekatnya pemahaman mereka terkait titik perselisihan isu *comfort women* serta ruang lingkup pemahaman bersama atas isu tersebut telah meluas.

Pemahaman yang dimaksud adalah apakah peristiwa *comfort women* merupakan sesuatu yang sistematis, apakah terdapat pemaksaan, apakah korban adalah budak seksual, serta kompensasi seperti apa yang seharusnya diberikan. Alih-alih persoalan keamanan dan kepentingan nasional, Kumagai menyatakan bahwa perwujudan perjanjian tersebut adalah pemulihan hubungan bilateral atas sejarah dan pembangunan hubungan kepercayaan antarnegara (Kumagai, 2016).

Dari tinjauan pustaka diatas, dapat diambil pernyataan bahwa perubahan Park Geun Hye selaku Presiden Korea Selatan yang menghasilkan kebijakan luar negeri dalam bentuk *Comfort Women Agreement* adalah sebuah anomali yang kemudian layak diteliti. Dari ketiga sumber pustaka tersebut dapat ditemukan titik persamaan sebagai penelitian yang meneliti faktor dibalik perwujudan *Comfort Women Agreement* tahun 2015. Sementara perbedaan terletak pada faktor utama yang melatarbelakangi terwujudnya perjanjian yakni dinamika internasional, aspek individu, dan persamaan pemahaman. Penelitian-penelitian di atas kemudian memfokuskan satu aspek dalam masa kepemimpinan Park sebagai faktor utama perwujudan *Comfort Women Agreement*. Hal ini berbeda dengan penelitian ini dimana penelitian ini akan mengisi kesenjangan yang ada dengan berfokus pada dua lapis faktor yang terhimpun sebagai faktor dibalik perwujudan *Comfort Women Agreement* antara dua negara pada 2015. Dua faktor tersebut kemudian diteliti dengan porsi yang sama besar sebagai sebab dibalik terwujudnya perjanjian di masa kepemimpinan Park.

## 1.5. Kerangka Pemikiran

### 1.5.1. *Post-War Traumatic Relation* dan Tantangan Perubahan Kebijakan Luar Negeri

Dalam kasus *post-war traumatic relation*, cara mengakhiri konflik haruslah memenuhi standar keadilan dan keamanan tanpa mengundang perang lanjutan (Wallenstein, 2002). Mekanisme pemerintah bervariasi mulai dari pendirian komisi kebenaran dan rekonsiliasi, investigasi pola dan skala kekerasan, pembangunan pusat trauma dan situs kenangan, hingga uang reparasi yang diberikan langsung ataupun berupa bantuan pendidikan, perawatan medis, dana pensiun, pembebasan wajib militer, konseling psikologis, dan perawatan

keturunan yatim-piatu (Kelly dan Fitzduff, 2002). Salah satu penanganan isu tersebut adalah perjanjian pasca-perang berupa dokumen pemahaman formal yang ditandatangani di bawah situasi resmi berisi pemahaman bersama untuk memulai proses pengaturan tatanan pasca-perang. Perjanjian ini diwujudkan sebagai bagian integral resolusi konflik, dimana pihak berkonflik masuk dalam kesepakatan tidak hanya untuk menghentikan kekerasan namun juga menyelesaikan ketidakcocokan serta menerima keberadaan masing-masing secara berkelanjutan. Meski perdamaian membutuhkan lebih dari perjanjian, perjanjian adalah langkah yang diperlukan untuk relasi berkelanjutan (Wallenstein, 2002).

Adanya sensitivitas tinggi atas isu *Post-War Traumatic Relation* dalam kasus *comfort women* Korea Selatan membuat pergerakan kebijakan luar negeri sekecil apapun akan menghadapi jurang reaksi publik yang sudah terlalu dalam. Pada dasarnya isu kebijakan luar negeri adalah rendah visibilitasnya di media dan masyarakat. Hal ini kemudian berujung pada ketidakaktifan opini publik. Namun visibilitas rendah ini dapat berubah apabila merujuk pada konteks situasi krisis antara negara korban dan negara agresor. Konteks krisis yang dimaksud antara lain peristiwa teroris 11 September, Bom Bali, hingga Perang Irak. Dalam tulisan Joakim Eidenfalk, kompleksitas dalam permasalahan luar negeri cenderung menyebabkan kebijakan luar negeri tetap menonjol apabila berkaitan dengan permasalahan sensitif. Isu semacam dapat menciptakan situasi dimana opini publik dapat dengan cepat bergeser dan merespons informasi yang didapatkan dari pemerintah atau media dengan sedemikian rupa (Eidenfalk, 2006). Oleh karenanya, mewujudkan perubahan kebijakan luar negeri dalam situasi *Post-War Traumatic Relation* adalah tantangan tersendiri bagi aktor pembuat keputusan.

#### **1.5.2. Peranan *Windows of Opportunity* dan Keberanian Pengambil Keputusan dalam Pemanfaatan *Windows of Opportunity***

Dalam skema Joakim Eidenfalk, terdapat sebuah konsep jendela kesempatan atau *windows of opportunity* sebagai hal terpenting dalam skema perubahan kebijakan luar negeri. *Windows of Opportunity* adalah kesempatan yang muncul dari perubahan internasional atau domestik yang menciptakan celah untuk perubahan kebijakan luar negeri. Konsep ini adalah langkah yang

berdampak pada proses pengambilan keputusan oleh aktor kunci. Dalam konsep ini, pengaturan waktu sangat penting dimana jendela yang ada dapat tutup sewaktu-waktu sehingga kesempatan untuk melaksanakan kebijakan tidak lagi bisa dilakukan. Skema *Windows of Opportunity* ini memungkinkan suatu perubahan kebijakan luar negeri dilakukan meski situasi yang ada menyebabkan perubahan sulit terwujud oleh aktor. Adanya kemungkinan bahwa jendela peluang dapat tertutup akibat berbagai faktor menyebabkan peran aktor kunci pembuat keputusan sangat penting dalam pemanfaatan jendela yang ada (Eidenfalk, 2006).

Perwujudan resolusi konflik peperangan seringkali memakan waktu puluhan tahun (Kelly dan Fitzduff, 2002). Oleh karenanya, *windows of opportunity* dapat muncul bertahun-tahun setelah peristiwa. Perwujudan isu menjadi sebuah perjanjian dapat dilakukan ketika perubahan internasional atau domestik yang cukup dapat menciptakan *windows of opportunity*. Perjanjian perdamaian kemudian dapat diwujudkan dengan penerimaan eksistensi keberlanjutan masing-masing (Wallenstein, 2002). Perwujudan perubahan kebijakan melalui *windows of opportunity* tidak lepas dari kesediaan dan kesempatan. Dalam skema perubahan kebijakan luar negeri Eidenfalk, penting untuk aktor merasakan jendela kesempatan untuk kemudian bersedia melakukan perubahan kebijakan (Doeser dan Eidenfalk, 2013). Adanya skema yang berpusat pada aktor kunci, membuat komitmen aktor atas isu harus secara serius eksis sejak awal untuk kemajuan signifikan. Dalam konsepnya, tekanan atau perubahan yang mencipta jendela ini dapat berasal dari internasional maupun domestik dengan sembilan subkategori. Fokus dalam setiap faktor kemudian bergantung pada studi kasus dimana suatu faktor dapat lebih memengaruhi dibandingkan faktor lain.

### **1.5.3. Perubahan Dinamika Internasional sebagai Pendorong *Windows of Opportunity***

Dalam skema Eidenfalk, *source of change* atau sumber perubahan dibawah payung variabel independen dibagi menjadi dua bagian yakni sumber domestik dan internasional. Sumber-sumber perubahan ini yang nantinya menjadi pendorong terciptanya *windows of opportunity*. Sumber domestik terdiri dari birokrasi, opini publik, media, kelompok kepentingan dan partai politik.

Sementara sumber internasional terdiri atas faktor global, regional, hubungan bilateral dan aktor non negara. Sumber perubahan internasional terdiri dari faktor regional dan hubungan bilateral. Faktor regional adalah peristiwa atau aktor yang secara khusus memengaruhi sistem politik suatu regional. Hal ini dapat menyebabkan pembuat kebijakan suatu negara terpengaruh dalam kebijakan luar negerinya. Dalam hubungan bilateral, pengaruh hanya akan ada ketika kontak dilakukan antarnegara yang diteliti dengan satu aktor lain berupa negara atau lembaga internasional. Diluar 9 sub-bagian tersebut, norma dan hal lain yang mungkin memengaruhi pemerintah dalam keputusannya juga dipertimbangkan (Eidenfalk, 2006).

Dalam kasus ini, sumber-sumber perubahan internasional lebih difokuskan sebagai hal yang mendorong terciptanya *windows of opportunity*. Dalam situasi internasional, seorang aktor dapat memengaruhi aktor lain dengan aliansi, perdagangan, hingga ancaman militer atau ekonomi untuk menekan sebuah kebijakan luar negeri (Eidenfalk, 2006). Gustavsson (1998) dalam Eidenfalk (2006) menyatakan bahwa perubahan kondisi internasional adalah dibutuhkan untuk terwujudnya perubahan kebijakan luar negeri suatu negara. Dalam situasi yang sulit untuk melakukan perubahan kebijakan luar negeri, terciptanya celah *windows of opportunity* adalah memungkinkan aktor kunci mewujudkan kebijakan setelah menemui kebuntuan dalam berbagai kesempatan. Sumber-sumber perubahan internasional yang terjadi dalam kasus ini antara lain adanya ancaman keamanan dan ekonomi regional, serta tekanan dari pihak ketiga yakni Amerika Serikat. Ancaman-ancaman tersebut berasal dari kawasan Asia Timur yakni China dan Korea Utara dengan dinamika ekonomi dan keamanan yang terjadi di masa itu.

#### **1.5.4. Peranan Aktor Pengambil Keputusan dalam Perubahan Kebijakan Luar Negeri**

Skema perubahan kebijakan luar negeri milik Joakim Eidenfalk dibedakan menjadi dua skema proses (Eidenfalk, 2009). Skenario pertama adalah terjadi perubahan kondisi internasional atau domestik yang menghasilkan pengaruh atau tekanan dari sumber-sumber perubahan. Sementara itu, skenario kedua adalah

proses aktor pembuat keputusan dengan agenda tersendiri yang menunggu adanya perubahan internasional atau domestik yang menimbulkan celah kesempatan. Secara sederhana, proses perubahan kebijakan luar negeri dapat dimulai dari sumber perubahan atau aktor pembuat keputusan utama (Eidenfalk, 2006). Dalam kedua skenario ini, jendela peluang dalam hal ini dirasakan oleh pembuat keputusan untuk pada akhirnya menghasilkan perubahan kebijakan luar negeri (Eidenfalk, 2009). Penelitian ini menggunakan skenario kedua dimana Presiden Park Geun Hye sebagai aktor pembuat keputusan sejak awal memiliki intensi penyelesaian isu *comfort women*. Penelitian ini kemudian menganalisis Park Geun Hye sebagai aktor kunci dalam mewujudkan *Comfort Women Agreement*.

Dalam model analisis Joakim Eidenfalk, dianalisis sebuah permasalahan menggunakan level individu dengan melihat persepsi dari aktor kunci pembuat keputusan. Model ini memperhitungkan kemampuan pemimpin terkait '*window of opportunity*' atau jendela peluang (Eidenfalk, 2006). Definisi persepsi dalam studi Eidenfalk mengikuti definisi Richard Herrmann (1986) yang menggambarkan konstruksi realitas dimana individu aktor menghasilkan keputusan kebijakan luar negeri. Dalam meneliti persepsi aktor kunci, digunakan enam karakteristik personal yang dikodifikasi oleh Margaret G. Hermann. Karakteristik pribadi saling berkaitan dalam pembentukan orientasi pribadi terhadap perilaku, sikap, dan cara menanggapi lingkungannya. Orientasi pribadi aktor kemudian diolah menjadi orientasi dalam urusan luar negeri (Hermann, 1980). Dalam penelitian ini, diteliti enam jenis karakteristik pribadi Park antara lain keyakinan, motif, gaya keputusan, gaya interpersonal, minat urusan luar negeri serta pelatihan urusan luar negeri. Enam karakteristik Park ini kemudian berpengaruh pada keputusannya sebagai pemimpin mewujudkan *Comfort Women Agreement*.

### 1.6 Hipotesis

Melalui pemaparan rumusan masalah dan kerangka pemikiran yang tertera, hipotesis dari penelitian ini adalah perubahan kebijakan luar negeri pemerintah Korea Selatan terkait perwujudan *Comfort Women Agreement* pada tahun 2015 terjadi berdasarkan dua hal. Pertama, dinamika internasional sebagai faktor yang mendorong terciptanya *windows of opportunity* atau celah kesempatan

perubahan kebijakan luar negeri. Kedua, persepsi individu Park Geun Hye sebagai Presiden Korea Selatan dalam mewujudkan perubahan kebijakan luar negeri.

## **1.7 Metode Penelitian**

### **1.7.1 Definisi Konseptual dan Operasional**

#### **1.7.1.1. Perubahan Kebijakan Luar Negeri**

Penelitian ini menggunakan model dari Joakim Eidenfalk untuk meneliti perubahan kebijakan luar negeri Korea Selatan. Perubahan kebijakan luar negeri Eidenfalk dilihat sebagai produk interaksi antar aktor serta faktor lain dalam prosesnya. Eidenfalk menentukan tingkat perubahan kebijakan luar negeri menggunakan negara sebagai titik tolak. Menurutnya, model sebelumnya belum cukup spesifik dalam menangkap berbagai bentuk perubahan dalam hubungan internasional kontemporer. Dalam menentukan tingkatan perubahan Eidenfalk menggunakan tiga langkah identifikasi. Langkah pertama adalah ruang lingkup perubahan memengaruhi seberapa banyak area isu mulai dari area politik, ekonomi dan keamanan. Langkah kedua adalah domain sasaran perubahan yang mencakup aktor tunggal, komunitas negara, atau jangkauan sistem internasional. Langkah ketiga adalah penentuan efek perubahan secara detail (Eidenfalk, 2006). Dalam penelitian ini, perubahan kebijakan luar negeri yang ada adalah perwujudan *Comfort Women Agreement* tahun 2015 oleh Park Geun Hye selaku Presiden Korea Selatan dan aktor pembuat keputusan.

#### **1.7.1.2. *Windows of Opportunity***

Dalam skema Joakim Eidenfalk, terdapat sebuah konsep '*windows of opportunity*' atau jendela peluang. Langkah ini terinspirasi dari langkah kedua model perubahan kebijakan luar negeri oleh Gustavsson serta diskusi '*policy windows*' oleh Roger Kingdon. Jendela yang dimaksud adalah jendela yang terciptakan dari adanya sumber-sumber perubahan dari internasional maupun domestik. Jendela ini adalah celah bagi aktor pembuat keputusan untuk kemudian melaksanakan sebuah perubahan kebijakan luar negeri. *Windows of Opportunity* atau jendela peluang dalam skema Joakim Eidenfalk terdiri dari dua skenario proses yang berbeda dari sisi permulaan. Skenario pertama adalah perubahan internasional atau domestik yang menghasilkan tekanan pada jendela kesempatan

yang nantinya dirasakan aktor kunci. Skenario kedua adalah aktor kunci memiliki agenda tersendiri dan menunggu perubahan internasional atau domestik yang memunculkan jendela kesempatan (Eidenfalk, 2006). Dalam penelitian ini, digunakan skenario kedua dimana aktor kunci telah memiliki agenda sebelum terciptanya jendela.

#### **1.7.1.3. Analisis Persepsi *Decision-Maker***

Dalam skema perubahan kebijakan luar negeri milik Joakim Eidenfalk, persepsi aktor pembuat keputusan utama adalah kunci dalam merasakan *windows of opportunity* untuk kemudian bersedia melakukan perubahan kebijakan luar negeri. Peranan aktor kunci adalah yang utama dalam skema Eidenfalk. Hal ini dikarenakan apabila bukan karena aktor kunci dan persepsinya atas isu, perubahan kebijakan luar negeri tidak akan terjadi meski terdapat *windows of opportunity*. Menurut Steven Spiegel (1985) dalam Hermann (1986), persepsi serta filosofi dari pemimpin adalah variabel terpenting dalam pembuatan kebijakan luar negeri mengalahkan sistem birokratik, para pelobi hingga tekanan sistem internasional. Skema ini menggunakan 6 poin karakteristik aktor yang dikodifikasi oleh Margaret G. Hermann berupa keyakinan, motif, gaya keputusan, gaya interpersonal, minat dan pelatihan dalam urusan luar negeri. Penelitian ini meneliti keseluruhan enam karakteristik Park yang nantinya berpengaruh pada persepsi pemimpin dalam kebijakan luar negeri Korea Selatan.

#### **1.7.2 Tipe Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian eksplanatif sebagai penelitian dengan tujuan menjelaskan penjelasan mengenai mengapa suatu peristiwa atau gejala terjadi. Penggunaan hipotesis kemudian harus jelas dan dikaitkan dengan sejumlah variabel dalam menghasilkan hasil penelitian (Auliya, et al, 2020). Peristiwa yang diteliti dalam hal ini adalah perwujudan *Comfort Women Agreement* di masa kepemimpinan Park Geun Hye.

#### **1.7.3 Ruang Lingkup Penelitian**

Penelitian ini akan berfokus pada tahun 2013 hingga tahun 2015. Tahun 2013 dipilih sebagai masa awal kepemimpinan Park Geun Hye sebagai Presiden Korea Selatan dan 2015 menandai peresmian *Comfort Women Agreement* yang

dibahas dalam penelitian. Namun, penelitian ini juga akan diperkuat dengan melakukan pengumpulan data jauh sebelum masa kepemimpinan Park tepatnya tahun 1980-an sebagai awal mula sejarah *comfort women* itu sendiri.

#### **1.7.4 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan atas sumber sekunder sebagai bahan publikasi yang tidak ditulis atau diceritakan secara langsung oleh pihak dengan keterkaitan langsung dalam peristiwa (Auliya, et al, 2020). Dalam penelitian ini, dikumpulkan data dari berbagai sumber mulai dari buku, jurnal, pernyataan resmi pemerintahan, artikel daring, wawancara pers, makalah, artikel ilmiah, penelitian sebelumnya serta sumber kredibel lain.

#### **1.7.5 Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dimana teknik analisis data adalah proses pencarian dan penyusunan data secara sistematis sehingga dapat mudah dipahami serta dapat diinformasikan ke pihak lain. Analisis data dimulai dengan organisasi data, menyusun dalam unit dan pola, memilih tingkat kepentingan hingga menyusun kesimpulan untuk diceritakan ke pihak lain (Sugiyono, 2019).

#### **1.7.6 Sistematika Pembahasan**

Sistematika dalam penelitian ini terbagi menjadi 5 bab. Pada Bab 1, sebagai pendahuluan berisi latar belakang, rumusan masalah, tujuan, manfaat, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, hipotesis hingga metodologi penelitian. Bab 2, sebagai gambaran umum kebijakan Korea Selatan terkait isu *comfort women* serta dinamika internasional di masa kepemimpinan Park. Bab 3, sebagai penjabaran sudut pandang Park atas relasi Jepang-Korea Selatan dan isu *comfort women*. Bab 4, berisi analisis data dan pengujian hipotesis mengenai penguraian persepsi aktor kunci, faktor perubahan internasional serta eksistensi *windows of opportunity* dibalik *Comfort Women Agreement*. Bab 5, berisi jawaban atas rumusan masalah dengan pembuktian hipotesis serta kesimpulan dari keseluruhan penelitian.