



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

**Diplomasi Setengah Hati: Permohonan Maaf Jepang
terhadap Korea Selatan terkait Isu Comfort Women
(2012-2015)**

Skripsi

Oleh

Giasinta Livia

2014330063

Bandung

2017



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

**Diplomasi Setengah Hati: Permohonan Maaf Jepang
terhadap Korea Selatan terkait Isu *Comfort Women*
(2012-2015)**

Skripsi

Oleh

Giasinta Livia

2014330063

Pembimbing

Sukawarsini Djelantik, Dra., M.Int.S., Ph.D.

Bandung

2017



Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Studi Hubungan Internasional



Tanda Persetujuan Skripsi

Nama : Giasinta Livia
Nomor Pokok : 2014330063
Judul : Diplomasi Setengah Hati: Permohonan Maaf Jepang terhadap Korea Selatan terkait Isu *Comfort Women* (2012-2015)

Telah diuji dalam Ujian Sidang jenjang Sarjana
Pada Selasa, 5 Desember 2017,
Dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji

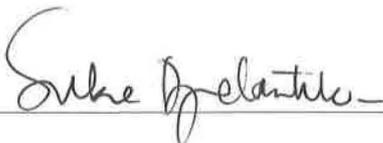
Ketua sidang merangkap anggota

1. Ratih Indraswari, S.IP., M.A.

: 

Sekretaris

1. Sukawarsini Djelantik, Dra., M.I.S., Ph.D. :



Anggota

1. Albert Triwibowo, S. IP., MA.

: 

Mengesahkan,
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik


Dr. Pius Sugeng Prasetyo, M.Si.



PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Giasinta Livia
NPM : 2014330063
Jurusan/Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional
Judul : Diplomasi Setengah Hati: Permohonan Maaf Jepang terhadap Korea Selatan terkait Isu *Comfort Women* (2012-2015)

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini merupakan hasil karya tulis ilmiah sendiri dan bukanlah merupakan 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 konsekuensi apapun sesuai aturan yang berlaku apabila di kemudian hari diketahui bahwa pernyataan ini tidak benar.

Bandung, 12 Desember 2017,



Giasinta Livia

ABSTRAK

Nama : Giasinta Livia
NPM : 2014330063
Judul : Diplomasi Setengah Hati: Permohonan Maaf Jepang terhadap Korea Selatan terkait Isu *Comfort Women* (2012-2015)

Perbudakan seksual terhadap perempuan Korea Selatan yang dilakukan militer Jepang pada masa Perang Dunia ke-II, atau yang lebih dikenal dengan fenomena *comfort women*, membuat Jepang mendapatkan tuduhan sebagai negara pelaku kejahatan kemanusiaan. Penelitian ini menganalisis upaya-upaya diplomasi Jepang di bawah Pemerintahan Shinzo Abe tahun 2012-2015 untuk menyelesaikan isu *comfort women* dengan Korea Selatan. Analisis menggunakan lima indikator permohonan maaf negara yang lengkap yaitu disampaikan oleh representasi resmi negara, adanya penyusunan dan pengakuan fakta sejarah, pertanggungjawaban atas kesalahan, menunjukkan ketulusan, penyesalan, dan empati, serta menunjukkan komitmen untuk tidak mengulang kembali kesalahan. Penelitian menunjukkan Jepang hanya memenuhi 2 (dua) dari 5 (lima) unsur permohonan maaf yang lengkap yaitu disampaikan oleh representasi resmi negara dan menunjukkan komitmen untuk tidak mengulang kembali kesalahan. Diplomasi Jepang tidak didasari oleh niat tulus untuk meminta maaf, melainkan dipengaruhi kepentingan politik untuk memperbaiki citra internasional Jepang yang tercoreng akibat kejahatan perang. Namun demikian, Jepang juga harus berusaha menghindari reaksi negatif dari kaum konservatif domestik yang kontra terhadap penyelesaian isu *comfort women*. Akibat pertentangan antara kedua kepentingan, upaya-upaya diplomasi Jepang hanya bersifat setengah hati. Permohonan maaf tetap diberikan untuk mencapai kepentingan Jepang dalam politik internasional, walaupun banyak aspek dalam sebuah permohonan maaf tersebut yang tidak dipenuhi untuk mengakomodir kepentingan domestik Jepang. Penelitian ini mengkonfirmasi bahwa dalam diplomasi dan permohonan maaf negara, kepentingan nasional menjadi hal yang paling penting untuk diwujudkan dibanding dengan kepentingan lain seperti penegakan HAM ataupun perbaikan citra negara.

Kata kunci: diplomasi, *comfort women*, permohonan maaf negara, Jepang, Korea Selatan

ABSTRACT

Name : Giasinta Livia
Student Number : 2014330063
Title : Half-hearted Diplomacy: Japan's Apology to South Korea
in regard to Comfort Women Issue (2012-2015)

Sexual slavery of South Korean women committed by Japanese military during World War II, or commonly known as 'comfort women' phenomenon, had caused Japan to be accused for committing crime against humanity. This research analyzes Japan's diplomacy efforts under Shinzo Abe era (2012-2015) to settle the comfort women issue with South Korea. The analysis is based on five indicators of complete state apology, namely delivered by legitimate representative of the state responsible for the wrongdoing, establishment and acknowledgement of the facts of the case, acceptance of responsibility, expression of sincerity, regret, remorse, and empathy, as well as promise not to repeat the action for which it apologizes. This research shows that Japan only fulfills 2 (two) out of 5 (five) indicators of complete state apology which are delivered by legitimate state's representative and promise not to repeat the action. Japan's diplomacy is not based on sincere intention to apologize, but rather influenced by political interest to improve Japan's international image that was notorious due to committing war crimes. Nevertheless, Japan also strives to prevent negative reaction from the domestic conservatives who counter the settlement of comfort women issue. Due to these contending interests, Japan's diplomacy efforts are considered half-hearted. The apologies are still delivered to achieve Japan's interest in international politics, although many aspects of the apologies are not fulfilled to accommodate Japan's domestic interests. This research confirms that in diplomacy and state apology, national interest is the most essential to achieve compared to other interests such as human rights enforcement or improvement of state's image.

Keywords: diplomacy, comfort women, state apology, Japan, South Korea

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas penyertaanNya sejak awal proses penulisan hingga skripsi ini dapat selesai dengan tepat waktu. Berbagai proses, pembelajaran, dan pengorbanan yang telah dilewati penulis bukanlah hal yang mudah, namun penulis selalu berusaha untuk bersyukur dan menikmati segala proses dalam penyusunan skripsi ini.

Skripsi berjudul “Diplomasi Setengah Hati: Permohonan Maaf Jepang terhadap Korea Selatan terkait Isu *Comfort Women* (2012-2015)” ini ditulis sebagai prasyarat kelulusan dari Program Studi S1 Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung.

Skripsi ini ditulis atas ketertarikan besar dari penulis terkait diplomasi dan isu *gender* di Asia Pasifik, khususnya Asia Timur. Walaupun diskursus mengenai *comfort women* telah bergulir selama lebih dari 20 tahun lamanya, penulis melihat bahwa masih terdapat hal-hal baru dan menarik yang patut dibahas terkait isu ini untuk memperkaya khasanah keilmuan Hubungan Internasional. Penulis berharap agar penulisan skripsi ini dapat bermanfaat sebagai referensi dan acuan baru bagi para penstudi Hubungan Internasional maupun pihak-pihak lainnya yang membutuhkan.

Penulis menyadari bahwa penelitian ini tidak luput dari berbagai kekurangan dan kesalahan, karena itu penulis amat terbuka terhadap segala bentuk saran, kritik, tanggapan, dan masukan untuk melengkapi penelitian ini menjadi lebih komprehensif. Akhir kata, penulis mengucapkan terima kasih.

Bandung, 12 Desember 2017,

Giasinta Livia

UCAPAN TERIMA KASIH

(Acknowledgement)

Until this very day that this acknowledgment is written, I still could not believe that I am graduating soon. Spending 3,5 years in UNPAR, especially in the Department of International Relations, is truly a decision I would never regret.

Thank and praise be to God The Almighty. In lots of times, I was down and full of sorrow, but God never failed to surprise me. He always found better, smoother pathways which were far beyond my own dream and expectation. Thank You, God.

To my mother and father, Suwandani Darmawan and Budi Djauhari Sentana. The two figures that have inspired me to become who I am now, in their own ways. The two who never cease to send their support and blessing all the way from home to Bandung. Thank you for letting me pursue this bachelor degree of my dream. Thank you for bearing with my hectic activities in my early college years, and I sincerely apologize for repeatedly cutting off our quality times on holidays. I love you lots, Mami, Papi!

To my one and only brother, Gerardo Alvin. We might be Tom and Jerry sometimes, but I just want to say that I trust you and support you no matter what. Keep believing in yourself, and I humbly wish you endless luck for your study and future endeavor.

To my thesis supervisor, Mbak Sukawarsini Djelantik, Dra., M.Int.S., Ph.D. Thank you Mbak Suke, for your encouragement throughout the process of writing this thesis. Without your constant reminder and essential input here and there, I would not be able to complete this thesis in time. To Mbak Ratih Indraswari, S.IP., MA. and Mas Albert Triwibowo, S. IP., MA., both acting as my thesis examiners, thank you for giving me such valuable feedback, critics, and input to further complete my thesis.

To all lecturers in the Department of International Relations, whom I admire so much. Thank you for transferring your knowledge and sharing great insights in every class I attended. Especially to Mas Yulius Purwadi Hermawan, Ph.D, thank you for trusting me to become your Research Assistant and giving total support for my involvement in G(irls)20 China. Also to our late Mbak Diandra Dewi, S.IP., M.Sc., thank you for showing me the true meaning of determination to always deliver the best result possible, both in academic life and Praktek.

To Pak Heri and Mbak Ayu from Biro Kemahasiswaan and Alumni (BKA) UNPAR, thank you for assisting me to get such a generous support for my

study. Thank you for believing in me and opening a new door when the others were closed at that time.

To Ibu Dr. Ida Susanti and Pak Doddi Yudianto, Ph.D, thank you for granting me such a life-changing opportunity to be UNPAR Delegation for the INU Student Seminar in Hiroshima. Adding one more to the group, I would also like to thank Kak Fiona Ekaristi Putri, S.IP, MM. Without trust and guidance from three of you, I may not able to kick off my own post-summit initiative to empower the Cikapundung women.

To my dearest friends which belong to no specific gang name, particularly Andrea Celine, Fabiola Chandra Widianindya, Pingkan Audrine Kosijungan, and Giovani Benita. Thank you for sharing all the stories, secrets, deep talks, and gossips that seemed never-ending. I am going to miss our random karaoke sessions, as well as the seafood and all you can eat suppers for sure.

To the Russian Federation of Prakdip 2017, Nathaya Mahasadhu Anandipa, Catharina Dheani, and Asiila Kamilia. Thank you for becoming such great warriors to conquer Prakdip together! Keep pursuing all of your wildest dreams, dear fellow high achievers! I am going to miss our random ‘heavy’ and critical talk about life. I’ll see you on top soon girls! Maybe in front of the Kremlin?

To my friends in International Relations UNPAR batch 2014, especially Bobby Hizkia, Marlyn Oktavia, Emmanuel Agung Praditia, Berlinda Nefertiti Goldy Salaki, Mardika Parama, and all girls in DHA Prebiotik key members, thank you for sharing your laughter, tears, sweats, and stories together with me. I am surely going to miss the 24/7 organization/event meetings in freezing panggung SC or wind tunnel, as well as the simple-yet-addictive dance routine we prepared for TAHI 2017. Also to all my friends who belong to the International Relations UNPAR batch 2014, thank you for teaching me the true meaning of respecting differences, either it is in way of life, way of thinking, or other personal preferences. I met a truly amazing bunch of people, and I hope we could reminisce all the sweet memories we made together throughout our college life when our paths crossed later in the future.

To all friends and colleagues I met during my time as an International Relations UNPAR student, especially those of you who worked together with me in Inkor & Protokol GINTRE 2015, Protokol Prakdip 2014-2016, IREC 2014/2015 & 2015/2016, Parahyangan MUN 2016, and International Student Conference UNPAR 2016 & 2017. Thank you for becoming great working partners, who made me voluntarily and willingly ‘trapped’ in various committee works again and again, but still enjoyed it all so much.

To UNPAR Delegation for PNMHII XXVI and XVII, particularly Nabila Ratna Kasyalia, Muhammad Fakhri/Abang, Timothy Ariel Wijaya, Dinda Nur

Griya Kamil, Karina Ratnaputri, Inigo Abigail Goestiandi, Loran Palseo Tambunan, Isabella Revina, and others, thank you for accepting me as a part of the delegation and sticking together with me through thick and thin. Thank you for introducing this freshman kid to night-owl life and how to juggle for the balance between academic life, social life, and also (a bit of) sleep. I am and will always be truly honored to become a part of history to revive UNPAR's name and glory in PNMHII. Thank you for making me believe that hard work never betrayed the result.

To my beloved brothers bonded by the INU Student Seminar 2015, Nicholas Zherenovski, Nicodemus Ricardo, Stephen Sanjaya, and Tanius Sebastian. Thank you for becoming great brothers who teach me more and more about life wisdom each day. I truly cheer the memories we spent in Japan and Bandung, and look forward to our meet-up soon!

To my Busas 94 girls, Karla Aprinita, Mesia Aulia, Thasya Liao, Olivia Juliani, and Yenti Amelia, thank you for becoming such lovely kosan mates. I am always a bit of proud to tell people how we get along with each other, spend time to hang out together, give surprises on birthdays, and even hold our own Valentine event. I am surely going to miss coming to one of your room, eating martabak together, and laughing like no one is disturbed.

To Pak Tri Joko and my MUN students in SMAK 1 BPK Penabur Bandung, thank you for giving me such valuable opportunity to become your MUN Coach. Spending more than a year here made me realize how I love teaching and sharing my knowledge and experience. To my students, I never doubt your talents and perseverance. Keep practicing hard and make me proud, would you?

And last but not least, to Ignatius Bernadus Nicholas, S. T., thank you for becoming the one who stayed by my side in the last 2 years. Thank you for accepting me for who I am and becoming my 1000% support system. Thank you for becoming the one I could run to, the one I could trust to, and the one I could hope to. I hope I will always stand by your side, while watching you adding more title behind your name and reaching all of your dreams.

Bandung, December 12th 2017,

Giasinta Livia

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
UCAPAN TERIMA KASIH.....	iv
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR GAMBAR.....	ix
1. BAB I. Pendahuluan.....	1
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Identifikasi Masalah.....	6
1.2.1. Pembatasan Masalah.....	9
1.2.2. Perumusan Masalah.....	11
1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	11
1.4. Kajian Literatur.....	11
1.5. Kerangka Pemikiran.....	15
1.6. Metode Pengumpulan Data dan Teknik Pengumpulan Data.....	23
1.7. Sistematika Pembahasan.....	25
2. BAB II. Isu <i>Comfort Women</i> dalam Perspektif Jepang dan Korea Selatan.....	27
2.1. Keterlibatan Jepang di balik Sistem <i>Comfort Women</i>	28
2.1.1. Sejarah dan Fakta Mengenai <i>Comfort Women</i> di Korea Selatan.....	33
2.2. Memecah 50 Tahun Kesunyian: Munculnya Isu <i>Comfort Women</i> ke Permukaan	35
2.3. Pandangan Jepang terkait Isu <i>Comfort Women</i> di Korea Selatan.....	39
2.3.1. Pandangan Nasionalis-Konservatif.....	39
2.3.2. Pandangan <i>Historical Responsibility</i>	43
2.4. Pandangan Korea Selatan terkait Isu <i>Comfort Women</i> di Korea Selatan.....	47
2.4.1. Pandangan <i>Growth-Centered Nationalism</i>	47
	vii

2.4.2.	Perubahan Pandangan Korea Selatan dalam Menyikapi Isu <i>Comfort Women</i>	50
2.5.	Kepentingan Internasional dan Domestik Jepang terkait Isu <i>Comfort Women</i>	56
2.5.1.	Kepentingan Internasional Jepang terkait Isu <i>Comfort Women</i>	56
2.5.2.	Kepentingan Domestik Jepang terkait Isu <i>Comfort Women</i>	59
3.	BAB III. Upaya-Upaya Diplomasi Jepang terhadap Korea Selatan Mengenai Isu <i>Comfort Women</i>	63
3.1.	Aktor-aktor Diplomasi Permohonan Maaf Jepang.....	64
3.2.	Pengungkapan Fakta Sejarah <i>Comfort Women</i>	66
3.3.	Menunjukkan Tanggung Jawab Moral dan Legal terhadap Korea Selatan.....	72
3.3.1.	Tanggung Jawab Moral melalui Pemberian Dana Finansial.....	73
3.3.2.	Penghindaran Tanggung Jawab Legal.....	80
3.4.	Menunjukkan Ketulusan, Empati, Penyesalan dan Rasa Berduka.....	83
3.5.	Komitmen untuk Tidak Mengulang Kembali Kesalahan yang Pernah Dilakukan	88
4.	BAB IV. Kesimpulan	92
	DAFTAR PUSTAKA.....	98

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1. : Memorandum Jepang terkait <i>Comfort Stations</i> tahun 1938	29
Gambar 2.2. : Peta Persebaran <i>Comfort Stations</i> di Asia Pasifik	32
Gambar 2.3. : Testimoni Kim Hak Sun sebagai <i>ex-Comfort Woman</i>	37
Gambar 3.1. : Menteri Luar Negeri Korea Selatan dan Menteri Luar Negeri Jepang pasca Penandatanganan <i>Comfort Women Deal</i>	76
Gambar 3.2. : Aksi Demonstrasi Menentang <i>Comfort Women Deal</i> di depan Kedutaan Besar Jepang di Seoul	79
Gambar 3.3. : PM Abe Menunduk setelah Menyampaikan Pidato 70 Tahun Berakhirnya Perang Dunia II	85

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Perang dan perdamaian menjadi dua topik yang sangat berpengaruh dalam pembentukan diskursus Ilmu Hubungan Internasional dalam dua abad terakhir. Beberapa perang besar seperti Perang Dunia I (1914–1918), Perang Dunia II (1939–1945), dan Perang Dingin (1947–1989) secara konsekuen telah mengubah tatanan politik internasional dan mempengaruhi sistem internasional yang berlaku pada *status quo*.¹ Tidak hanya itu, ketiga perang tersebut juga masih menyisakan beberapa warisan masalah yang belum dapat diselesaikan.

Salah satu warisan masalah dari Perang Dunia yang masih menjadi topik sengketa ialah masalah *comfort women* (dalam Bahasa Jepang dikenal dengan istilah *jugun ianfu* “慰安婦”). Istilah *comfort women* mengacu pada sekelompok perempuan yang direkrut secara paksa untuk menjadi pekerja seks bagi tentara Jepang di *comfort stations* atau tempat pelacuran yang didirikan tentara Jepang di wilayah jajahannya pada tahun 1932-1945.² Para *comfort women* direkrut dari beberapa negara di kawasan Asia Pasifik, namun mayoritas dari mereka berasal dari Jepang, Korea, Taiwan, China, Filipina, dan Indonesia. Jumlah *comfort women* yang direkrut diestimasikan berjumlah 80.000 hingga 200.000 jiwa.³

¹ Colin S. Gray, *War, Peace, and International Relations*, (New York: Routledge, 2007), hal. 1.

² “A Fact Sheet on Japanese Military *Comfort Women*,” *Japan-U.S. Feminist Network for Decolonization (FeND)*.

³ *Ibid.*

Setidaknya terdapat tiga alasan di balik perekrutan *comfort women* oleh Jepang. Pertama, Jepang ingin mengembalikan citranya di dunia pasca peristiwa “*Rape of Nanking*” dengan memfasilitasi kebutuhan seksual para tentara Jepang di dalam fasilitas militer. Kedua, Jepang berusaha untuk menjaga kesehatan personel militernya dan mengurangi biaya perawatan kesehatan para tentara. Dalam *comfort stations*, para *comfort women* menjalani tes kesehatan secara berkala untuk mengecek keperawanan dan kesehatan. Dengan cara itu, Jepang berharap dapat mengurangi resiko bagi tentara Jepang untuk tertular penyakit menular seksual. Ketiga, sistem ini menjaga tentara Jepang untuk tidak mendatangi rumah pelacuran lokal yang rentan terhadap mata-mata.⁴

Namun demikian, pada kenyataannya, para *comfort women* mengalami pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM), kekerasan fisik, dan kekerasan seksual yang serius selama dipaksa untuk menjadi budak seksual bagi tentara Jepang. Para *comfort women* pada umumnya dijanjikan mendapatkan pekerjaan yang baik, namun kemudian diculik dan ditahan di tempat pelacuran karena dianggap berhutang kepada orang yang menyelundupkan mereka. Para *comfort women* mendapatkan bayaran minim dari tentara Jepang untuk jasa yang mereka berikan, dan bahkan banyak di antara mereka yang tidak pernah mendapatkan upah sedikit pun.⁵

Para *comfort women* dipaksa untuk melayani puluhan tentara Jepang setiap hari, tanpa memperhatikan kesehatan fisik, seksual, dan mental para

⁴ Carmen M. Argibay, “Sexual Slavery and the Comfort Women of World War II,” *Berkeley Journal of International Law* Vol.21 Issue 2 (2003): 375-289, hal. 376.

⁵ A Fact Sheet on Japanese Military *Comfort Women*,” *Japan-U.S. Feminist Network for Decolonization (FeND)*.

comfort women. Seorang *comfort woman* bahkan melaporkan bahwa dirinya ditahan dalam sebuah rumah beserta 30 perempuan lainnya dan diperkosa sebanyak 20-30 kali setiap harinya selama 7 tahun.⁶ Tidak hanya itu, terdapat juga berbagai laporan atas kasus pembunuhan, bunuh diri, dan penelantaran para *comfort women* yang dianggap terlalu lemah untuk memberikan pelayanan seksual.⁷

Lebih dari sekadar isu HAM, masalah *comfort women* juga merupakan sebuah isu global. Berbagai aktor terlibat dalam penyelesaian kasus ini, di antaranya negara, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan individu. Negara yang terlibat dalam kasus ini antaranya adalah Jepang dan negara-negara lain yang warga negaranya pernah direkrut secara paksa menjadi *comfort women*, misalnya Korea Selatan, China, dan Indonesia. Negara berperan untuk menjalankan diplomasi dalam tataran formal (*first-track diplomacy*) dan berperan dalam pembuatan kebijakan strategis. Sementara, LSM yang terlibat di antaranya adalah berbagai organisasi masyarakat yang melakukan advokasi untuk membantu agar para *comfort women* mendapatkan hak-haknya. Sementara, individu yang nampak dalam isu ini adalah para *comfort women* sendiri yang tetap berdiri teguh untuk memperjuangkan permohonan maaf dan ganti rugi dari pemerintah Jepang.

Di tengah tingginya jumlah *comfort women* yang direkrut Jepang dari seluruh Asia, jumlah perempuan muda yang direkrut dari Korea Selatan menjadi salah satu yang paling banyak. Pemerintah Korea Selatan mencatat bahwa setidaknya 234 perempuan telah melaporkan diri sebagai korban dari perbudakan

⁶ Janet L. Tonguthi, "Comfort Women of World War II," *UCLA Women's Law Journal* Vol. 4 No.2 (1994): 413-419, hal. 415.

⁷ *Ibid.*

seksual tersebut, dan hingga tahun 2010, tercatat bahwa 87 korban masih hidup, sementara 147 lainnya telah meninggal.⁸

Permasalahan *comfort women* yang terjadi antara Jepang dan Korea Selatan tidak bisa dilepaskan sejarah hubungan antar kedua negara. Sebelum menjadi negara merdeka, Korea Selatan merupakan salah satu koloni Jepang yang diperoleh tahun 1910 melalui aneksasi pasca perang Russia–Jepang. Berbeda dengan perlakuannya terhadap wilayah koloninya yang lain, Jepang berusaha melakukan proses *japanization* secara total terhadap Korea.⁹ Dalam proses ini, Jepang berusaha memaksakan segala bentuk kebudayaannya untuk diterapkan kepada warga Korea, termasuk mewajibkan semua warga Korea untuk mampu berbahasa Jepang dan memiliki nama Jepang. Selain itu, masa penjajahan Jepang juga meninggalkan luka yang dalam bagi warga Korea mengingat Jepang memberlakukan wajib militer bagi pria Korea untuk membantu pasukan Jepang, dan mewajibkan warga Korea lainnya untuk turut ke dalam sistem kerja rodi.¹⁰

Kebencian masyarakat Korea juga berakar dari sikap politik pemimpin Jepang yang tidak pernah meminta maaf atas kejahatan perang dan penjajahan yang pernah dilakukan Jepang atas Korea. Jepang bersikap seolah-olah tidak pernah terjadi aneksasi atau penjajahan atas Korea, melainkan Korea secara sukarela ingin bergabung sebagai bagian dari negara Jepang. Peningkaran, atau pernyataan tanpa rasa bersalah yang dikemukakan politisi Jepang dalam situasi

⁸ Bang-Soon L. Yoon, "Imperial Japan's Comfort Women from Korea: History & Politics of Silence-Breaking," *The Journal of Northeast Asian History*, Volume 7, Number 1 (2010): hal. 3-4.

⁹ Isa Duche, "Moral Leverage as a Means in International Relations: The Case of Japan and South Korea," *Japanstudien* Vol. 10 Issue 1 (1999): 107-130, hal. 109.

¹⁰ *Ibid*, hal. 110.

informal terkait masa penjajahan Jepang di Korea, atau dikenal dengan *bôgen*, seringkali membuat situasi kedua negara menjadi memanas.¹¹

Di tengah situasi perang dan semakin banyaknya wilayah yang berhasil dikuasai oleh Jepang, Pemerintah Jepang melihat urgensi untuk membentuk suatu sistem perekrutan yang terorganisir terhadap perempuan muda Korea untuk dapat melayani tentara Jepang dalam *comfort stations* di seluruh Asia, termasuk di Korea. Pemerkosaan dan pelecehan seksual terhadap perempuan Korea yang menjadi *comfort women* (dalam Bahasa Korea dikenal dengan istilah *wianbu* “위안부”) menjadi simbol opresif yang digunakan Jepang untuk menunjukkan bahwa bangsa dan negara Jepang lebih berkuasa dibanding Korea. Posisi perempuan yang sebelumnya tergolong rendah dalam sistem tradisional masyarakat Korea yang patriarkal, semakin tertindas dalam masa penjajahan Jepang.¹²

Kasus *comfort women* inilah yang menjadi topik sengketa diplomatik antara Jepang dan Korea Selatan. Dibanding dengan kasus *comfort women* di negara lainnya, kasus yang terjadi di Korea mendapatkan perhatian yang besar dari masyarakat dan Pemerintah Korea Selatan karena banyaknya jumlah *comfort women* yang direkrut dan sejarah hubungan Korea Selatan–Jepang yang kurang harmonis.

Perhatian yang besar terhadap kasus ini menjadikan Jepang terpojok atas tuntutan untuk memberikan permohonan maaf terhadap para *ex-comfort women*.

¹¹ Duce, “Moral Leverage as a Means in International Relations: The Case of Japan and South Korea,” hal. 109

¹² Tongsuthi, “Comfort Women of World War II,” hal. 414.

Selain Jepang, negara yang pernah menghadapi tuntutan untuk melakukan permohonan maaf terkait memori sejarah masa perang ialah Jerman. Selama 50 puluh tahun terakhir, Jerman telah berulang kali melakukan upaya diplomasi permohonan maaf atas kekerasan dan pelanggaran HAM yang diakibatkannya pada masa Perang Dunia ke-II, terutama mengenai genosida atau pembantaian massal warga Yahudi yang dikenal sebagai fenomena Holocaust.¹³ Jerman tercatat telah menyalurkan milyaran dollar untuk membantu Israel, mendanai organisasi Yahudi, mereformasi sistem pendidikan untuk merefleksikan tanggung jawab terkait fenomena Holocaust, serta menetapkan pengingkaran fenomena Holocaust sebagai suatu hal yang illegal.¹⁴ Permohonan maaf, ganti rugi, dan edukasi mengenai masa lalu yang ditempuh oleh Jerman mendapatkan apresiasi dan menjadi model bagi negara-negara lain yang tersangkut kasus serupa, termasuk Jepang. Upaya diplomasi Jepang dalam menanggapi berbagai tuduhan sebagai penjahat perang dan otak dari perekrutan *comfort women*, serta dalam bernegosiasi dan bersikap terhadap mantan *comfort women* Korea Selatan inilah yang akan dijabarkan lebih lanjut dalam penelitian ini.

1.2 Identifikasi Masalah

Walaupun masyarakat Jepang dan Korea Selatan sama-sama mengetahui eksistensi *comfort women* sejak tahun 1940-an, tidak pernah ada satupun upaya resmi yang dilakukan untuk mengeksplorasi fakta-fakta yang sebenarnya terjadi

¹³ Jennifer Lind, "Apologies and Threat Perception in Postwar Europe," Makalah disajikan dalam *Memory of Violence Workshop*, Massachusetts Institute of Technology, 24-25 Januari 2003, hal. 2.

¹⁴ Shannon Jones, "Apology Diplomacy: Justice for All?," *Discussion Paper in Diplomacy*, No. 122 (2011): 1-44, hal. 18.

dan bagaimana nasib *comfort women* yang masih hidup.¹⁵ Masyarakat Jepang dan Korea Selatan memilih ‘mendingkan’ kasus ini selama hampir 50 tahun. Di lain pihak, mantan *comfort women* juga tidak berani muncul ke hadapan publik dan membagikan ceritanya begitu saja, karena takut terhadap stigma sosial yang mungkin akan mereka atau keluarga mereka hadapi.

Kasus ini kemudian terkuak ke permukaan pada 14 Agustus 1991, ketika Kim Hak-Sun (김학순), seorang perempuan berkewarganegaraan Korea Selatan berusia 67 tahun, memberikan testimoni dalam sebuah konferensi pers bahwa ia dipaksa untuk memberikan pelayanan seksual kepada tentara Jepang di *comfort stations* di China pada tahun 1941.¹⁶ Testimoni yang diberikan Kim sangat mengagetkan publik Korea Selatan dan Jepang, dan secara signifikan mengubah persepsi masyarakat Korea Selatan terhadap kasus *comfort women*.

Sebelumnya, kasus *comfort women* tidak dianggap sebagai sebuah kejahatan yang serius, dan ditanggapi sebagai suatu hal yang wajar terjadi pada masa perang. Hal ini terjadi karena tidak pernah ada informasi mengenai bagaimana *comfort women* diperlakukan secara tidak manusiawi untuk memenuhi hasrat seksual tentara Jepang. Pasca kesaksian Kim, kasus *comfort women* dianggap sebagai kejahatan perang serius terhadap perempuan dan anak-anak,

¹⁵ Haesel Kim, “Contending Narratives on the ‘Comfort Women’ Issue in South Korea and Japan,” *Lampert Institute for Civic and Global Affairs*, hal. 2.

¹⁶ Yoon, “Imperial Japan’s Comfort Women from Korea: History & Politics of Silence-Breaking,” hal. 7.

serta merupakan bentuk perbudakan seksual yang dilakukan secara terorganisir oleh Jepang.¹⁷

Setelah testimoni resmi Kim selaku mantan *comfort women* mencuri perhatian masyarakat internasional, Jepang pun mendapatkan berbagai tuduhan sebagai penjahat perang internasional yang menjadi otak di balik upaya perbudakan seksual secara massal. Merespon tuduhan tersebut, Pemerintah Jepang kemudian melakukan berbagai upaya diplomasi terhadap negara-negara yang warganya pernah terlibat sebagai *comfort women*, salah satunya Korea Selatan. Sejak tahun 1991, tercatat Pemerintah Jepang telah beberapa kali mengeluarkan pernyataan resmi mengenai masalah *comfort women*, melakukan perundingan bilateral dan perjanjian dengan Korea Selatan, serta membentuk yayasan *Asia Women's Fund* sebagai lembaga yang bertugas menghimpun dana untuk kompensasi atau ganti rugi terhadap mantan *comfort women* yang masih hidup.¹⁸

Namun demikian, sengketa kasus *comfort women* yang terjadi di antara kedua negara masih terus bergulir. Pemerintah Jepang tampak tidak konsekuen terhadap pernyataannya mengenai kasus *comfort women*, dan tidak pernah sekalipun memberikan permintaan maaf personal kepada mantan *comfort women* dari Korea Selatan.¹⁹ Di sisi lain, *comfort women* Korea Selatan yang masih hidup terus menuntut agar pemerintah Jepang memberikan permohonan maaf langsung terhadap mantan *comfort women*, memberikan kompensasi finansial, serta

¹⁷ Haesel Kim, "Contending Narratives on the 'Comfort Women' Issue in South Korea and Japan," hal. 3.

¹⁸ Changhee Han, "Comfort Women": The Unresolved Issue Between Korea and Japan," *Columbia Journal on Transitional Law*, diakses melalui <http://jtl.columbia.edu/comfort-women-the-unresolved-issue-between-korea-and-japan/> pada 9 Maret 2017.

¹⁹ *Ibid.*

bersedia memproses kasus *comfort women* ke ranah hukum.²⁰ Berbagai mekanisme diplomasi yang telah diusahakan oleh Pemerintah Jepang justru dinilai para mantan *comfort women* sebagai suatu bentuk penghindaran terhadap tanggung jawab.²¹

Berdasarkan masalah yang diuraikan di atas, penelitian ini akan menjelaskan lebih lanjut mengenai upaya-upaya diplomasi yang telah dilakukan Jepang terhadap Korea Selatan dalam kasus *comfort women*.

1.2.1 Pembatasan Masalah

Dalam penelitian ini, masalah akan dibatasi terhadap upaya-upaya diplomasi permohonan maaf terkait *comfort women* yang dilakukan Jepang terhadap Korea Selatan. Fokus ini dipilih mengingat jumlah *comfort women* yang direkrut dari Korea Selatan merupakan yang paling banyak.²² Selain itu, perdebatan mengenai kasus *comfort women* masih terus terjadi antara Jepang dan Korea Selatan, diwarnai dengan munculnya berbagai pernyataan dan insiden baru yang mempengaruhi hubungan diplomatik kedua negara tersebut. Karena itulah, membahas berbagai upaya permohonan maaf yang telah dilakukan Jepang menjadi penting untuk mengkaji sejauh mana dampaknya terhadap penyelesaian kasus *comfort women* antara kedua negara. Penelitian ini tidak bertujuan untuk menguraikan segala upaya diplomasi Jepang terhadap Korea Selatan, melainkan

²⁰ Changhee Han, "Comfort Women": The Unresolved Issue Between Korea and Japan."

²¹ *Ibid.*,

²² A Fact Sheet on Japanese Military *Comfort Women*," *Japan-U.S. Feminist Network for Decolonization (FeND)*.

hanya fokus kepada upaya diplomasi permohonan maaf yang terkait dengan kasus *comfort women*.

Penelitian ini dibatasi mulai 26 Desember 2012 hingga 28 Desember 2015. Batas awal 26 Desember 2012 dipilih karena pada tanggal tersebut Shinzo Abe kembali naik sebagai Perdana Menteri Jepang untuk periode kedua setelah sempat mundur dari jabatannya akibat sakit. Naiknya Abe sebagai Perdana Menteri Jepang menandai kembalinya dominasi partai *Liberal Democratic Party* (LDP) beraliran konservatif dalam pimpinan politik tertinggi Jepang, yang dikenal “kurang ramah” terhadap kebijakan dan diplomasi mengenai isu *comfort women*.²³ Sementara, batas akhir yaitu 28 Desember 2015 dipilih mengingat pada tanggal tersebut Jepang dan Korea Selatan berhasil mencapai kesepakatan mengenai *comfort women* yang bersifat final dan tidak dapat diubah kembali (*irreversible*), yang dikenal sebagai *Comfort Women Deal*.²⁴ Dengan demikian, penelitian ini akan fokus membahas diplomasi yang telah dilakukan Jepang terhadap Korea Selatan dalam kurun waktu kurang lebih tiga tahun tersebut.

²³ Tessa Morris-Suzuki, “Historical Revisionism undermines Abe’s apology,” *East Asia Forum*, diakses melalui <http://www.eastasiaforum.org/2015/10/26/historical-revisionism-undermines-abes-apology/> pada 25 Oktober 2017.

²⁴ Choe Sang-Hun, “Japan and South Korea Settle Dispute Over Wartime ‘Comfort Women,’” *New York Times*, diakses melalui <https://www.nytimes.com/2015/12/29/world/asia/comfort-women-south-korea-japan.html> pada 17 November 2017.

1.2.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan topik yang akan dibahas, dirumuskan pertanyaan penelitian yaitu **“Bagaimana upaya-upaya diplomasi permohonan maaf Jepang terhadap Korea Selatan dalam menangani masalah *comfort women* tahun 2012-2015?”**

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah mengkaji upaya-upaya diplomasi yang dilakukan Jepang terhadap Korea Selatan untuk dapat menyelesaikan masalah *comfort women*. Penulis ingin mengetahui apakah diplomasi yang telah dilakukan Jepang sesuai dengan tujuannya untuk melakukan permohonan maaf.

Penelitian ini diharapkan dapat memiliki kegunaan untuk memperluas khazanah keilmuan Hubungan Internasional dengan memberikan perspektif-perspektif baru, khususnya dalam penelitian seputar diplomasi dan Asia Timur. Selain itu, penulis juga berharap bahwa penelitian ini dapat menjadi referensi tambahan untuk melengkapi penelitian-penelitian lain yang sudah ada mengenai *comfort women*.

1.4 Kajian Literatur

Buku berjudul *The Comfort Women Issue in Sharper Focus* karangan Tsutomu Nishioka menjelaskan awal mula masalah *comfort women* berkembang sebagai sebuah sengketa diplomatik bagi Jepang dan Korea Selatan pada tahun

1992.²⁵ Kasus ini berkembang setelah sebuah artikel kontroversial mengenai *comfort women* Korea Selatan yang direkrut paksa oleh Jepang diterbitkan oleh salah satu surat kabar Jepang, *Asahi Shimbun*. Sejak artikel tersebut terbit, masalah *comfort women* menjadi salah satu topik yang selalu mengundang perdebatan antar kedua negara. Kekurangan dalam buku ini yaitu kurangnya data dan fakta yang dapat mendukung posisi penulis yang memihak kepada pemerintah Jepang dan berargumen bahwa kasus *comfort women* ini merupakan suatu hal yang dilebih-lebihkan oleh Korea Selatan. Buku ini akan dijadikan sebagai referensi untuk penulis, agar penelitian yang dihasilkan dapat bersifat objektif dari sudut pandang Korea Selatan dan Jepang.

Artikel yang ditulis oleh Isa Duce berjudul “Moral Leverage as a Means in International Relations: The Case of Japan and South Korea” mengemukakan argumen utama bahwa kasus *comfort women* dan isu sensitif sejarah lainnya telah dijadikan Korea Selatan sebagai *moral leverage* terhadap Jepang.²⁶ Artinya, isu tanggung jawab moral ini dimanfaatkan sebagai instrumen diplomasi Korea Selatan terhadap Jepang. Pembahasan mengenai latar belakang hubungan bilateral Jepang-Korea Selatan dan beberapa isu historis yang menjadi perdebatan antar kedua negara yang ditulis dalam jurnal tersebut berkontribusi bagi penulis untuk memahami dinamika hubungan Jepang-Korea Selatan dalam penelitian ini. Perspektif baru yang diberikan dalam jurnal tersebut juga sebenarnya cukup

²⁵ Tsutomu Nishioka, *The Comfort Women Issue in Sharper Focus*, (Tokyo: Nihon Seisaku Kenkyū Center - Japan Policy Institute, 2015).

²⁶ Isa Duce, “Moral Leverage as a Means in International Relations: The Case of Japan and South Korea,” *Japanstudien* Vol. 10 Issue 1 (1999), hal. 107-130.

menarik, namun demikian uraian mengenai *moral leverage* dalam kasus *comfort women* ditulis dengan singkat dan kurang dielaborasi.

Artikel berjudul “Discourses About Comfort Women in Japan, South Korea, and International Society” karangan Kan Kimura (*International Relations and Diplomacy Journal*) menjelaskan bahwa terdapat perbedaan pada fakta, data, dan sumber sejarah mengenai *comfort women* yang menjadi acuan bagi Jepang dan Korea Selatan.²⁷ Penjelasan mengenai perbedaan persepsi yang dimiliki oleh Jepang dan Korea Selatan sehubungan dengan kasus *comfort women* yang dituliskan dalam jurnal tersebut menjadi acuan dan argumen pendukung bagi penelitian ini bahwa kedua negara belum memiliki satu versi sejarah bersama dalam kasus tersebut, yang berarti bahwa permohonan maaf Jepang belum sepenuhnya diterima oleh Korea Selatan. Di sisi lain, jurnal tersebut lebih banyak menjelaskan mengenai perbedaan persepsi terhadap kasus *comfort women* dari kacamata Jepang dan Korea Selatan, namun tidak menjabarkan lebih lanjut bagaimana perspektif tersebut dapat dicari jalan tengahnya sehingga permohonan maaf Jepang dapat diterima oleh Korea Selatan.

Artikel karangan Gabriel Jonsson berjudul “Can the Japan-Korea Dispute on “Comfort Women” be Resolved?” mengeksplorasi kemungkinan penyelesaian sengketa antar kedua negara dalam kasus *comfort women*.²⁸ Dengan menganalisa pola hubungan bilateral kedua negara, artikel tersebut berusaha memberikan rekomendasi dan solusi untuk penyelesaian masalah *comfort women*. Uraian

²⁷ Kan Kimura, “Discourses About Comfort Women in Japan, South Korea, and International Society,” *International Relations and Diplomacy* Vol. 3, No. 12 (2015), hal. 809-817.

²⁸ Gabriel Jonsson, “Can the Japan-Korea Dispute on “Comfort Women” be Resolved?” *Korea Observer*, Vol. 46, No. 3 (2015):1-27, hal. 20.

kronologis tentang upaya diplomasi Jepang terhadap Korea Selatan berkaitan dengan *comfort women* dijabarkan dengan sangat lengkap, dan menjadi kontribusi jurnal tersebut terhadap penelitian ini. Di sisi lain, kekurangan dari artikel tersebut terletak pada kurangnya elaborasi terhadap solusi yang diajukan. Artikel tersebut merekomendasikan agar Pemerintah Jepang melakukan permintaan maaf secara resmi kepada para *comfort women* di Korea Selatan, namun tidak dijelaskan lebih lanjut dengan metode apa permintaan maaf tersebut dapat menjadi efektif bagi diplomasi Jepang.²⁹

Berdasarkan kajian literatur yang telah dilakukan, ditemukan bahwa kajian yang sudah ada lebih berfokus kepada sejarah hubungan Jepang-Korea Selatan serta latar belakang perdebatan dan kontroversi yang terjadi di kedua negara mengenai kasus ini. Belum banyak kajian yang mencoba mengevaluasi sejauh mana upaya-upaya diplomasi memenuhi indikator dari sebuah permohonan maaf negara. Menganalisis permasalahan dengan teori dan konsep yang berhubungan dengan permohonan maaf negara dinilai penting mengingat upaya diplomasi dalam isu *comfort women* bertujuan untuk memperbaiki hubungan antara *ex-comfort women* dengan Pemerintah Jepang yang pernah terganggu akibat kesalahan pada masa lalu. Selain itu, implikasi dari diplomasi Jepang terhadap Korea Selatan, serta motif dan kepentingan Jepang di balik diplomasi tersebut juga belum banyak dibahas. Padahal, evaluasi terhadap upaya-upaya diplomasi dan implikasinya adalah hal penting yang patut dianalisis, terlebih permasalahan ini telah menjadi topik sengketa antar kedua negara selama lebih dari 25 tahun.

²⁹ Jonsson, "Can the Japan-Korea Dispute on "Comfort Women" be Resolved?", hal. 20.

Selain itu, penelitian yang ada lebih banyak membahas upaya-upaya diplomasi Jepang terdahulu, misalnya yang diterapkan pada tahun 1993-1995. Pada rentang waktu tersebut, Pemerintah Jepang memang mengeluarkan beberapa permohonan maaf resmi serta mendirikan yayasan untuk memberikan santunan terhadap *ex-comfort women*. Namun demikian, belum banyak penelitian yang membahas upaya-upaya diplomasi Jepang yang lebih terkini, khususnya dalam era pemerintahan Shinzo Abe sejak tahun 2012. Padahal, pada era kontemporer tersebut, banyak perubahan dan peristiwa penting yang terjadi sehubungan dengan upaya diplomasi Jepang untuk menyelesaikan isu *comfort women*.

Melihat masih adanya kekurangan dalam penelitian-penelitian yang sudah ada sebelumnya, maka penelitian ini akan berfokus untuk mengkaji upaya-upaya diplomasi Jepang terhadap Korea Selatan dalam menyelesaikan masalah *comfort women* dilihat dari perspektif permohonan maaf negara. Penelitian ini akan fokus dengan pembatasan tahun yaitu tahun 2012-2015, untuk melengkapi kajian mengenai penyelesaian isu *comfort women* pada era kontemporer.

1.5 Kerangka Pemikiran

Dalam penelitian ini, akan digunakan empat konsep utama sebagai kerangka pemikiran yaitu konsep **diplomasi, diplomasi bilateral, permohonan maaf negara (*state apology*), dan keadilan reparatif (*reparative justice*).**

Diplomasi merupakan salah satu konsep fundamental dalam Hubungan Internasional yang senantiasa berkembang dari waktu ke waktu. R.P. Barston (1977) menjelaskan bahwa diplomasi merupakan manajemen hubungan antar

negara atau hubungan antar negara dengan aktor-aktor hubungan internasional lainnya.³⁰ Adam Watson (1984) juga mengungkapkan sebuah poin penting bahwa diplomasi tidak selalu terjadi dalam kondisi damai. Lebih dari itu, diplomasi adalah sebuah upaya manajemen konflik, manajemen perubahan, dan pemeliharaan konflik dengan cara melakukan persuasi terus-menerus di tengah perubahan yang sedang berlangsung.³¹

Salah satu jenis diplomasi yang paling penting adalah diplomasi bilateral. **Diplomasi bilateral** merupakan istilah yang mengacu pada aktivitas diplomasi dan hubungan yang terjadi antara dua pihak, atau umumnya dua negara.³² Konten yang dinegosiasikan dalam diplomasi bilateral dapat mencakup hampir semua topik, mulai dari politik, ekonomi, hingga sosial-budaya. Selain topik-topik tersebut di atas, konflik atau ketegangan yang terjadi antar dua negara juga menjadi topik yang penting dan sering dibahas dalam diplomasi bilateral.

Dalam kajian Hubungan Internasional, permohonan maaf yang dilakukan oleh suatu negara (*state apology*) juga dapat dianggap sebagai upaya diplomasi.³³ Menurut Nicholas Tavuchis (1991), sebuah permohonan maaf adalah pernyataan penyesalan dan pengakuan atas kesalahan yang dikeluarkan dengan harapan memperoleh pengampunan dan pembebasan.³⁴ Dengan memberikan sebuah permohonan maaf, negara berarti mendeklarasikan secara sukarela bahwa negara tersebut tidak memiliki alasan, pembelaan, justifikasi, atau penjelasan terhadap

³⁰ Sukawarsini Djelantik, *Diplomasi antara Teori dan Praktik*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007), hal.4.

³¹ *Ibid.*

³² *ABC of Diplomacy*, (Bern: Swiss Federal Department of Foreign Affairs (FDFA), 2008), hal. 70.

³³ Jones, "Apology Diplomacy: Justice for All?", hal. 2.

³⁴ Stephanie Wolfe, *The Politics of Reparations and Apologies*, (New York: Springer, 2014), hal. 77.

tindakannya yang telah melukai, menyakiti, dan mengakibatkan penderitaan bagi orang atau kelompok lain.³⁵

Dalam diplomasi internasional, permohonan maaf dapat membantu dua negara untuk melakukan pendekatan kembali, re-negosiasi terhadap masa lalu, menyelesaikan ketegangan bilateral, dan mencapai rekonsiliasi.³⁶ Permohonan maaf menjadi alat negosiasi yang ampuh bagi negara yang memiliki kepentingan untuk mengurangi ketegangan akibat ketidakadilan yang pernah terjadi di masa lalu, serta berkontribusi terhadap penyelesaian konflik dengan cara damai. Dalam manajemen konflik, permohonan maaf membantu negara untuk mengembalikan harga dirinya dan menjaga kepentingannya, sekaligus memulai hubungan baru yang tidak dipengaruhi dengan masa lalu.³⁷

Dalam sebuah permohonan maaf resmi negara (*official state apologies*), umumnya terdapat lima unsur yang perlu dipenuhi. Unsur yang pertama dan terutama ialah pemohon maaf harus merupakan representatif sah dari entitas yang bertanggungjawab atas kesalahan yang telah terjadi. Kedua, diperlukan penemuan dan pengakuan atas fakta-fakta mengenai kasus, sehingga kedua pihak memiliki pemahaman sejarah yang sama mengenai kasus tersebut. Ketiga, pemohon maaf bertanggungjawab atas kesalahan yang pernah dilakukan oleh entitas yang diwakilinya, sehingga menghapuskan perasaan psikologis korban bahwa kejadian tersebut disebabkan oleh perbuatan korban tersebut sendiri. Keempat, permohonan maaf yang diberikan harus tulus, menunjukkan perasaan menyesal,

³⁵ Wolfe, *The Politics of Reparations and Apologies*, hal. 77.

³⁶ Judith Renner, "I'm Sorry for Apologizing: Czech and German Apologies and Their Perlocutionary Effect," *Review of International Studies*, Vol.37 (2011): 1579-1597, hal. 1581.

³⁷ *Ibid*, hal. 1582.

berduka, dan empati karena telah melukai korban, sehingga memperjelas bahwa tindakan tersebut salah. Dan yang terakhir, pemohon maaf perlu berjanji tidak mengulang kembali kesalahan yang pernah dilakukan.³⁸

Unsur pertama menjelaskan bahwa pemohon maaf harus merupakan representatif sah dari entitas yang bertanggungjawab atas kesalahan yang telah terjadi. Dalam konteks permohonan maaf negara, maka pemohon maaf harus merupakan representatif resmi dari negara, misalnya pemimpin negara atau pejabat terkait.³⁹ Hal inilah yang membedakan permohonan maaf negara dengan permohonan maaf interpersonal, dimana permohonan maaf interpersonal harus disampaikan oleh individu yang melakukan kesalahan tersebut sendiri dan tidak dapat diwakilkan.⁴⁰

Kedua, dalam permohonan maaf negara, diperlukan penemuan dan pengakuan atas fakta-fakta sejarah untuk membentuk sejarah bersama antara kedua pihak yang berkonflik. Negara perlu mengakui bahwa kesalahan yang pernah diakibatkan terhadap korban merupakan suatu pelanggaran moral. Pengakuan tersebut adalah proses awal untuk kembali menyeimbangkan dan mengembalikan hubungan antara kedua pihak yang berkonflik.⁴¹ Kemudian, seluruh fakta-fakta sejarah terkait kejadian di masa lalu harus diungkap dan dibahas antara kedua pihak secara spesifik, sehingga kedua pihak tidak lagi

³⁸ Rhoda E. Howard-Hassmann, "Official Apologies," *Transitional Justice Review*, Vol.1, Issue 1 (2012): 31-53, hal. 38-39.

³⁹ *Ibid*, hal. 39.

⁴⁰ *Ibid*.

⁴¹ Susan Alter, "Apologizing for Serious Wrongdoing: Social, Psychological, and Legal Considerations," *Final Report for the Law Commission of Canada*, Mei 1999, hal. 15.

mendebatkan sejarah dan menyetujui satu versi sejarah yang dapat diterima oleh kedua belah pihak.⁴²

Unsur ketiga menyebutkan perlunya pertanggungjawaban dari pemohon maaf atas kesalahan yang pernah dilakukan oleh entitas yang diwakilinya. Dengan menerima tanggung jawab, maka pemohon maaf menghapuskan perasaan psikologis korban bahwa kejadian tersebut disebabkan oleh perbuatan korban tersebut sendiri.⁴³ Pemenuhan tanggung jawab merupakan hal yang sangat penting, mengingat tanpa adanya tanggung jawab, permohonan maaf menjadi sebuah kata-kata kosong yang tidak memiliki implikasi apapun. Permohonan maaf harus diikuti dengan tanggung jawab moral dan legal dalam bentuk pemberian ganti rugi finansial dan kesediaan untuk mengadili pihak yang bersalah.⁴⁴

Keempat, permohonan maaf yang diberikan harus tulus, menunjukkan perasaan menyesal, berduka, dan empati karena telah melukai korban. Tavuchis menyebutkan bahwa ketulusan dan penyesalan merupakan inti utama dari sebuah permohonan maaf.⁴⁵ Unsur ini harus dilihat dari sisi korban yang menerima permohonan maaf, bukan dari sudut pandang pemohon maaf.⁴⁶ Pada umumnya, ungkapan permohonan maaf yang paling tulus ialah yang disampaikan secara lisan dan langsung. Namun demikian, permohonan maaf tertulis juga harus mampu mengekspresikan penyesalan dan rasa berduka yang jujur.⁴⁷

⁴² Alter, "Apologizing for Serious Wrongdoing: Social, Psychological, and Legal Considerations," hal. 16.

⁴³ Howard-Hassmann, "Official Apologies," hal. 38.

⁴⁴ Alter, "Apologizing for Serious Wrongdoing: Social, Psychological, and Legal Considerations," hal. 22.

⁴⁵ *Ibid*, hal. 19.

⁴⁶ Howard-Hassmann, "Official Apologies," hal. 39.

⁴⁷ Alter, "Apologizing for Serious Wrongdoing: Social, Psychological, and Legal Considerations," hal. 20.

Unsur permohonan maaf negara yang terakhir mensyaratkan bahwa pemohon maaf perlu berjanji tidak mengulang kembali kesalahan yang pernah dilakukan. Hal ini dilakukan mengingat korban dari kekerasan serius perlu mendapatkan jaminan bahwa luka yang mereka alami tidak akan dirasakan lagi oleh mereka ataupun orang lain di masa mendatang.⁴⁸ Ketika komitmen ini diutarakan oleh negara, maka hal ini secara formal menunjukkan niat baik negara untuk tetap berpegangan pada nilai dan moralitas sehingga tidak akan mengulang kesalahan pada masa lalu.⁴⁹

Lebih dari sekadar bentuk komunikasi untuk memperbaiki relasi, permohonan maaf negara adalah hasil negosiasi yang dipengaruhi oleh agenda politik nasional serta internasional.⁵⁰ Karena itulah, permohonan maaf negara seringkali menemui tantangan dan permasalahan yang spesifik dan tergantung dengan konteks politik terkait. Kompleksitas dari permohonan maaf negara ini tidak bisa disamakan dengan permohonan maaf interpersonal yang diberikan antar individu.⁵¹

Akibat pengaruh politik yang kuat dalam sebuah permohonan maaf negara, seringkali permohonan maaf negara digunakan secara politis untuk menghindari tanggung jawab. Permohonan maaf negara tidak diberikan secara tulus karena ingin mengakui kesalahan dan memperbaiki hubungan yang rusak antara kedua belah pihak, namun agar negara dapat menikmati manfaat politis dari permohonan

⁴⁸ Alter, "Apologizing for Serious Wrongdoing: Social, Psychological, and Legal Considerations," hal. 20.

⁴⁹ *Ibid*, hal. 21.

⁵⁰ Jean-Marc Coicaud, "Apology: A Small Yet Important Part of Justice," *Japanese Journal of Political Science* Vol. 10 Issue 1 (2009): 93-124, hal. 110.

⁵¹ *Ibid*.

maaf.⁵² Bila hal tersebut terjadi, maka diplomasi permohonan maaf tersebut dapat dikatakan sebagai sebuah upaya yang setengah hati (*half-hearted*).⁵³ Permohonan maaf tersebut tetap diberikan sebagai sebuah formalitas, walaupun banyak unsur-unsur substantif dari permohonan maaf tersebut yang tidak dapat terpenuhi. Ketika permohonan maaf negara diberikan hanya untuk mencapai kepentingan nasional dan bersifat setengah hati, maka permohonan maaf negara menjadi tidak lebih dari sebuah instrumen politik yang tidak memiliki dampak pada proses rekonsiliasi sosial jangka panjang.⁵⁴

Setelah melakukan permohonan maaf, hal berikutnya yang patut diberikan ialah **keadilan reparatif** (*reparative justice*). Sesuai dengan definisi yang dikemukakan The International Center for Transitional Justice, keadilan reparatif merupakan sebuah mekanisme yang berusaha menempatkan korban kekerasan sebagai pemegang hak yang berhak atas ganti rugi; serta berusaha menanggulangi konsekuensi dan penyebab kekerasan melalui upaya-upaya material dan simbolik.⁵⁵

Upaya ganti rugi material melibatkan upaya pemberian kompensasi secara konkrit dalam bentuk uang atau barang, yang besarnya tergantung dengan level kekerasan dan kondisi yang diakibatkan oleh pelanggaran hak asasi manusia tersebut. Sementara, ganti rugi simbolik berusaha untuk mengembalikan harga diri dan nilai moral dari korban kekerasan. Upaya ini menunjukkan bahwa para

⁵² Coicaud, "Apology: A Small Yet Important Part of Justice," hal. 110.

⁵³ Jones, "Apology Diplomacy: Justice for All?," hal. 32.

⁵⁴ Coicaud, "Apology: A Small Yet Important Part of Justice," hal. 112.

⁵⁵ "ICTJ Program Report: Transitional Justice," *International Center for Transitional Justice*, diakses melalui <https://www.ictj.org/news/ictj-program-report-reparative-justice> pada 18 September 2017.

penjahat atau pelaku kekerasan mengambil tanggung jawab penuh terhadap penderitaan yang mereka akibatkan terhadap korban.⁵⁶

Dalam memberikan keadilan reparatif, negara juga secara rasional melakukan analisis untung-rugi (*cost-benefit analysis*). Berdasarkan pendekatan pilihan rasional, negara akan merespon positif terhadap permintaan untuk melakukan permohonan maaf bila hal itu dapat memenuhi kepentingan negara.⁵⁷ Setidaknya, terdapat dua keuntungan yang didapatkan negara ketika melakukan permohonan maaf. Pertama, negara dapat meningkatkan keamanan material (*material security*) melalui upaya perbaikan hubungan diplomatik dengan negara lain yang sebelumnya menjadi musuh, sehingga dapat menghilangkan segala hambatan dalam hubungan politik dan ekonomi. Kedua, bila insentif material memang tidak ada, setidaknya permohonan maaf dapat menguntungkan negara bila hal itu sesuai dengan kepentingan ideasional (*ideational interest*) dari negara tersebut.⁵⁸ Setiap negara tentu memiliki kepentingan untuk mempertahankan dan meningkatkan posisi dan prestisnya di dunia internasional, yang dapat diwujudkan melalui komitmen dan konsistensinya terhadap seperangkat nilai tertentu.

Sementara, terdapat dua hal yang dianggap sebagai resiko atau *cost* yang patut diperhitungkan oleh negara ketika melakukan suatu upaya diplomasi, yaitu *monetary cost* dan *political cost*. *Monetary cost* merupakan ganti rugi finansial yang harus diberikan kepada korban kekerasan, sedangkan *political cost* adalah konsekuensi politik yang harus dibayar ketika upaya diplomasi tersebut

⁵⁶ "Reparations," *International Center for Transitional Justice*, diakses melalui <https://www.ictj.org/our-work/transitional-justice-issues/reparations> pada 18 September 2017.

⁵⁷ Jones, "Apology Diplomacy: Justice for All?", hal. 5

⁵⁸ *Ibid*, hal. 13

menimbulkan kekisruhan politik domestik (*domestic backlash*) yang merugikan pemerintahan yang bersangkutan.⁵⁹

Sejalan dengan konsep permohonan maaf negara, konsep keadilan reparatif juga menunjukkan keterkaitan kuat antara pemberian mekanisme keadilan dengan politik, baik politik domestik maupun internasional. Hal ini sekali lagi menegaskan bahwa dalam permohonan maaf negara, upaya memenuhi kepentingan nasional seperti mengejar kepentingan keamanan material dan kepentingan ideasional masih menjadi tujuan utama di balik permohonan maaf negara. Analisis untung-rugi dalam pemberian keadilan reparatif juga menunjukkan bahwa negara adalah aktor rasional yang tetap memperhitungkan resiko di balik tindakan permohonan maaf, seperti resiko politik domestik maupun resiko finansial.⁶⁰

1.6 Metode Pengumpulan Data dan Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini akan menggunakan metode penelitian kualitatif, yang menekankan pada penggambaran, penjelasan dan penafsiran dari data-data yang dikumpulkan, bukan penyajian angka dan data seperti dalam metode penelitian kuantitatif.⁶¹ Dalam penelitian kualitatif, peneliti bertindak sebagai aktor dan

⁵⁹ Jones, "Apology Diplomacy: Justice for All?", hal. 15

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Dharminto, "Metode Penelitian dan Penelitian Sampel," *Universitas Diponegoro*, diakses melalui http://eprints.undip.ac.id/5613/1/METODE_PENELITIAN_-_dharminto.pdf pada tanggal 8 Desember 2017, hal. 6.

instrumen utama yang mendatangi sumber data, dan terlibat dalam serangkaian proses untuk memperoleh makna dari penelitian.⁶²

Dalam proses mengumpulkan dan mengungkapkan permasalahan, penelitian ini dilakukan dengan pendekatan studi deskriptif analitis. Menurut Nawawi dan Martini, metode deskriptif adalah metode yang menggambarkan suatu keadaan objektif atau peristiwa tertentu berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana mestinya, dan kemudian mengambil kesimpulan berdasarkan fakta-fakta tersebut.⁶³ Lebih lanjut, menurut Mohammad Ali, metode penelitian deskriptif analitis berguna untuk memecahkan sekaligus menjawab permasalahan yang terjadi pada masa sekarang.⁶⁴ Dalam pendekatan deskripsi analitis, data yang berhasil dikumpulkan kemudian diklasifikasikan, dianalisis atau diolah, sehingga pada akhirnya dapat menghasilkan kesimpulan yang mampu menggambarkan keadaan secara objektif melalui deskripsi.⁶⁵

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan dengan menggunakan data primer dan sekunder. Studi kepustakaan yang dimaksud ialah upaya pengumpulan data dengan membaca dan mempelajari literatur-literatur dan sumber-sumber lainnya yang berhubungan dengan masalah.⁶⁶ Menurut Martono, studi pustaka dilakukan untuk memperkaya pengetahuan mengenai berbagai konsep yang akan digunakan sebagai dasar atau

⁶² Agustinus Ulfie, "Kearifan Lokal Budaya Ain Ni Ain Masyarakat Kei Sebagai Sumber Belajar Sejarah," *Skripsi*, Universitas Pendidikan Indonesia, 2013, hal. 40.

⁶³ *Ibid*, hal. 39.

⁶⁴ Shinta Margareta, "Hubungan Pelaksanaan Sistem Kearsipan dengan Efektivitas Pengambilan Keputusan Pimpinan," *Skripsi*, Universitas Pendidikan Indonesia, 2013, hal. 36.

⁶⁵ *Ibid*.

⁶⁶ Khozin Abror, "Persepsi Pemustaka Tentang Kinerja Pustakawan Pada Layanan Sirkulasi di Perpustakaan Daerah Kabupaten Sragen," *Skripsi*, Universitas Diponegoro, 2013, hal. 35.

pedoman dalam proses penelitian.⁶⁷ Adapun rincian mengenai data primer dan sekunder yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

- a. Data primer (data langsung) yang dimaksud berupa naskah perjanjian, kesepakatan, *press release*, dan dokumen resmi lainnya yang dikeluarkan oleh Pemerintah Jepang dan Pemerintah Korea Selatan sehubungan dengan kasus ini.
- b. Data sekunder (data tidak langsung) yang dimaksud merupakan data yang bersumber dari buku, artikel jurnal, makalah, skripsi, tesis, koran, berita, dan media massa lainnya yang berhubungan dengan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini.

1.7 Sistematika Pembahasan

Pembahasan penelitian ini akan dibagi ke dalam empat bab dengan uraian sebagai berikut:

Bab I adalah pendahuluan yang membahas Latar Belakang Masalah, Identifikasi 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 menjelaskan bagaimana isu *comfort women* dilihat secara umum serta melalui perspektif negara Jepang dan Korea Selatan. Selain itu, akan

⁶⁷ Abror, "Persepsi Pemustaka Tentang Kinerja Pustakawan Pada Layanan Sirkulasi di Perpustakaan Daerah Kabupaten Sragen," hal. 35.

dijabarkan pula bagaimana perkembangan sengketa kasus *comfort women* yang terjadi antara Jepang dan Korea Selatan.

Bab III menganalisis upaya-upaya diplomasi Jepang terhadap Korea Selatan untuk menangani kasus *comfort women*, yang dikaji dengan indikator permohonan maaf negara yang lengkap.

Bab IV berisi kesimpulan.