

# EFEKTIVITAS REZIM *COMFORT WOMEN AGREEMENT* ANTARA JEPANG DAN *REPUBLIC OF KOREA* (ROK) DALAM PENYELESAIAN MASALAH *JUGUN IANFU* *REPUBLIC OF KOREA* (ROK)

Firda Ainun Ula<sup>1</sup>, Yeyen Subandi<sup>2\*</sup>, Diansari Solihah Amini<sup>3</sup>, Tanti Nurgiyanti<sup>4</sup>, Bagus Subekti Nuswantoro<sup>5</sup>, Harits Dwi Wiratma<sup>6</sup>  
<sup>1,2,3,4,5,6</sup>Hubungan Internasional, Universitas Respati Yogyakarta  
yeyensubandi@respati.ac.id



e-ISSN: 2964-0962

**SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum**

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat>

Vol. 2 No. 2 April 2023

Page: 77-85

**Available at:**

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat/article/view/413>

**DOI:**

<https://doi.org/10.55681/seikat.v2i2.413>

**Article History:**

Received: 20-02-2023

Revised: 04-03-2023

Accepted: 11-03-2023

**Abstract** : *The Comfort Women incident that occurred during World War II is a historical issue that continues to overshadow the relationship between the two countries between the Republic of Korea (RoK) and Japan. On December 28, 2015 RoK and Japan carried out reconciliation which officially agreed on the Comfort Women Agreement as a resolution that was 'Final and Irreversible'. However, disappointment arose after the Comfort Women Agreement was agreed upon by the Jugun Ianfu, even though the Japanese side greatly appreciated and supported the reconciliation efforts. This study aims to analyze how the effectiveness of the regime after the Comfort Women Agreement was officially agreed upon in resolving the problems of comfort women by using the analytical framework of Arild Underdal's theory about regime effectiveness. The research was conducted using qualitative methods and analyzed the responses from the RoK countries and Japan after the Comfort Women Agreement was agreed in an effort to resolve the problems of comfort women through Output, Outcome, and Impact. This study found that there were differences in response in efforts to resolve the comfort women's problem between RoK and Japan after the Comfort Women Agreement was agreed. The survivors of Jugun Ianfu with an alliance of civil society rejected the outcome of the Comfort Women Agreement.*

**Keywords** : *Comfort Women Agreement, Republic of Korea, Japan, Regime Effectiveness*

**Abstrak** : Peristiwa *Comfort Women* yang terjadi pada masa Perang Dunia II adalah isu sejarah yang terus membayang-bayangi hubungan kedua negara antara *Republic of Korea* (RoK) dengan Jepang. Pada tanggal 28 Desember 2015 RoK dan Jepang melakukan rekonsiliasi yang secara resmi menyepakati *Comfort Women Agreement* sebagai resolusi yang bersifat '*Final and Irreversible*'. Namun, muncul kekecewaan setelah disepakatinya *Comfort Women Agreement* dari pihak *Jugun Ianfu*, meskipun dari pihak Jepang sangat mengapresiasi dan mendukung upaya rekonsiliasi tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana efektivitas rezim setelah resmi disepakatinya *Comfort Women Agreement* dalam menyelesaikan permasalahan *Jugun Ianfu* dengan menggunakan kerangka analitis teori Arild Underdal tentang efektivitas rezim. Penelitian dilakukan dengan metode kualitatif dan menganalisa respon dari negara RoK dan Jepang pasca disepakatinya *Comfort Women Agreement* dalam upaya menyelesaikan permasalahan *Jugun Ianfu* melalui *Output*, *Outcome*, dan *Impact*. Penelitian ini menemukan hasil bahwa muncul perbedaan respon dalam upaya menyelesaikan masalah *Jugun Ianfu* antara RoK dan Jepang pasca disepakatinya *Comfort Women Agreement*. Penyintas *Jugun Ianfu* dengan aliansi masyarakat sipil menolak hasil dari disepakatinya *Comfort Women Agreement*.

**Kata Kunci** : *Jugun Ianfu, Comfort Women Agreement, Republic of Korea, Jepang, Efektivitas Rezim*

## PENDAHULUAN

Dua topik yang sangat berpengaruh dalam pembentukan diskursus Ilmu Hubungan Internasional (IHI) yakni perang dan perdamaian. Secara konsekuen beberapa perang besar yang sudah terjadi, seperti Perang Dunia I (1914-1918), Perang Dunia II (1939-1945), dan Perang Dingin (1947-1989) telah mengubah tatanan politik internasional sekaligus mempengaruhi sistem internasional yang berlaku pada *status quo* (Gray, 2007). Tidak hanya itu, ketiga perang tersebut juga masih menyisakan beberapa warisan dosa yang belum dapat diselesaikan. Sejarah perang yang masih menyisakan dosa lama dapat menjadi salah satu faktor yang dapat menyebabkan tidak stabilnya hubungan antar negara. Seperti yang terjadi pada hubungan politik luar negeri antara *Republic of Korea* (RoK) dan Jepang. Sejak tahun 1910-1945, Jepang menduduki RoK selama kurun waktu pada masa Perang Dunia II, dan ternyata masih banyak dosa perang yang dilakukan oleh pemerintah Jepang yang menjadi penyebab kurang harmonisnya hubungan politik luar negeri Jepang dan RoK dimasa depan (Gray, 2007).

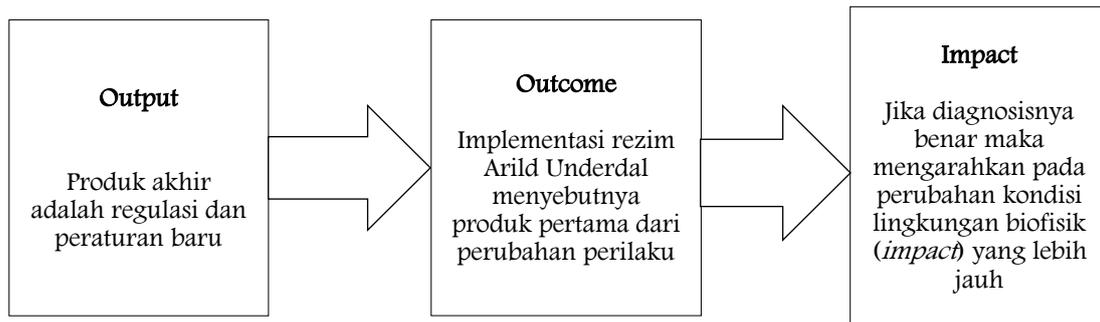
*Comfort Women* masih menjadi isu kejahatan Jepang terhadap RoK pada masa Perang Dunia II. Lebih dari 200.000 perempuan RoK, Vietnam, China, Filipina, dan Indonesia dijadikan budak seks atau sering disebut dengan *Comfort Women* oleh Jepang untuk para tentaranya yang berperang dan sebagian besar perempuan itu berasal dari RoK. *Jugun Ianfu* berasal dari bahasa Jepang, 'Ju' berarti ikut, 'gun' berarti bala tentara atau militer, 'Ian' berarti kenyamanan atau hiburan dan 'fu' adalah perempuan. Kebijakan *Jugun Ianfu* adalah kebijakan perbudakan seks secara massal, brutal, dan sistematis, yang dibuat untuk memenuhi kebutuhan biologis tentara Jepang di daerah peperangan, dimana mereka di tempatkan.

Kebijakan ini muncul karena keresahan Jepang dengan banyaknya tentara Jepang yang terjangkit penyakit menular seksual akibat seringnya melakukan hubungan seks bebas dengan pekerja seks perempuan maupun dengan warga pribumi selama mereka ditugaskan di daerah pendudukan. Selain itu, kebijakan ini dibuat untuk mengurangi kejahatan seksual yang dilakukan oleh Jepang terhadap warga pribumi dimana mereka ditempatkan, dimana Jepang mendirikan tempat prostitusi pertama pada tahun 1932 di Shanghai (Gray, 2007). Faktor-faktor yang mempengaruhi masyarakat dan pemerintah RoK untuk menuntut Jepang dalam permasalahan *Ianfu* diantaranya sensitivitas terhadap Jepang akibat pengalaman dimasa penjajahan, rasa nasionalisme yang tinggi, trauma akibat perang, dan banyaknya *Ianfu* yang berasal dari RoK (Iyenaga, 1912). Faktor-faktor tersebut yang kemudian menjadi penting, sehingga masyarakat dan pemerintah RoK terus melakukan berbagai upaya untuk memperjuangkan nasib *Ianfu* di negara mereka.

## METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif analitis dengan menggunakan teori efektivitas rezim. Teori efektivitas rezim menurut Arild Underdal dalam 3 (tiga) indikator yang masuk dalam kategori *Dependent Variabel* (Miles et al, 2002). *Dependent Variabel* dapat dimaknai sebagai *variabel* yang menghasilkan *variabel* yang bergantung pada dua komponen *variabel* lain secara general, efektivitas rezim tertentu, bisa dilihat dari kekokohan sebuah fungsi dan inklusivitas peraturannya pada tingkat kepatuhan dari anggotanya dan efek samping yang dihasilkan. Menurut Arild Underdal tingkat keberhasilan dari sebuah rezim sangat bervariasi. Penyebabnya ada 2 (dua) hal (Aprilia, 2017). Pertama, terdapat pada karakter dari masalah itu sendiri, dimana beberapa masalah secara politik lebih "ramah" dan lebih mudah diselesaikan. Kedua, fokus pada *problem solving capacity*, beberapa usaha lebih sukses dibandingkan dengan usaha lainnya karena dianggap memiliki perangkat institusional yang lebih powerful atau skill dan energi yang besar digunakan untuk menyelesaikan masalah.

Arild Underdal menjelaskan perbedaan dalam tahapan antara formasi rezim, produk akhir adalah regulasi dan peraturan baru (*output*) dan implementasi rezim Arild Underdal menyebutnya produk pertama dari perubahan perilaku merupakan (*outcome*), jika diagnosisnya benar maka mengarahkan pada perubahan kondisi lingkungan biofisik (*impact*) yang lebih jauh. Pada akhirnya Arild Underdal menggambarkan tahapan *output-outcome-impact* pada skema objek penelitian. 3 (tiga) indikator menurut Arild Underdal bisa dilihat pada gambar dibawah ini:



**Gambar 1.** Objek Penelitian Efektivitas Rezim Arild Underdal  
Sumber: Miles, 2002

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Hasil dan Pembahasan Tentang *Comfort Women Agreement*

*Comfort Women Agreement* sebagai sebuah alternatif untuk menyelesaikan masalah *Jugun Ianfu* antara Jepang dan RoK, tentu lahirnya perjanjian ini didasari atas berbagai kepentingan baik dari Jepang maupun RoK. Kepentingan RoK dalam perjanjian ini tentu didasari atas aspirasi banyak masyarakat mulai dari individu, aliansi kolektif bahkan sampai dengan aliansi internasional terkait keadilan bagi *Jugun Ianfu*. Hal ini adalah bentuk respon pemerintah terhadap aspirasi masyarakat dan aktivis yang terus bergulir lamanya mulai dari tahun 1992 hingga 2015. Selama hampir 23 (dua puluh tiga) tahun masyarakat turun ke jalan dan melakukan aksi demonstrasi menuntut keadilan bagi *Jugun Ianfu* (Murtadlo, 2015).

*Comfort Women Agreement* yang bersifat “*Final and Irrevesibly*” juga sangat menguntungkan Jepang. Hal ini dikarenakan jika kedua negara berhasil mencapai kesepakatan, maka kecil peluang kasus ini akan terungkit kembali di masa depan diantara Jepang dan RoK. Hal ini dikarenakan jika kedua negara sepakat, maka perjanjian ini akan menjadi puncak penyelesaian permasalahan dan tidak ada perjanjian lain yang dapat menggantikan perjanjian ini, kemudian dalam hal ini dapat disimpulkan bahwa realisasi kepentingan Jepang dan RoK dalam perjanjian terlihat timpang. Isi perjanjian lebih menguntungkan Jepang dari pada RoK. Hal ini dapat terlihat dari konsistennya Jepang untuk tidak secara langsung menyampaikan permintaan maaf dan memberi kompensasi.

Berdasarkan data yang diperoleh bahwasannya Jepang masih berpegang teguh pada perjanjian pembentukan hubungan bilateral yang tidak mengharuskan Jepang untuk memberi kompensasi secara langsung. Selain itu tidak ada pengakuan yang kuat terkait *Jugun Ianfu* yang disampaikan oleh Jepang. Jepang telah meminta maaf, namun belum secara kuat dan berani mengakui keterlibatannya dalam pengorganisasian *Jugun Ianfu*. Selain itu, perjanjian ini juga cukup politis, karena lebih mementingkan perbaikan hubungan dibanding berorientasi pada penyintas *Jugun Ianfu* sebagai objek perjanjian tersebut. Melihat fakta yang ada dan ketimpangan dalam perjanjian, maka dapat di prediksi bahwa RoK memiliki peluang untuk tidak memenuhi terhadap perjanjian. *Comfort Women Agreement* memiliki kapabilitas yang rendah bagi RoK dikarenakan tidak banyak memuat kepentingannya.

Meskipun pemerintah Jepang telah mengakui keterlibatannya dalam sistem tersebut akan tetapi tidak ada langkah konkrit untuk mengakui keterlibatan tersebut, seperti memasukan *Jugun Ianfu* sebagai bagian dari perundang-undangan atau bahkan memasukan sejarah *Jugun Ianfu* sebagai bagian dari kurikulum sejarah, selain itu para *Jugun Ianfu* tidak sama sekali dilibatkan dalam proses pencapaian kesepakatan tersebut bahkan dalam penentuan poin isi perjanjian tersebut. Hal ini semakin meyakinkan bahwa perjanjian dibuat hanya untuk tujuan politis kedua negara. Ada beberapa hal yang kemudian menjadi poin terpenting dalam berbagai tuntutan masyarakat dan para aktivis.

Selain tuntutan permintaan maaf dan kompensasi, ada beberapa tuntutan lain yang dituntut masyarakat yakni mengenai pengakuan formal terhadap sejarah dan keberadaan *Jugun Ianfu*. Pengakuan ini menjadi penting bagi para *Jugun Ianfu* agar sejarah ini diketahui oleh masyarakat Jepang dan kemudian dijadikan pembelajaran agar tidak lagi dilakukan dimasa yang akan

datang (Foreign Affairs, 2016). Bentuk pengakuan yang dapat dilakukan adalah dengan memasukan *Jugun Ianfu* sebagai bagian dari perundang-undangan atau kurikulum sejarah. Sehingga *Jugun Ianfu* tidak dipandang sebagai mitos belaka dan diakui keberadaannya. Selain bukti sejarah, RoK juga menuntut hukuman yang setimpal bagi para pelaku juga menjadi salah satu tuntutan yang penting (Foreign Affairs, 2016). Dalam menganalisa permasalahan ini, penulis menggunakan teori efektivitas rezim sebagai variabel dependen dari Arild Underdal, dimana memiliki 3 (tiga) komponen yaitu *output*, *outcome*, dan *impact* yang ada dalam rezim, adalah sebagai berikut:

### 1. *Output*

*Output* dari upaya penyelesaian permasalahan *Jugun Ianfu*, Perdana Menteri Shinzo Abe pada Maret 2014, menolak untuk merevisi permintaan maaf Jepang yang telah disampaikan oleh RoK pada tahun 1993 atas isu *Comfort Women*, hingga Presiden Park Geun Hye memanggil Perdana Menteri Shinzo Abe untuk mengusahakan rekonsiliasi bilateral atas penyelesaian isu ini pada November 2015, Menteri Luar Negeri Fumio Kishida dan Menteri Luar Negeri Yun Byungse mengumumkan hasil rekonsiliasi bilateral melalui konferensi pers gabungan. Menteri Luar Negeri Kishida mengumumkan upaya rekonsiliasi penyelesaian isu *Jugun Ianfu* menghasilkan sebuah *agreement* pada tahun 2015 yang dinamakan "*Comfort Women Agreement*" yang meyeepakati 3 (tiga) hal diantaranya adalah:

Pada paragraph pertama memuat permintaan maaf secara resmi Perdana Menteri Jepang Shinzo Abe (Mina Chang, 2009). Penyampaian permintaan maaf ini diwakili oleh Menteri Luar Negeri Jepang Fumio Kishida. Dalam pernyataannya, Shinzo Abe menyatakan penyesalannya terkait permasalahan perbudakan seksual yang terjadi dimasa pendudukan Jepang. Pernyataan ini menjadi pernyataan yang tidak terbantahkan terkait keterlibatan pemerintahan Jepang dalam mengorganisir perbudakan seksual dimasa pendudukan lalu (Mina Chang, 2009).

Paragraph kedua terkait bagaimana pemerintah Jepang mendistribusikan kompensasi kepada para penyintas *Jugun Ianfu* yang masih hidup. RoK diminta untuk tetap membiarkan Jepang pada posisi awalnya terkait pemberian kompensasi, yaitu merujuk pada perjanjian pembentukan hubungan bilateral antara Jepang dan RoK pada tahun 1965. Pada perjanjian ini dijelaskan bahwa, terkait permasalahan historis dimasa lalu sudah diselesaikan melalui perjanjian pembentukan hubungan diplomatik tahun 1965. Hal ini berarti Jepang tidak memiliki kewajiban untuk secara langsung mendistribusikan kompensasi dan permintaan maaf kepada para *Jugun Ianfu*. Jepang hanya menyediakan kompensasi sebesar 1 miliar Yen atau sebesar 10 Juta Dolar yang berasal dari anggaran negara. Mengenai pendistribusian kompensasi akan melalui badan khusus bentukan pemerintahan RoK. Pemerintah Jepang melalui perjanjian ini juga meminta RoK untuk memindahkan patung *Jugun Ianfu* yang berada diseberang kedutaan besar Jepang di Seoul. Jepang menganggap dengan adanya patung tersebut di depan Kedutaan Besar Jepang di Seoul dapat merusak kehormatan dan martabat Jepang dan menjadi gangguan dari usaha perdamaian.

Pada paragraf ketiga, menyatakan bahwa Pemerintahan Jepang dan RoK juga sepakat bahwa perjanjian terkait perbudakan seksual ini perjanjian yang "*Final and Irreversibly*" jika Jepang telah menuntaskan apa yang telah menjadi kewajibannya. Maksud dari poin tersebut adalah bahwa perjanjian ini bersifat final dan tidak dapat dipulihkan lagi. Harapannya bahwa setelah perjanjian di tandatangani, tidak ada lagi permasalahan terkait perjanjian ini di kemudian hari. Seperti yang pernah terjadi pada masa Presiden Roh Moo Hyung. Namun dengan catatan bahwa Jepang telah menuntaskan apa yang menjadi kewajibannya kepada para penyintas *Jugun Ianfu*. Dan yang terakhir, kedua negara sepakat untuk tidak saling mengkritik satu sama lain dalam forum internasional. Dalam hal ini ada berbagai catatan yakni Jepang harus komitmen dalam mengimplementasikan poin sebelumnya dan masing-masing akan saling menuduh maupun mengkritik terkait isu ini dalam komunitas internasional termasuk Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).

Dari hasil temuan data yang diperoleh, dari hasil *Output* efektivitas rezim *Comfort Women Agreement* adalah menghasilkan perjanjian yang berisikan tiga paragraph namun meskipun

2015 Jepang dan RoK telah melakukan rekonsiliasi dalam penyelesaian permasalahan *Jugun Ianfu* yang termuat dalam *Agreement on Comfort Women* menjadi kesepakatan bilateral yang mengakhiri isu *Comfort Women* antara pemerintah Jepang dan pemerintah RoK, para korban tidak memiliki pandangan sama dan bahkan tidak sepenuhnya setuju. Kesepakatan ini menjadi ‘tamparan di wajah’ para penyintas dikarenakan kedua pemerintah tidak bergerak untuk menemui dan tidak ada upaya untuk melibatkan para penyintas dalam proses pembuatan perjanjian sekaligus dalam proses penandatanganan kesepakatan, tidak mengambil sikap atas kepentingan para penyintas, dan menyetujui nominal kompensasi yang begitu kecil.

## 2. Outcome

Sebuah isu dapat diangkat oleh pemerintah RoK akan tergantung pada seberapa kuat tuntutan publik atau masyarakat terhadap isu tersebut. Banyaknya dukungan masyarakat RoK melalui berbagai gerakan kolektif, aliansi, hingga kolaborasi gerakan internasional terkait isu *Ianfu* ini membuat pemerintah RoK, yang kemudian turut menuntut pemerintah Jepang untuk meminta bertanggung jawab atas trauma historis. Namun, perbedaan persepsi pemerintahan RoK berpengaruh pada perbedaan sikap mereka terkait isu tersebut (Soh, 1996). Isu *Ianfu* pertama kali diangkat pada masa pemerintahan Presiden Roh Tae woo. Roh membawa isu *Ianfu* dalam pertemuan bilateralnya yang diadakan pada bulan Januari 1992 dengan Perdana Menteri Jepang Miyazawa Kiichi, lebih dari 25 tahun sejak normalisasi hubungannya dengan Jepang. Presiden Roh menekankan bahwa fakta mengenai *Ianfu* harus terus tetap untuk diselidiki dan juga diungkap.

Sejalan dengan pendahulunya, Presiden Kim Young Sam yang menjabat sejak Februari 1993 juga mendesak pemerintah Jepang untuk menyelidiki masalah tersebut secara komperhensif, menyeluruh dan memberikan faktanya kepada publik, namun Kim tidak menuntut kompensasi pada Jepang terkait *Ianfu*. Ia mengatakan, “Kami tidak berniat menuntut kompensasi material dari pemerintah Jepang”. Kompensasi akan diberikan dengan menggunakan anggaran pemerintah RoK. Melalui pernyataan tersebut, Kim mengumumkan bahwa Seoul tidak akan mencari kompensasi dari Jepang untuk korban *Ianfu*, tetapi kompensasi akan diberikan dari anggaran pemerintah. Presiden yang menjabat selanjutnya, yaitu Kim Dae Jung, menjanjikan bahwa RoK tidak akan mengungkit masalah sejarah lagi pada Jepang, jika Jepang telah menyatakan permintaan maaf (Soh, 1996).

Namun Kim tidak mampu menjamin komitmen tersebut apakah akan terus dilangsungkan oleh penerusnya, politisi-politisi RoK, baik itu melalui organisasi non-pemerintah, atau tuntutan publik yang terus menuntut pertanggung jawaban dari Jepang menyelesaikan isu tersebut. Setelah Kim tidak lagi menjabat, komitmen tersebut tidak dilaksanakan oleh penerusnya, Roh Moo Hyun, yang tentu saja memiliki persepsi yang berbeda dengannya. Pada awalnya, Roh Moo Hyun acuh terhadap isu ini. Namun selanjutnya ia menjadi lebih aktif menuntut Jepang untuk menyelesaikan isu *Jugun Ianfu*. Pada tahun 2005, pemerintahan Roh merilis semua dokumen yang berkaitan dengan pertemuan antara Jepang dan RoK dan tentu digunakan sebagai dasar klaim bahwa kesepakatan penyelesaian klaim 1965 tidak menyelesaikan isu *Ianfu* dan beberapa isu historis lainnya.

Sementara itu presiden RoK yang menjabat sejak tahun 2013, Park Geun Hye, memiliki perspektif bahwa yang berbeda dengan pendahulunya dalam menyikapi isu *Jugun Ianfu*. Sejak diawal masa kepemimpinan Park menganggap isu tersebut adalah rintangan besar bagi hubungan bilateral dengan Jepang. Berkaitan dengan isu *Jugun Ianfu*, sikap Park lebih tegas jika dibandingkan dengan kepemimpinan sebelumnya. Ia menolak bertemu secara bilateral dengan PM Shinzo Abe karena pemimpin negeri sakura itu tidak segera menyelesaikan isu sensitif tersebut dan bahkan pernah berencana untuk merevisi *Kono Statement* yang berisi pengakuan keterlibatan militer Jepang dalam *Comfort System*. Sehingga bentuk respon Park terhadap ketidakseriusan Jepang dengan menolak bertemu Abe hingga Abe menunjukkan perhatian terhadap isu *Jugun Ianfu* dan berjanji tidak akan merevisi *Kono Statement*. Penolakan tersebut yang tercipta saat pertemuan bilateral tingkat tinggi, sehingga membuat hubungan kedua negara terganggu (Murtadlo, 2015).

Isu *Jugun Ianfu* menjadi isu penting yang diperjuangkan oleh RoK karena jika dikaitkan dengan politik identitas, *Jugun Ianfu* merupakan simbol trauma terhadap kolonialisme Jepang dan penindasan atas martabat RoK. Dengan kata lain, jika pemerintah RoK tidak memperjuangkan isu *Ianfu*, maka itu sama saja pemerintah tidak memperjuangkan identitasnya dan membiarkan martabat RoK ditindas oleh Jepang. Oleh karena itu, RoK, terutama pada masa pemerintahan Park, sangat memperjuangkan isu ini dan terus menuntut Jepang agar bertanggung jawab. Namun, dua tahun setelah menjabat, sikap Park Geun Hye berubah menjadi lebih lunak dan bersahabat terhadap Jepang. Perubahan ini ditandai dengan adanya rencana untuk mengadakan pertemuan bilateral dengan Shinzo Abe pada 2 November 2015.

Dalam pertemuannya, Park menyatakan Saya sangat berharap isu *Ianfu* selesai pada tahun ini (2015) melalui pertemuan pemimpin Jepang dan RoK untuk mengobati luka para korban. Penting bagi pemerintah Jepang untuk membuat rencana yang dapat diterima oleh para korban secepat mungkin. Dari pernyataannya tersebut, Park ingin pemerintah Jepang membuat sebuah rencana dan bertindak untuk menyembuhkan luka akibat penderitaan yang dialami oleh para halmoni semasa dijadikan *Ianfu* oleh Jepang. Sementara itu, dari sikapnya yang lebih lunak dibandingkan dengan 2 tahun sebelumnya, bisa dilihat bahwa Park ingin bekerjasama, membangun kepercayaan, dan membuka hubungan yang baru dengan Jepang. Keinginan tersebut juga ditunjukkan oleh Park dengan mengatakan, “Mari bekerjasama untuk menciptakan atmosfir yang kondusif untuk lebih sering mengadakan pertemuan puncak”.

Pada pertemuan itu kemudian pemimpin kedua negara ini sepakat untuk segera menyelesaikan isu *Ianfu* secepat mungkin. Sehingga terbentuklah rekonsiliasi dalam upaya penyelesaian masalah *Jugun Ianfu* yang termuat dalam *Comfort Women Agreement* yang disepakati pada tahun 2015. Pada akhir prosesi perjanjian tersebut Menteri Luar Negeri Yun turut mengumumkan tiga poin, sebagai berikut:

- a. Pemerintah RoK menghargai usaha Pemerintah Jepang terkait *Comfort Women* serta mengkonfirmasi bahwa isu ini telah disepakati usai melalui klausa *‘This issue is resolved finally, and irreversibly’*, dengan catatan Jepang mengimplementasikan poin yang telah diajukannya.
- b. Pemerintah RoK akan mencoba membuka ruang diskusi dalam menyelesaikan permasalahan patung yang didirikan di depan Kedutaan Besar Jepang di Seoul dengan terlebih dahulu konsultasi dengan organisasi-organisasi terkait.
- c. Pemerintah RoK bersama Pemerintah Jepang tidak akan saling menuduh maupun mengkritik terkait isu ini dalam komunitas internasional termasuk PBB. Presiden Park menyatakan bahwa apapun hasil rekonsiliasi tidak akan menjamin kepuasan penuh dari pihak RoK dan realitas ini tidak dapat.

Adanya *Comfort Women Agreement* pemerintahan RoK tidak lagi menuntut Jepang yang bahkan di pemerintahan sebelumnya terus menuntut Jepang akibat desakan dari masyarakat dan pada masa pemerintahan Park Geun Hye RoK tidak lagi menuntut Jepang karena telah terjadi kesepakatan bersama dan karena salah satu poin dalam perjanjian tersebut adalah memiliki sifat *“Finalan Dirreversibility”*, terjebak dalam sifat tersebut sehingga sulit untuk mengadakan peninjauan kembali terhadap *agreement* tersebut, terlebih jelas bahwa pada proses pembuatan *point agreement* tersebut keberpihakan terhadap tuntutan dari masyarakat sipil tidak begitu diupayakan dan diperhatikan sehingga memungkinkan ada orientasi lain selain memberikan hak-hak penyintas. Sehingga RoK sebagai negara sudah tidak lagi ada perubahan perilaku, dengan tidak lagi menuntut Jepang.

### 3. *Impact*

Dua hari setelah dicapainya *Japan - RoK Comfort Women Agreement* pada tahun 2015, para korban dan KCWS melanjutkan Demonstrasi Rabuke untuk meminta keseriusan dari Jepang terkait dengan kompensasi resmi dan permintaan maaf yang tulus. Kesepakatan ini menjadi ‘tamparan di wajah’ para korban karena kedua belah pihak pemerintah tidak membuka ruang serap aspirasi terhadap korban, dan korban sama sekali tidak dilibatkan dalam proses

pengambilan keputusan terhadap poin-poin yang dimuat dalam *Comfort Women Agreement* bahkan tidak menemui para korban sebelum menandatangani kesepakatan, tidak mengambil sikap atas kepentingan para korban, dan menyetujui nominal kompensasi yang begitu kecil (Hangkyoreh, 2016).

Setelah disepakatinya *Comfort Women Agreement* sebagai rekonsiliasi dalam upaya penyelesaian isu *Jugun Ianfu* masyarakat sipil dan segenap aktivis lebih lanjut menyuarakan aspirasinya untuk kemudian membatalkan *Comfort Women Agreement* yang bahkan bersifat *Final and Irreversible*, hingga hal ini menyulut api diantara perjuangan masyarakat sipil dan beberapa dari mereka bahkan menggunakan cara-cara ekstrim untuk menyuarakan aspirasinya. Salah satu peristiwa yang tidak terlupakan adalah peristiwa ketika Seorang biksu berusia 64 tahun bernama Tak Sungkan membakar dirinya sendiri sebagai wujud protes atas kelalaian pemerintah dalam mengawal dan memperjuangkan aspirasi masyarakat sipil, bahkan Park Guen Hye dianggap sebagai seorang pengkhianat karena menyetujui perjanjian tersebut.

Selain itu, Jepang juga menunda pembicaraan terkait kerjasama ekonomi antara kedua negara, termasuk kesepakatan *Currency Swap* dengan RoK. Penundaan ini menurut Taro Aso selaku menteri keuangan Jepang menganggap bahwa masih ada ketidak saling percaya dalam hubungan Jepang dan RoK, sehingga jika hal ini kemudian dilanjutkan maka akan tercipta sebuah kesepakatan yang menjadi tidak stabil. Di sisi lain, RoK menyangkan sikap Jepang yang menunda pembicaraan ekonomi tingkat tinggi dan kesepakatan *Currency Swap* dikarenakan alasan-alasan politik. Namun hal ini tidak berlangsung begitu lama karena pada April 2017 Jepang kembali mengirimkan Duta Besarnya ke RoK, hal ini sebagai dampak dari ditahannya Presiden RoK, Park Geun Hye karena kasus korupsi yang melibatkan dirinya dan teman dekatnya. Oleh karena itu Jepang perlu mengirim kembali Duta Besarnya untuk menganalisis situasi dan mempertahankan hubungannya dengan RoK ditengah ancaman nuklir Korea Utara.

Setelah menemukan beberapa data pasca di tandatanganinya *Comfort Women Agreement* dan dalam proses implementasinya *Impact* (dampak) dari ditandatanganinya *Comfort Women Agreement* oleh Jepang dan RoK sebetulnya belum banyak memberikan perubahan perilaku belum sepenuhnya terjadi dikarenakan perjanjian ini tidak menjamin penerapannya akan berjalan dengan mulus dibuktikan dari setelah *Agreement on Comfort Women* diterima oleh RoK, timbul gelombang kekecewaan dari masyarakat dan aktivis untuk pemerintah RoK yang saat itu dipimpin oleh Park Geun Hye. Kekecewaan tersebut bukannya tanpa dasar. Sikap pemerintah RoK yang menerima perjanjian yang dianggap tidak sama sekali merepresentasikan keinginan para *Jugun Ianfu* membuat masyarakat marah. Bahkan terungkap fakta bahwa para penyintas *Jugun Ianfu* tidak sama sekali dilibatkan dalam perumusan *Agreement on Comfort Women*. Selain itu, isi *Agreement on Comfort Women* tidak sama sekali menyiratkan permintaan maaf yang tulus dari Jepang, dan perlu digaris bawahi bahwa tidak ada sama sekali *statement* yang secara jelas mengungkapkan bahwa Jepang mengakui keterlibatannya dalam pengorganisasian sistem perbudakan seksual dimasa lalu sehingga mendapat respon penolakan dari aktivis dan sebagian masyarakat.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### A. Kesimpulan

Permasalahan *Jugun Ianfu* adalah sebuah kejahatan transnasional yang dilakukan oleh Jepang selama periode Perang Dunia ke-2 antara tahun 1932-1945 dengan memaksa, menculik, dan menyiksa sekitar 70.000 hingga 200.000 perempuan dari negara jajahannya seperti Indonesia, Taiwan, China, Malaysia, Hong-Kong, dan RoK untuk dijadikan sebagai budak seksual para prajurit militer perangnya. Dimana 80% - 90% jumlah korbannya berasal dari wilayah RoK, dapat disimpulkan bahwa RoK menjadi negara dengan jumlah korban terbanyak dalam kasus perbudakan seksual pada masa pendudukan Jepang. Berdasarkan pada *output* dan *outcome* diatas, maka hasil atau *impact* dengan terwujudnya *Comfort Women Agreement* diantara Jepang dan RoK banyak mendapat respon penolakan dari masyarakat sipil, aktivis,

gerakan kolektif bahkan aliansi, perjanjian dinilai lebih berorientasi hanya pada kepentingan politis, tidak untuk kepentingan *Jugun Ianfu*, dari hal ini bisa dilihat bahwa pemerintah telah gagal dalam memenuhi tuntutan para *Jugun Ianfu* terutama terkait dengan pengakuan atas adanya sistem perbudakan yang terorganisir pada masa pendudukan Jepang.

Untuk menghasilkan suatu rezim yang efektif dari sebuah perjanjian maka sebelum terjadinya proses rekonsiliasi dalam menghasilkan sebuah perjanjian atau kesepakatan bersama perlu ditinjau terlebih dahulu apakah *output* yang akan dihasilkan telah memenuhi syarat untuk menciptakan sebuah produk dalam bentuk kesepakatan dan perjanjian dengan begitu akan terlihat apakah rezim yang tercipta akan efektif atau tidak. Dalam kasus *Jugun Ianfu* dalam proses pembuatan kebijakan dalam bentuk perjanjian untuk menyelesaikan masalah *Jugun Ianfu* ternyata ada beberapa pihak atau elemen yang tidak dilibatkan sehingga orientasi dari sebuah perjanjian tidak memenuhi kebutuhan atau kepentingan para penyintas *Jugun Ianfu*. Maka dapat disimpulkan bahwa *agreement* ini tidak efektif bagi RoK dan menguntungkan bagi Jepang.

## B. Saran

1. Sebaiknya dalam proses pengambilan keputusan untuk menentukan suatu kebijakan yang dalam hal ini termuat dalam sebuah perjanjian atau *agreement*, negara terlebih dahulu menentukan orientasi suatu kebijakan tersebut dan memikirkan bagaimana dampak dari kesepakatan suatu kebijakan atau perjanjian kepada sasaran utama dari kesepakatan sebuah perjanjian.
2. Negara seharusnya menampung saran dan masukan dari masyarakat sipil untuk dijadikan pertimbangan dalam proses pengambilan keputusan, sehingga kebijakan yang akan diambil dapat berjalan dengan baik dan sesuai dengan kepentingan masyarakat sipil.
3. Penelitian-penelitian efektivitas *Comfort Women Agreement* untuk menyelesaikan isu *Jugun Ianfu* perlu dikembangkan. Hal ini karena penelitian ini akan banyak memberikan perspektif kita terhadap suatu negara dalam proses pengambilan kebijakan dan bagaimana kondisi suatu negara yang akan mempengaruhi suatu kebijakan.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Bapak Dr. Yeyen Subandi, S.IP., M.A, dan Mrs. Diansari Solihah Amini, S.IP., M.A dan Bapak & Ibu Dosen Hubungan Internasional Universitas Respati Yogyakarta (UNRIYO) yang tidak disebutkan satu persatu, atas bimbingan dan arahan secara langsung dalam penulisan dan penyelesaian artikel ini, sehingga penulisan artikel ini berjalan dengan lancar. Selain itu juga penulis mengucapkan terima kasih kepada pihak Jurnal yang telah mempublikasikan hasil penelitian ini.

## DAFTAR PUSTAKA

- Edward L. Miles, Steinar Andresen, Elaine M. Carlin, Jon Birger Skjaerseth, and Arild Underdal. (2002). *Environmental Regime Effectiveness*. London: The MIT Press.
- Colin S, Gray. (2007). *War, Peace, and International Relations*. New York: Routledge.
- Chunghhee Sarah Soh. (1996). *The Korean "Comfort Women": Movement for Redress*. Asian Survey. Vol. 36. No.12.
- Donald E Nuechterlein. (1979). *The Concept of National Interest: A Time For New Approaches*. Orbis. A Journal of World Affairs. Vol. 23. No. 1. Spring.
- Foreign Affairs. (2016). *Japan and South Korea After the "Comfort Women" Deal*.
- Hangkyoreh. (2016). *Foreign Activist for Women's Rights Express Support for Korean Comfort Women*. [http://english.hani.co.kr/arti/english\\_edition/e\\_international/726194.html](http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_international/726194.html).
- Mina Chang. (2009). *The Politics of an Apology: Japan and Resolving the "Comfort Women" Issue*. Harvard International Review. Vol. 31. No.3.
- Pyong Gap Min. (2003). *Korean "Comfort Women": The Intersection of Colonial Power, Gender, and Class*. Gender and Society. Vol. 17. No. 6.
- Rusdina Murtadlo. (2015). *Perjanjian Korea Selatan dan Jepang Terkait Isu Jugun Ianfu Tahun 2015*. Yogyakarta: Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

- Shela Aprilia (2017). *Efektivitas Regional Cooperation Agreement tOn Combating Piracy and Armed Robbery (ReCAAP) Dalam Penanganan Kasus Pembajakan Kapal dan Perampokan Bersenjata Di Asia Tenggara Tahun 2012-2015*. JOMFISIP. Vol. 4. No. 1.
- Toyokichi Iyenaga. (1912). *Japan's Annexation of Korea*. The Journal of Race Development. Vol. 3. No. 2.