



**Universitas Katolik Parahyangan  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional**

*Terakreditasi A*

*SK BAN –PT NO: 451/SK/BAN-PT/Akred/S/XI/2014*

**Aktor Sosial dalam Kebijakan Luar Negeri Korea  
Selatan terhadap Jepang Terkait *Comfort Women*  
*Agreement***

Skripsi

Oleh  
Tasha Regina Adriana  
2015330183

Bandung  
2019



**Universitas Katolik Parahyangan  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional**

*Terakreditasi A*

*SK BAN –PT NO: 451/SK/BAN-PT/Akred/S/XI/2014*

**Aktor Sosial dalam Kebijakan Luar Negeri Korea  
Selatan terhadap Jepang Terkait *Comfort Women*  
*Agreement***

Skripsi

Oleh

Tasha Regina Adriana

2015330183

Pembimbing

Dr. I Nyoman Sudira, Drs., M.Si.

Bandung

2019

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Program Studi Ilmu Administrasi Bisnis



**Tanda Pengesahan Skripsi**

Nama : Tasha Regina Adriana  
Nomor Pokok : 2015330183  
Judul : Aktor Sosial dalam Kebijakan Luar Negeri Korea Selatan  
terhadap Jepang Terkait *Comfort Women Agreement*

Telah diuji dalam Ujian Sidang jenjang Sarjana  
Pada Senin, 29 Juli 2019  
Dan dinyatakan **LULUS**


**Tim Penguji**

**Ketua sidang merangkap anggota**  
Adrianus Harsawaskita, S.IP., M.A.

:   
\_\_\_\_\_

**Sekretaris**

Dr. I Nyoman Sudira, Drs., M.Si.

:   
\_\_\_\_\_

**Anggota**

Idil Syawfi, S.IP., M.Si.

:   
\_\_\_\_\_

Mengesahkan,  
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Dr. Pius Sugeng Prasetyo, M.Si

## **SURAT PERNYATAAN**

Saya bertandatangan di bawah ini:

Nama : Tasha Regina Adriana

NPM : 2015330183

Program Studi : Hubungan Internasional

Judul : Aktor Sosial dalam Kebijakan Luar Negeri Korea Selatan  
terhadap Jepang terkait *Comfort Women Agreement*

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini merupakan hasil karya tulis ilmiah sendiri dan bukanlah karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik oleh pihak lain. Adapun karya atau pendapat pihak lain yang dikutip, ditulis sesuai dengan kaidah penulisan ilmiah yang berlaku.

Pernyataan ini saya buat dengan penuh tanggung jawab dan bersedia menerima konsekuensinya apapun sesuai aturan yang berlaku apabila dikemudian hari diketahui bahwa pernyataan ini dinyatakan tidak benar.

Bandung, 17 Juli 2019

Tasha Regina Adriana

## ABSTRAK

Nama : Tasha Regina Adriana  
NPM : 2015330183  
Judul : Aktor Sosial dalam Kebijakan Luar Negeri Korea Selatan terhadap Jepang Terkait *Comfort Women Agreement*

---

Selama beberapa dekade terakhir, *comfort women* menjadi salah satu isu yang menghalangi hubungan bilateral antara Korea Selatan dan Jepang. Isu ini terjadi pada masa Perang Dunia II dan baru kembali ke permukaan publik pada awal 1990, dikarenakan mulai banyak perempuan yang menyatakan diri sebagai *comfort women* dan meminta pertanggungjawaban dari Pemerintah Jepang atas hal yang dialami di masa lalu. Pada akhir tahun 2015, Korea Selatan dan Jepang telah mencapai kesepakatan untuk menyelesaikan isu *comfort women*, dikenal sebagai *Comfort Women Agreement*. Alih-alih menyelesaikan permasalahan, perjanjian ini justru memunculkan masalah baru karena mendapati penolakan dari masyarakat dan para korban yang disebabkan oleh isi perjanjian yang tidak mencerminkan kebutuhan para korban.

Penelitian ini menggunakan pendekatan aktor sosial oleh Jean-Frederic Morin dan Jonathan Paquin untuk menunjukkan pengaruh dari aktor sosial dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri Korea Selatan terhadap Jepang terkait *Comfort Women Agreement*. Penelitian ini juga menggunakan metode kualitatif dengan teknik studi pustaka untuk menunjukkan pengaruh yang dimiliki oleh aktor-aktor sosial di Korea Selatan setelah memenuhi beberapa faktor yang mendukung berdasarkan pendekatan yang digunakan.

Kata Kunci: *Comfort women*, Korea Selatan, Jepang, Kebijakan luar negeri, aktor sosial

**ABSTRACT**

Name : Tasha Regina Adriana  
Student Number : 2015330183  
Title : *Social Actors in South Korea's Foreign Policy Towards Japan Regarding the Comfort Women Agreement*

---

*Over the past few decades, comfort women has become one of the issues that hinders bilateral relations between South Korea and Japan. This issue occurred during World War II and only returned to the public scene in the early 1990s, because many women began to claim to be comfort women and held accountability from the Japanese Government for what they have experienced in the past. At the end of 2015, South Korea and Japan reached an agreement to resolve the issue of comfort women, known as the Comfort Women Agreement. Instead of solving the issue, this agreement raises new problems because it finds resistance from the community and victims caused by the contents of the agreement that does not reflect the needs of the victims.*

*This study uses social actor approach by Jean-Frederic Morin and Jonathan Paquin to show the influence of social actors in the process of making South Korean foreign policy towards Japan regarding the Comfort Women Agreement. This study also uses qualitative methods with literature study techniques to show the influence of social actors in South Korea after fulfilling several supporting factors based on the approach used.*

*Key Words: Comfort women, South Korea, Japan, foreign policy, social actors*

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur selalu dipanjatkan kepada Allah SWT yang karena rahmat dan karunia-Nya, penulis dapat menyelesaikan skripsi ini tepat pada waktu yang ditargetkan dalam keadaan sehat.

Terima kasih kepada kedua orang tua yang senantiasa mendukung pendidikan penulis hingga pada akhirnya penulis berhasil mendapatkan gelar sarjana. Semoga ke depannya penulis dapat melanjutkan pendidikan ke jenjang berikutnya dan dapat berguna bagi keluarga dan masyarakat. Kepada kakak dan adik, serta anggota keluarga lainnya di rumah, terima kasih atas dukungan dan doanya.

Terima kasih kepada Mas Nyoman selaku pembimbing yang telah membantu proses penelitian ini.

Terima kasih kepada Mas Adrianus dan Mas Idil atas segala kritik dan saran yang diberikan.

Terima kasih kepada Almarhum Mas Bob atas kebaikannya yang telah memberikan penulis tempat untuk mengasah diri dan belajar akan banyak hal baru.

Terima kasih kepada teman-teman yang telah membantu penulis berprogres selama empat tahun terakhir ini.

Tasha Regina Adriana

## DAFTAR ISI

SURAT PERNYATAAN.....	i
ABSTRAK .....	ii
<i>ABSTRACT</i> .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
DAFTAR ISI.....	v
DAFTAR GAMBAR .....	vii
DAFTAR GRAFIK.....	viii
DAFTAR AKRONIM.....	ix
BAB I.....	1
PENDAHULUAN .....	1
1.1    Latar Belakang Masalah.....	1
1.2    Identifikasi Masalah .....	4
1.2.1    Pembatasan Masalah .....	5
1.2.2    Perumusan Masalah .....	5
1.3    Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	6
1.3.1    Tujuan Penelitian .....	6
1.3.2    Kegunaan Penelitian.....	6
1.4    Kajian Literatur .....	6
1.5    Kerangka Pemikiran.....	9
1.6    Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data.....	14
1.6.1    Metode Penelitian.....	14
1.6.2    Teknik Pengumpulan Data.....	14
1.7    Sistematika Pembahasan .....	15
BAB II.....	17
DISKURSUS DAN TINDAKAN PEMERINTAH KOREA SELATAN TERKAIT ISU <i>COMFORT WOMEN</i> .....	17
2.1 Diskursus mengenai <i>Comfort Women</i> di Korea Selatan .....	18
2.1.1 Pandangan Masyarakat Mengenai <i>Comfort Women</i> .....	18
2.1.2 Korean Council for the Women Drafted for Military Sexual Slavery by Japan dalam Memperjuangkan Hak Para <i>Comfort Women</i> .....	25
2.1.3 Pemberitaan Media di Korea Selatan .....	29
2.2 Tindakan Pemerintah Korea Selatan dalam Menangani Isu <i>Comfort Women</i> .....	31



2.2.1 Pergerakan dari Pemerintah Korea Selatan.....	31
2.2.2 <i>Comfort Women Agreement</i> .....	34
BAB III .....	37
AKTOR SOSIAL DALAM KEBIJAKAN LUAR NEGERI KOREA SELATAN TERHADAP JEPANG TERKAIT ' <i>COMFORT WOMEN AGREEMENT</i> ' PADA MASA PEMERINTAHAN MOON JAE-IN .....	37
3.1 Faktor yang Memperkuat Pengaruh dari Opini Publik dalam Pembuatan Kebijakan Luar Negeri Korea Selatan .....	39
3.1.1 Kondisi Eksternal dan Internal Korea Selatan .....	39
3.1.2 Ketertarikan Masyarakat Korea Selatan terhadap <i>Comfort Women         Agreement</i> .....	42
3.1.3 Langkah-Langkah yang Dilakukan Pemerintahan Moon Jae-in dalam Menyesuaikan Kebijakan dengan Pandangan Masyarakat .....	45
3.2 Upaya-Upaya Korean Council dalam Memperjuangkan Agenda Pembatalan <i>Comfort Women Agreement</i> .....	49
3.2.1 Koalisi dengan Kelompok Kepentingan .....	49
3.2.2 Strategi Korean Council dalam Mewujudkan Kepentingan Para <i>Comfort Women</i> .....	53
3.2.3 Upaya Korean Council Meyakinkan Para Pemimpin .....	55
3.3 Cara Media Korea Selatan Melakukan Pemberitaan Seputar <i>Comfort     Women Agreement</i> .....	57
3.3.1 <i>Priming</i> yang Dilakukan Oleh Yonhap News Agency .....	57
3.3.2 <i>Framing</i> yang Dilakukan Oleh Chosun Ilbo dan Hankyoreh .....	59
BAB IV .....	63
KESIMPULAN.....	63
DAFTAR PUSTAKA .....	66

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1. <i>Statue of Peace</i> di depan Kedutaan Jepang di Seoul.....	28
---------------------------------------------------------------------------	----

## DAFTAR GRAFIK

Grafik 2.1. Alasan masyarakat Jepang dan Korea Selatan memiliki kesan buruk.....	19
Grafik 2.2. Hubungan Jepang-Korea Selatan dan isu historis.....	22
Grafik 2.3. Isu Historis antara Jepang-Korea Selatan yang perlu diselesaikan.....	24
Grafik 3.1 Penilaian Masyarakat Korea Selatan terhadap <i>Comfort Women Agreement</i> .....	43

## DAFTAR AKRONIM

CEDAW	Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women
G20	Group of Twenty
IMF	International Monetary Fund
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
PBB	Perserikatan Bangsa-Bangsa

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

*Comfort women* merupakan permasalahan yang sudah sejak lama menjadi rintangan dalam hubungan bilateral antara Korea Selatan dan Jepang. Permasalahan ini bermula sejak pendudukan Jepang di banyak negara Asia pada masa Perang Pasifik, seperti Cina, Korea Selatan, dan beberapa negara Asia Tenggara. Selama menduduki wilayah-wilayah tersebut, militer Jepang mendirikan *comfort station* atau tempat pelacuran yang berfungsi untuk memenuhi kebutuhan seksual para tentaranya. Selain itu, *comfort station* didirikan untuk mencegah terjadinya kejahatan perkosaan yang mungkin dilakukan oleh personil tentara Jepang dan juga mencegah penyebaran penyakit kelamin. Secara umum diketahui bahwa Jepang memiliki sistem prostitusi yang terorganisir dan terbuka, sehingga secara terang-terangan pihak Jepang mencari sukarelawan untuk layanan ini.<sup>1</sup>

Seiring berjalannya waktu, militer Jepang mulai dihadapi oleh masalah kekurangan sukarelawan karena semakin banyaknya wilayah yang dikuasai oleh Jepang pada masa itu. Pada akhirnya militer Jepang beralih kepada masyarakat umum untuk melayani para tentara dan bertugas di *comfort station*. Banyak perempuan yang tertipu dan tidak mengetahui bahwa pekerjaan yang ditawarkan

---

<sup>1</sup> Gabriel Jonsson, *Can the Japan-Korea Dispute on "Comfort Women" be Resolved?*, Korea Observer, halaman 3.

oleh militer Jepang adalah untuk melakukan perbudakan seksual, serta ada pula yang dipaksa bekerja di mana perekrutannya dilakukan melalui aksi pemaksaan dan penculikan. Para pekerja yang dipekerjakan secara paksa datang dari banyak wilayah jajahan Jepang seperti Cina, Indonesia, Filipina, dan yang terbanyak berasal dari Korea Selatan yang memenuhi sekitar 80% dari keseluruhan total perempuan yang dijadikan *comfort women*.<sup>2</sup>

Tujuh dekade sejak berakhirnya Perang Dunia II, kasus ini masih tidak dapat terselesaikan karena masing-masing negara memiliki pandangan tersendiri mengenai sejarah terkait *comfort women*. Berbagai upaya telah diusahakan oleh kedua negara untuk mencapai kesepakatan, karena sering kali permasalahan ini menjadi penghalang bagi hubungan antara kedua negara tersebut. Sebagai pihak yang dirugikan, bukan menjadi hal yang aneh jika Korea Selatan menuntut permintaan maaf dan kompensasi. Akan tetapi, tidak terlalu banyak pergerakan yang dilakukan oleh presiden Korea Selatan dalam menyikapi permasalahan *comfort women*, begitu pula dengan Jepang yang sering kali dianggap kurang kooperatif dalam membahas isu tersebut. Presiden Roh Tae-Woo yang menjabat pada tahun 1988-1993 pernah meminta daftar nama para perempuan yang dipekerjakan sebagai *comfort women* selama perang, namun Jepang merespons bahwa tidak pernah ada daftar nama seperti yang diminta oleh Presiden Roh Tae-woo.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Carmen M. Argibay, *Sexual Slavery and the "Comfort Women" of World War II*, Berkeley Journal of International Law, halaman 378.

<sup>3</sup> Gabriel Jonsson, *Can the Japan-Korea Dispute on "Comfort Women" be Resolved?*, Korea Observer, halaman 6.

Presiden Roh Moo-Hyun yang menjabat pada tahun 2003-2008 juga tidak banyak bergerak untuk menyelesaikan isu ini. Pemerintah pada masa ini menanggapi isu *comfort women* tergantung pada seberapa penting masalah ini di tingkat domestik. Pemerintah baru bergerak untuk menghadapi isu tergantung pada seberapa kuat permintaan publik kepada pemerintah. Presiden Lee Myung-Bak yang menjabat setelahnya hingga tahun 2013 juga bersikap pasif dalam menanggapi isu *comfort women*. Ketika Perdana Menteri Naoto Kan memberikan pesan pada peringatan 100 tahun aneksasi Jepang di Korea, pemerintahan Presiden Lee menganggapi positif pidato yang bertema meningkatkan hubungan bilateral di antara keduanya, padahal pembahasan *comfort women* diabaikan sepenuhnya.<sup>4</sup>

Pada Februari 2013, Park Geun-hye menduduki jabatan sebagai Presiden Korea Selatan. Konstitusi Pengadilan Korea Selatan menyatakan bahwa pemerintah masih kurang berusaha dalam memperjuangkan negosiasi perihal *comfort women* dengan Jepang dan masalah ini dianggap sebagai titik fokus untuk menjaga hubungan dengan Jepang.<sup>5</sup> Pada akhirnya di penghujung tahun 2015, Korea Selatan dan Jepang membuat perjanjian terkait dengan permasalahan *comfort women*. Perjanjian tersebut dinegosiasikan oleh Park Geun-hye selaku Presiden Korea Selatan pada masa itu dan Shinzo Abe selaku Perdana Menteri Jepang. Kesepakatan telah dicapai oleh kedua belah pihak pada 28 Desember 2015.

---

<sup>4</sup> Yonhap News, *Japan PM's Message Toned Down because of Rightist Critics*, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0004598020> (diakses pada 22 Januari 2019).

<sup>5</sup> Scott Snyder, *South Korean Identity Under Park Geun-Hye: Crosscurrents & Choppy Waters*, Joint U.S.-Korea Academic Studies, halaman 106.

## 1.2 Identifikasi Masalah

*Comfort Women Agreement* yang telah disepakati oleh Korea Selatan dan Jepang nyatanya menuai kontra di kalangan masyarakat Korea Selatan. Penyebab utama perjanjian ini banyak mendapat kritik dari masyarakat dikarenakan pemerintah Park Geun-hye dianggap tidak berkonsultasi kepada para *comfort women* yang masih hidup hingga saat perjanjian tersebut dibuat. Salah seorang korban, Lee Yong Su, menyatakan bahwa ia dan korban lainnya tidak pernah diajak konsultasi oleh pihak pemerintah ketika proses negosiasi berlangsung.<sup>6</sup> Sehingga terdapat penolakan dari masyarakat karena perjanjian tersebut dianggap tidak sesuai dengan kebutuhan para korban, disebabkan karena tidak dilibatkannya para korban dalam proses hingga finalisasi perjanjian.

Memasuki Mei 2017, posisi Presiden Korea Selatan diambil alih oleh Moon Jae-in melalui pemilihan presiden pasca pemakzulan Park Geun-hye. Moon memiliki pandangan yang berbeda dari Park dalam menghadapi isu *comfort women* dengan Jepang. Menurutnya, permasalahan *comfort women* tidak dapat diselesaikan secara diplomatis, melainkan harus ditangani melalui peningkatan kesadaran global mengenai kekerasan terhadap perempuan.<sup>7</sup> Di bawah pemerintahan Moon Jae-in yang cenderung lebih terbuka kepada publik, masyarakat Korea Selatan berusaha mendorong pemerintah untuk merealisasikan apa yang menjadi kebutuhan para

---

<sup>6</sup> Jack Kim, *South Korean 'comfort women' protest against accord with Japan*, Reuters, <https://www.reuters.com/article/us-southkorea-japan-comfortwomen/south-korean-comfort-women-protest-against-accord-with-japan-idUSKBN0UD0I520151230> (diakses pada 9 September 2018).

<sup>7</sup> Scott A. Snyder, *Moon Jae-in's 2018 Liberation Day Speech and South Korea's Foreign Policy*, Council on Foreign Relations, <https://www.cfr.org/blog/moon-jae-ins-2018-liberation-day-speech-and-south-koreas-foreign-policy> (diakses pada 28 Januari 2019).



korban melalui kebijakan luar negeri negara tersebut terhadap Jepang mengenai perjanjian ini.

### **1.2.1 Pembatasan Masalah**

Pembahasan dalam penelitian ini akan dibatasi fokusnya pada pengaruh aktor sosial di Korea Selatan yang menjadi salah satu faktor perubahan pada kebijakan luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah Korea Selatan terhadap Jepang terkait *Comfort Women Agreement*. Aktor-aktor sosial di Korea Selatan yang dibahas dalam penelitian ini meliputi opini publik, kelompok kepentingan, dan media. Dari segi waktu, pembahasan penelitian dibatasi sejak 28 Desember 2015 hingga 9 Januari 2018. Pembatasan waktu awal dipilih karena pada tanggal 28 Desember 2015, Presiden Park Geun-hye bertemu dengan Perdana Menteri Jepang Shinzo Abe untuk menyepakati *Comfort Women Agreement*. Sedangkan tanggal 9 Januari 2018 dipilih menjadi batas akhir waktu pembahasan karena pada tanggal tersebut, pemerintah Korea Selatan yang saat itu sudah berada di bawah kepemimpinan Moon Jae-in menyatakan posisinya terkait *Comfort Women Agreement* yang sebelumnya telah disepakati dengan Jepang.

### **1.2.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan fenomena yang terjadi, maka muncul pertanyaan yang menjadi dasar dari penelitian ini yaitu, “Bagaimana aktor sosial memengaruhi pembuatan kebijakan luar negeri Korea Selatan terhadap Jepang terkait *Comfort Women Agreement*?”

### **1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan pengaruh aktor sosial di Korea Selatan dalam pembuatan kebijakan luar negeri Korea Selatan terhadap Jepang terkait *Comfort Women Agreement*.

#### **1.3.2 Kegunaan Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dipertimbangkan untuk menjadi salah satu referensi bagi yang memiliki ketertarikan terhadap studi kebijakan luar negeri, khususnya terkait pengaruh aktor sosial. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan memiliki kegunaan sebagai salah satu referensi dalam membahas dinamika hubungan internasional di Kawasan Asia Timur khususnya antara Korea Selatan dan Jepang, dimana isu *comfort women* menjadi salah satu isu penting yang memiliki pengaruh dalam pola hubungan di antara keduanya.

### **1.4 Kajian Literatur**

Literatur pertama yang digunakan adalah *Transnational Actors and Foreign Policy Making in South Korea: The Case Studies* yang ditulis oleh Yu Hyun-Seok. Di dalam jurnal ini dibahas mengenai pengaruh aktor transnasional dalam pembuatan kebijakan luar negeri dalam isu non keamanan. Aktor-aktor yang menjadi fokus dalam jurnal ini adalah organisasi internasional baik milik negara mau pun non negara, korporasi multinasional, dan kelompok kepentingan transnasional. Aktor transnasional memiliki cara untuk terlibat dalam pembuatan

kebijakan luar negeri yang dapat dibagi menjadi pendekatan langsung dan tidak langsung. Pendekatan langsung melibatkan para pembuat keputusan dengan melakukan lobi, memberikan saran kebijakan, dan mengeluarkan pernyataan posisi perihal isu tertentu. Pendekatan tidak langsung memosisikan aktor transnasional sebagai informan dengan tugas mengumpulkan dan menganalisis informasi yang relevan dengan kepentingan kebijakan luar negeri.<sup>8</sup>

Literatur lain yang menjadi salah satu kajian adalah *Public Opinion and Presidential Power in South Korea* yang ditulis oleh Kim Jiyeon dalam *Domestic Constraints on South Korea*. Dalam tulisan ini, Kim menjelaskan bagaimana opini publik sering menjadi pemicu hubungan buruk dengan Jepang, terutama mengenai isu historis. Pakar politik menyatakan bahwa sentimen anti-Jepang di tengah warga Korea Selatan diidentifikasi sebagai kendala bagi pemerintah menjalin hubungan yang baik dengan Jepang. Selain itu, ada pula pandangan dari banyak pakar dan jurnalis yang menganggap bahwa opini publik memang memiliki pengaruh yang signifikan terhadap pembuatan kebijakan di Korea Selatan. Sebagai contoh adalah sentimen anti-Amerika yang menyebar di masyarakat Korea Selatan setelah seorang tentara tidak sengaja membunuh dua perempuan pada tahun 2002, demonstrasi besar-besaran atas impor daging sapi Amerika Serikat, dan protes yang memaksa pembatalan penandatanganan Perjanjian Keamanan Umum Informasi Militer (GSOMIA). Walau begitu, menurut Kim Jiyeon, pengaruh opini publik

---

<sup>8</sup> Yu Hyun-Seok, *Transnational Actors and Foreign Policy Making in South Korea: The Case Studies*, halaman

pada pembuatan kebijakan di Korea Selatan terlalu dibesar-besarkan. Semuanya kembali kepada seberapa populer seorang presiden di antara rakyatnya.

Literatur terakhir yang dikaji untuk penelitian ini adalah *Contending Narratives on the 'Comfort Women' Issue in South Korea and Japan* yang ditulis oleh Haesel Kim. Dalam artikel ini dijelaskan mengenai perbedaan pandangan dari sisi kedua negara yang bersangkutan yaitu Korea Selatan dan Jepang, organisasi non pemerintah, akademisi, dan masyarakat umum. Dijelaskan pula bagaimana sebuah narasi terbentuk dari adanya komunikasi melalui museum, situs peringatan, buku teks sejarah, dan internet yang memberikan pengetahuan kepada khalayak umum mengenai isu *comfort women*.<sup>9</sup> Artikel ini membagi pembahasan ke dalam tiga fase, pertama dimulai dari tahun 1990 hingga 2007 ketika isu *comfort women* pertama kali dibawa ke hadapan masyarakat umum. Fase kedua berlangsung pada tahun 2011 hingga 2012 ketika Mahkamah Agung Korea Selatan memutuskan bahwa pemerintah Korea Selatan tidak melakukan tindakan yang serius untuk menyelesaikan permasalahan *comfort women* dengan Jepang. Terakhir adalah fase ketiga yang dibatasi sejak 2013 ketika Presiden Park Geun Hye dan Perdana Menteri Jepang Shinzo Abe memimpin kedua negara yang bersangkutan hingga tahun 2015 ketika keduanya menyepakati *Comfort Women Agreement*.<sup>10</sup> Pembahasan dalam artikel ini juga dibagi menjadi beberapa sub topik seperti nasionalisme dan feminisme dalam memahami dinamika narasi di masing-masing negara dan jenis lapisan masyarakat di kedua negara tersebut.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Haesel Kim, *Contending Narratives on the 'Comfort Women' Issue in South Korea and Japan*, Lampert Institute for Civic and Global Affairs Colgate University, halaman 9.

<sup>10</sup> *Ibid*, halaman 2-4.

<sup>11</sup> *Ibid*, halaman 5-9.

Berdasarkan ketiga literatur yang telah dipaparkan, ditemukan bahwa masing-masing membahas mengenai pengaruh aktor transnasional dalam kebijakan luar negeri, pengaruh opini publik dalam isu *comfort women*, dan permasalahan *comfort women* yang sampai setelah dibentuknya *Comfort Women Agreement* belum juga dapat diselesaikan karena terdapat perbedaan pandangan di antara Korea Selatan dan Jepang. Melihat dari kajian yang telah dilakukan terhadap ketiga literatur tersebut, masih terdapat kekurangan karena belum mampu menjawab pertanyaan penelitian dari penelitian ini. Tetapi, literatur-literatur tersebut tidak dapat dikesampingkan karena informasi yang ada di dalamnya dapat membantu penelitian ini. Penelitian ini akan difokuskan pada pengaruh aktor sosial dalam perubahan kebijakan luar negeri Korea Selatan terhadap *Comfort Women Agreement*, sehingga dapat melengkapi kajian mengenai pengaruh aktor sosial dalam studi kebijakan luar negeri, khususnya pada topik *comfort women*.

### **1.5 Kerangka Pemikiran**

Untuk menjawab pertanyaan penelitian, penulis menggunakan pendekatan aktor sosial dalam analisis kebijakan luar negeri. Dalam kebijakan luar negeri, selain aktor negara, terdapat pula aktor non-negara yang dapat memengaruhi atau berupaya untuk memengaruhi kebijakan luar negeri, salah satunya adalah aktor sosial. Aktor sosial meliputi banyak aktor yang berada di tengah masyarakat seperti LSM, perusahaan, media, kelompok etnis, serikat pekerja, dan para ahli yang semuanya bekerja untuk memberikan tekanan terhadap pemerintah untuk mengimplementasikan agenda yang diinginkan. Aktor sosial biasanya berinteraksi

dengan cara bertukar informasi antar satu dan lainnya, mengatur koalisi dan terus beradaptasi dengan lingkungannya.<sup>12</sup> Untuk memahami bagaimana aktor sosial memengaruhi kebijakan luar negeri Korea Selatan dalam isu *comfort women*, maka penulis melakukan analisis berdasarkan pendekatan yang dikembangkan oleh Jean-Frederic Morin dan Jonathan Paquin, di mana aktor-aktor sosial yang dibahas adalah opini publik, kelompok kepentingan, dan media.

Morin dan Paquin merangkum beberapa hal yang dapat menjadi faktor-faktor yang memperkuat atau melemahkan pengaruh opini publik dalam pembuatan kebijakan luar negeri. Para ahli dalam bidang ini menganggap bahwa jenis pengaruh yang diberikan opini publik bukan membuat para pengambil keputusan untuk mengadopsi kebijakan tertentu, tetapi hanya menetapkan parameter di mana serangkaian kebijakan dianggap dapat diterima. Untuk memahami hal tersebut maka terdapat tiga variabel utama untuk menjelaskan seberapa besar pengaruh yang dapat diberikan oleh opini publik dalam kebijakan luar negeri.

Variabel pertama adalah tingkat kemandirian negara, dilihat dari segi eksternal dan internal. Dari tingkat eksternal, suatu negara cenderung lebih sensitif terhadap tekanan publik jika negara tersebut mandiri secara ekonomi atau militer ketika berhubungan dengan negara lain. Selain itu, keterlibatan dalam badan internasional yang sedikit juga mampu memengaruhi seberapa sensitif negara dalam menanggapi opini publik. Pada tingkat internal, negara yang secara kelembagaan didesentralisasikan juga akan lebih peka terhadap pengaruh opini publik.

---

<sup>12</sup> Jean-Frederic Morin dan Jonathan Paquin, *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*, halaman 167.

Variabel kedua adalah visibilitas. Pengaruh opini publik lebih dapat dirasakan ketika masyarakat memiliki ketertarikan pada suatu isu tertentu. Proses pengambilan keputusan juga memiliki pengaruh yang signifikan terhadap tingkat visibilitas tersebut. Hal ini menjadikan opini publik lebih berpengaruh selama fase-fase yang menarik perhatian publik, seperti ketika suatu isu dimasukkan dalam agenda dan proses pengambilan keputusan, dibandingkan ketika keputusan telah diterapkan.

Variabel ketiga adalah keyakinan dari pengambil keputusan, di mana keyakinan tersebut terbagi dua menjadi normatif dan strategis. Dilihat dari sudut pandang normatif, seorang pemimpin dapat mempertimbangkan bahwa ia memiliki kewajiban moral untuk mempertimbangkan pendapat penduduknya. Sedangkan dari segi strategis, seorang pemimpin dapat menilai bahwa dukungan publik merupakan prasyarat bagi keberhasilan kebijakan luar negeri.<sup>13</sup>

Kelompok kepentingan (*interest group*) juga merupakan aktor sosial yang memiliki pengaruh dalam pembuatan kebijakan luar negeri. Menurut Jean-Frederic Morin, kebanyakan dari kelompok kepentingan memiliki karakteristik yang serupa. Pertama, dalam upaya untuk memengaruhi pemerintah, kelompok kepentingan harus bekerja sama dengan kelompok kepentingan lainnya. Harus terwujud suatu koalisi yang terkoordinasi untuk dapat mewakili kepentingan masyarakat.

Kedua, kelompok kepentingan yang telah berkoalisi untuk membela kepentingannya baik dalam aspek ekonomi, wilayah, atau politik sosial, harus

---

<sup>13</sup> Jean-Frederic Morin dan Jonathan Paquin, *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*, halaman 174-175.

menggunakan strategi yang serupa. Kelompok kepentingan harus mampu mengembangkan retorika yang mereka harapkan dapat terwujud, sebagai contoh adalah berusaha untuk menyelaraskan diri dengan opini publik, mengomunikasikan pesan melalui berbagai media, melakukan penelitian untuk mendukung argumen yang dibawa, bersaksi di depan komisi parlemen, bertemu para pemimpin politik, dan menawarkan kompensasi kepada mereka yang setuju untuk mendukung kepentingan yang dibawa.

Ketiga, kelompok kepentingan dapat memiliki pengaruh yang lebih besar ketika masih berada pada tahap awal proses pengambilan keputusan. Pada tahap awal ini, kelompok kepentingan dapat memengaruhi kerangka bagaimana suatu masalah akan dipahami oleh para pembuat keputusan dan memastikan bahwa kepentingannya dapat dimasukkan ke dalam agenda politik. Pada tahap selanjutnya, ketika opsi yang berbeda diperiksa dan kebijakan diterapkan, pengaruh kelompok kepentingan berkurang dan digantikan oleh birokrasi dan komunitas ahli. Kemudian, kelompok kepentingan kembali memiliki pengaruh pada tahap penilaian.<sup>14</sup>

Selain opini publik dan kelompok kepentingan, media juga dianggap memiliki pengaruh dalam kebijakan luar negeri. Jurnalis memiliki kelebihan yang tidak dimiliki oleh masyarakat pada umumnya, yaitu sumber informasi langsung mengenai ruang lingkup dan dampak kebijakan luar negeri. Sedangkan, jarak, bahasa asing, dan pemahaman kontekstual merupakan hambatan besar yang dimiliki oleh masyarakat.

---

<sup>14</sup> *Ibid*, halaman 189.



Terdapat dua opsi paling penting dalam pemberitaan yaitu *priming* dan *framing*. *Priming* merupakan proses mengidentifikasi dan memprioritaskan berita terkait kebijakan luar negeri yang akan dilakukan. Media dihadapkan pada masalah keterbatasan ruang, sehingga beberapa kejadian bersaing setiap hari untuk mendapatkan tempat yang mampu menarik perhatian. Biasanya, konflik yang mampu mengundang reaksi yang besar lebih sering menjadi berita utama dibandingkan dengan konflik lainnya. Peliputan yang dilakukan terus menerus oleh media mampu menarik minat masyarakat dan memancing tanggapan dari para pembuat keputusan. Ketika suatu isu kebijakan luar negeri mampu menembus media, maka isu tersebut memiliki kemungkinan untuk muncul kembali selama yang dibutuhkan.

Kemudian terdapat *framing*, yaitu pemilihan sudut pengambilan berita yang melibatkan pemilihan kata dan tata letak elemen informasi yang menyediakan substansi bagi berita. Pemilihan kata dan informasi yang dilakukan pada proses ini dapat memengaruhi struktur penafsiran. *Framing* mampu memengaruhi masyarakat yang tidak terlalu menaruh perhatian atau yang hanya memiliki sedikit pengetahuan mengenai kebijakan luar negeri. Keputusan editorial pada media dapat berdampak pada terbentuknya opini publik, memengaruhi bagaimana masyarakat mencerna informasi yang disampaikan oleh media.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> *Ibid*, halaman 183-184.

## **1.6 Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data**

### **1.6.1 Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang berfokus pada pemaparan dan analisis data untuk mewujudkan hasil penelitian. Dalam penelitian kualitatif, peneliti merupakan instrumen dari penelitian. Observasi berasal dari pikiran peneliti, menjadikan tujuan, minat, kecenderungan, dan bias dari peneliti suatu hal yang esensial dalam penelitian.<sup>16</sup> Metode kualitatif juga menggunakan konsep-konsep yang didapat dari penelitian yang sudah dilakukan sebelumnya sebagai dasar kerangka pemikiran yang menjadi fondasi dari penelitian yang dilakukan.<sup>17</sup>

### **1.6.2 Teknik Pengumpulan Data**

Adapun penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data dengan melakukan studi kepustakaan, yaitu data dikumpulkan dengan cara mempelajari data yang didapat seperti dari buku, jurnal, situs web, berita, dan literatur lain yang dapat mendukung hasil penelitian.

---

<sup>16</sup> Sarah J. Tracy, *Qualitative Research Methods: Collecting Evidence, Crafting Analysis, Communicating Impact*, Wiley-Blackwell, halaman 25.

<sup>17</sup> *Ibid*, halaman 28.

## 1.7 Sistematika Pembahasan

Penelitian ini terbagi ke dalam empat bab yang memiliki fokus pembahasan tersendiri.

Bab I merupakan pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, identifikasi masalah, deskripsi masalah, pembatasan masalah, perumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kajian literatur, kerangka pemikiran, metode pengumpulan data dan teknik pengumpulan data, serta sistematika pembahasan.

Bab II yang berjudul Kronologi, Diskursus, dan Tindakan Pemerintah Korea Selatan dan Jepang Terkait Isu *Comfort Women* ini memaparkan data-data yang dapat mendukung penelitian. Bab ini diawali dengan pemaparan mengenai kronologi *comfort women* yang meliputi pendirian *comfort stations* oleh Militer Jepang dan proses perekrutan *comfort women*, serta kesaksian dari para *comfort women* yang membentuk bagaimana masyarakat Korea Selatan memahami isu ini. Kemudian, terdapat pemaparan data mengenai aktor-aktor sosial di Korea Selatan, meliputi masyarakat Korea Selatan, Korean Council for the Women Drafter for Military Sexual Slavery by Japan, dan beberapa media di Korea Selatan seperti Chosun Ilbo dan Hankyoreh. Terdapat pula pemaparan data mengenai kebijakan yang pernah dilakukan oleh presiden-presiden sebelum Park Geun-hye menjabat, permintaan maaf yang disampaikan oleh pemerintah Jepang, dan *Comfort Women Agreement* yang disepakati oleh pemerintah Korea Selatan dan Jepang.

Bab III penelitian ini berjudul Aktor Sosial dalam Kebijakan Luar Negeri Korea Selatan terhadap Jepang Terkait *Comfort Women Agreement* pada Masa Pemerintahan Moon Jae-in. Bab ini merupakan bagian analisis mengenai pengaruh

aktor sosial terhadap kebijakan luar negeri Korea Selatan. Pembahasan pada bab ini dibagi menjadi beberapa bagian yang menganalisis pengaruh dari masing-masing aktor sosial dalam pembuatan kebijakan luar negeri Korea Selatan dalam menghadapi *Comfort Women Agreement* di masa pemerintahan Moon Jae-in yaitu opini publik, kelompok kepentingan, dan media.

Bab IV merupakan kesimpulan dari analisis yang dilakukan pada penelitian ini.