

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Perang Dunia II menimbulkan berbagai macam kejahatan perang yang masih menjadi isu dalam hubungan internasional hingga saat ini. Salah satu kejahatan perang yang masih diperhatikan yaitu praktik perbudakan seksual melalui sistem prostitusi yang dibentuk oleh militer Jepang di negara – negara kawasan Asia lainnya. Sebanyak 200.000 perempuan Cina, Taiwan, dan Korea dijadikan budak seksual militer Jepang sepanjang tahun 1931-1945.<sup>1</sup> Para perempuan yang dijadikan budak seksual tentara Jepang di negara – negara tersebut disebut dengan istilah “*comfort women*” atau istilah Jepang lainnya yaitu *jugun ianfu*. Sistem prostitusi *comfort women* merupakan kejahatan transnasional seksual yang sangat besar karena banyak wanita penghibur dari berbagai negara saat Perang Pasifik direkrut untuk stasiun – stasiun milik Jepang.<sup>2</sup> Pada praktiknya, perempuan – perempuan lokal dari Korea Selatan merupakan korban utama dan paling banyak dalam sistem *comfort women*. Sekitar 80 persen dari perkiraan 70.000-200.000 *comfort women* Jepang yang diambil secara paksa dari tahun 1932-1945 adalah orang Korea.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Christine Wawrynek, “*World War II Comfort women: Japan’s Sex Slaves or Hired Prostitute?*”, *Journal of Human Rights Summer*, U. N. Reports, New York Law School, (Summer, 2003)

<sup>2</sup> Yoeng Ae, Yamashita. 2009. Nationalism and Gender in the *Comfort women* Issue. *Kyoto Bulletin of Islamic Area Studies*, 3-1 (July 2009), pp.208–219 Yoshida, Reiji. 2013. *Comfort women* : In Abe’s future a nationalist rewrite of the past?[online]. <http://www.japantimes.co.jp/news/2013/03/13/reference/in-abes-future-a-nationalist-rewrite-of-the-past/#.V0weAyGcO-d>

<sup>3</sup> Gabriel Jonsson, “Can the Japan-Korea Dispute on *Comfort women* be Resolved?”, Vol. 46, No. 3, *The Institute of Korean Studies*, (2015), 1.

Perekrutan para *comfort women* oleh Jepang yang dilakukan secara paksa, penipuan, dan ancaman yang merupakan bentuk pelanggaran HAM terhadap wanita. Misalnya saja para orang tua yang tidak dapat memberikan anak laki – laki untuk dijadikan tentara perang, mereka akan dipaksa untuk menandatangani semacam surat penyerahan kepada pemerintah Jepang yang mengatur perihal penyerahan anak gadis mereka untuk dijadikan sebagai *comfort women* yang dianggap sebagai salah satu bentuk kontribusi mereka kepada pemerintah Jepang.<sup>4</sup> Namun saat Jepang kalah pada Perang Dunia II, sebagian besar *comfort women* ditinggalkan begitu saja oleh tentara Jepang, beberapa diantaranya dipaksa untuk ikut melakukan bunuh diri dengan tentara Jepang yang berkorban atas nama Jepang.<sup>5</sup>

Hingga pasca Perang Dunia II berakhir pada tahun 1948, Jepang diadili melalui pengadilan yang bernama *The International Military Tribunal for the Far East* (IMTFE) atau juga dikenal dengan nama *the The Tokyo Trials* atau *The Tokyo War Crimes Tribunal* atas beberapa kejahatan perang yang dilakukan Jepang selama Perang Dunia II berlangsung. Namun isu *comfort women* sendiri tidak dijadikan agenda tuntutan pertanggungjawaban terhadap Jepang. Dan lebih dari empat dekade pasca Perang Dunia II, tidak ada satupun negara di Asia yang secara resmi mengangkat isu tentang penyalahgunaan seksual selama perang oleh militer Jepang.<sup>6</sup>

Jepang sendiri memiliki respon yang kurang baik terhadap isu hak *comfort women*. Respon pemerintah Jepang yang kurang baik terhadap isu ini ditunjukkan

---

<sup>4</sup> Carmen M Argibay, “Sexual Slavery and the *Comfort women* of World War II”, *Berkeley Journal of International Law*, Vol.21, Issue 2, (2003), 378.

<sup>5</sup> Chih-Chieh Chou, “An Emerging Transnational Movement in Women’s Human Rights: Campaign of Nongovernmental Organizations on “*Comfort women*” Issue in East Asia”, *Journal of Economic and Social Research* 4 (2), Tamkang University, Taipei, 158.

<sup>6</sup>Gabriel Jonsson, 4.

dengan adanya penyangkalan terhadap isu hak *comfort women* dalam Diet Session pada Juni 1990 hingga membuat salah satu korban *comfort woman* Korea yang hadir, yaitu Kim Hak Soon, marah. Ia merupakan wanita Korea pertama yang berani menyuarkan kesaksiannya tentang perbudakan seksual oleh tentara Jepang<sup>7</sup>. Berawal dari kemarahan Kim Hak Soon tersebut menjadi salah satu pemicu para korban *comfort women* untuk menuntut hak mereka seperti permintaan maaf dan ganti rugi dari pemerintah Jepang.

*The Korean Council for the Women Drafted for Military Sexual Slavery by Japan* (selanjutnya disebut *The Korean Council*) merupakan NGO dari Korea Selatan sebagai salah satu aktor yang secara aktif menyuarkan isu hak dan keadilan bagi *comfort women*.<sup>8</sup> *The Korean Council* mencoba mengangkat isu *comfort women* menjadi agenda penting bagi dunia internasional karena perlunya memberi keadilan sosial dan hukum kepada *comfort women* yang masih hidup serta menuntut pertanggungjawaban Jepang sebagai penyebab perbudakan seksual selama perang.

Pada awalnya baik pemerintah Korea dan Jepang mengabaikan isu hak *comfort women* dengan alasan kurangnya dokumentasi dan berpendapat bahwa isu lainnya lebih penting daripada *comfort women*.<sup>9</sup> Kemudian *The Korean Council* berinisiatif mengirim surat terbuka kepada pemerintah Jepang yang berisi tuntutan permintaan maaf secara resmi dan kompensasi yang merupakan tuntutan hak dari para korban *comfort women*. Berikut enam tuntutan *The Korean Council* terhadap

---

<sup>7</sup>Nozaki, Yoshiko. "The *Comfort women* Controversy : History and Testimony". *The Asia-Pacific Journal*. Vol.3. Issue 7, (Juli, 2005), 3.

<sup>8</sup> Chih-Chieh Chou, 160.

<sup>9</sup>Gabriel Jonsson, 4.

pemerintah Jepang; 1) membuka materi *comfort women* kepada publik dan menyelidiki situasi nyata, 2) mengakui kejahatan, 3) memberikan permintaan maaf resmi, 4) memberikan reparasi hukum, 5) memasang tablet memorial dan membangun museum bersejarah dan 6) mencatat isu *comfort women* dalam sejarah buku pelajaran.<sup>10</sup>

Tahun 1992 menjadi titik awal The Korean Council mulai fokus pada aksi – aksi mendesak pemerintah Jepang, mengangkat isu *comfort women* dengan menggalang dukungan dari organisasi internasional lainnya seperti PBB. Dimulai pada 8 Januari 1992 The Korean Council berhasil mendesak pemerintah Jepang hingga pada 17 Januari 1992, Perdana Menteri Miyazawa Kiichi meminta maaf dan mengakui adanya keterlibatan militer dan paksaan dalam isu *comfort women* merupakan kejahatan HAM yang dibuat oleh Jepang.<sup>11</sup> Kemudian, setelah permintaan maaf dan keterlibatan ini diakui, The Korean Council membawa isu *comfort women* ini pada PBB dengan mengirim petisi pada tanggal 4 Maret 1992 agar PBB mendesak pemerintah Jepang untuk bertanggung jawab secara hukum juga diikuti dengan pemberian kompensasi kepada *comfort women*. Selain itu, The Korean Council juga mendesak pemerintah Korea Selatan untuk menangani isu perbudakan seksual militer oleh Jepang. Desakan The Korean Council tersebut mendorong pemerintah Korea Selatan membentuk bidang yang bertugas menangani isu *comfort women* di bawah Kementerian Luar Negeri pada 24 Januari 1992 untuk melakukan penyelidikan penuh

---

<sup>10</sup>Gabriel Jonsson, 7.

<sup>11</sup>Gabriel Jonsson, 8.

pada kejahatan *comfort women*.<sup>12</sup> Dan pada akhirnya upaya – upaya tersebut membuat Jepang mengakui adanya paksaan dalam proses perekrutan *comfort women* pada tahun 1993.<sup>13</sup>

Pencapaian The Korean Council tersebut menunjukkan bahwa NGO ini berperan penting dan telah memberi pengaruh bagi aktor – aktor internasional lainnya khususnya Jepang agar melihat isu *comfort women* sebagai agenda penting untuk diselesaikan. Namun, hingga pada tahun 2007 pasca ditutupnya Asian Women Fund yang didirikan Jepang sebagai respon untuk memberi kompensasi bagi *comfort women*, permasalahan hak *comfort women* belum menemui solusi final. Kegagalan Asian Women Fund sebagai solusi dikarenakan tidak mendapat dukungan dari kelompok pendukung *comfort women* terutama The Korean Council. Pasca program bantuan Asian Women Fund ditutup hingga tahun 2007 belum ada penyelesaian secara konkret dari pemerintah Jepang terkait tuntutan *comfort women*.

Dari tahun 2007 hingga tahun 2010 perhatian terhadap isu *comfort women* mengalami penurunan. The Korean Council pada tahun 2011 dan 2012 kembali melancarkan aksi – aksi yang menuntut kelambanan pihak pemerintah Korea Selatan dan mengintensifkan kampanye publik *comfort women*. Pada tahun 2013 menjadi titik loncatan dalam perkembangan penyelesaian kasus *comfort women* dimana Perdana Menteri terpilih Jepang, Shinzou Abe, tidak mengulangi permintaan maaf secara resmi kepada korban *comfort women* pada hari peringatan Perang Dunia II di

---

<sup>12</sup>Activities Toward the Korean Government and the National Assembly’, Objectives and Activities, [http://www.womenandwar.net/contents/general/general.asp?page\\_str\\_menu=164](http://www.womenandwar.net/contents/general/general.asp?page_str_menu=164), diakses pada 30 Agustus 2018, 11 : 19 PM

<sup>13</sup>Gabriel Jonsson, 10.

Korea Selatan, setelah sebelumnya pada tahun 2012, beliau menolak mengakui permintaan maaf yang diucapkan oleh perdana menteri sebelumnya.<sup>14</sup> Shinzou Abe berpendapat bahwa tindakan perbudakan seks yang dilakukan oknum yang mengambil keuntungan saat perang bukanlah tanggung jawab pemerintah Jepang.<sup>15</sup>

Sikap kurang kooperatif Shinzou Abe tersebut membuat The Korean Council semakin gencar mencari dukungan internasional untuk menuntut keadilan dan penyelesaian kasus *comfort women* kembali dari pemerintah Jepang. Dan untuk mencapai tuntutan mereka kembali, The Korean Council bekerja sama secara intensif dengan pemerintah Korea Selatan untuk membawa isu *comfort women* kembali.<sup>16</sup> Hingga pada 28 Desember 2015, pemerintah Korea dan Jepang memperoleh kesepakatan yaitu dengan pemerintah Jepang membuat permintaan maaf resmi dan memberi kompensasi bagi *comfort women* dan pemerintah Korea berjanji untuk tidak membahas isu ini lagi di masa depan.<sup>17</sup>

Peristiwa tersebut memperlihatkan bagaimana The Korean Council secara konsisten mengkonstruksi isu *comfort women* menjadi agenda politik internasional yang harus diselesaikan hingga tuntas. Upaya yang berkelanjutan dilakukan oleh The Korean Council hingga hari ini tidak hanya mempengaruhi respon para *state actor* lainnya dan masyarakat internasional, tetapi juga berkontribusi agar terbentuknya resolusi yang signifikan terkait hak *comfort women*. Maka dari itu, penulis tertarik

---

<sup>14</sup>Rizka Fauzia, "Diplomasi Korea Selatan Mendesak Jepang Menandatangani Agreement on *Comfort women* Tahun 2011-2015", JOM FISIP Vol. 4 No. 2017, Universitas Riau, (2017), 3.

<sup>15</sup> Ibid

<sup>16</sup>Haesel Kim, "Contending Narratives on the '*Comfort women*' Issue in South Korea and Japan", Lampert Institute for Civic and Global Affairs, Colgate University, (2016), 3

<sup>17</sup>Woohee Kim, "Remembering History of Violence: *Comfort women*, Peace Monument, and Youth Activism", Colgate University, (2016), 1.

menganalisis upaya dari The Korean Council sebagai aktor non-negara internasional yang berpengaruh besar dalam isu hak – hak *comfort women* yang masih bertahan hidup hingga saat ini.

## 1.2 Rumusan Masalah

Selama perang dunia II berlangsung, Jepang melakukan perbudakan seksual dengan mengeksploitasi secara paksa para perempuan lokal dari Korea Selatan. Pemerintah Jepang menyangkal tentang kebenaran sejarah terkait isu *comfort women* yang melibatkan pejabat dan tentara Jepang, Pemerintah Jepang juga berpendapat isu *comfort women* merupakan agenda kurang penting untuk diselesaikan karena dapat menambah sejarah kelam bagi Jepang. Hal ini semakin diperburuk dengan adanya penolakan Shinzou Abe dalam melakukan permohonan maaf pada tahun 2013. Namun dengan adanya peran aktif dari The Korean Council dalam upaya mengangkat isu ini menjadi agenda yang penting untuk diselesaikan, pada tahun 2015, Jepang membuat permohonan maaf dan resolusi terkait pertanggungjawaban terhadap korban *comfort women*. Keberhasilan ini tentunya dapat diraih karena dalam menyuarakan isu keadilan bagi *comfort women*, The Korean Council muncul sebagai NGO yang berperan aktif dalam isu ini. Oleh sebab itu, peneliti tertarik untuk melihat upaya yang dilakukan oleh The Korean Council dalam memenuhi hak bagi para korban *comfort women* di Korea Selatan.

### 1.3 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah pada bagian sebelumnya, maka pertanyaan dari penelitian ini ialah bagaimana upaya *The Korean Council for the Women Drafted for Military Sexual Slavery by Japan* dalam memenuhi hak bagi *comfort women* di Korea Selatan?

### 1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis upaya *The Korean Council for the Women Drafted for Military Sexual Slavery by Japan* dalam memenuhi hak bagi *comfort women*.

### 1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini antara lain :

1. Meningkatkan kemampuan penulis dalam menjalankan usaha – usaha penelitian dan kajian serta merumuskan analisa baik secara teoritis dan praktis untuk memenuhi tanggung jawab sebagai akademisi.
2. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan studi Hubungan Internasional.
3. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberi informasi dan bahan kajian pembelajaran baik bagi masyarakat umumnya, maupun mahasiswa dan akademisi hubungan internasional khususnya.
4. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi atas fenomena – fenomena sosial yang berkaitan dengan perbudakan seksual dan pelanggaran hak – hak wanita dimasa mendatang dalam rangka memelihara kesetaraan gender.



## 1.6 Studi Pustaka

Pada penelitian ini terdapat beberapa tulisan yang telah menjelaskan isu *comfort women* untuk menunjukkan perbedaan yang ada di dalam penelitian ini dari penelitian yang terlebih dahulu dilakukan oleh berbagai ahli dan sarjana sebelumnya. Bagian studi pustaka juga bertujuan untuk menjadi gambaran awal mengenai fenomena yang hendak diteliti. Tesis yang ditulis oleh Nisha Sikka yang berjudul “*The Official Marginalization of Comfort women*”<sup>18</sup> menggambarkan latar belakang sejarah isu *comfort women* dan pentingnya tuntutan – tuntutan tanggung jawab dari korban *comfort women* terhadap pemerintah Jepang. Sikka memaparkan adanya tiga tujuan utama yang melatarbelakangi Jepang membangun *comfort station* yaitu : yang pertama adalah untuk meningkatkan moral prajurit Jepang, tujuan kedua adalah untuk melindungi tentara dari infeksi kelamin, masalah yang tersebar luas di kalangan tentara, Alasan terakhir untuk pelaksanaan stasiun-stasiun ini adalah untuk mencegah pemerkosaan massal. Tujuan – tujuan inilah yang membuat Jepang membentuk *comfort stations* dan merekrut perempuan lokal dari berbagai negara jajahannya untuk dijadikan *comfort women*.

Dalam tulisan Sikka juga menggambarkan tentang perekrutan dan perlakuan pemerintah Jepang terhadap para *comfort women* selama Perang Dunia II. Terdapat empat kategori dalam perekrutan *comfort women* yaitu : perekrutan oleh kekerasan; termasuk ancaman kekerasan dan penyalahgunaan kekuasaan, janji-janji palsu tentang pekerjaan; penculikan; perdagangan manusia, dan penipuan dengan memberikan janji – janji pekerjaan. Sikka juga menggambarkan kondisi para *comfort*

---

<sup>18</sup>Nisha Sikka, “*The Official Marginalization of Comfort women*”, (Tesis : 2009)

women yang kebanyakan meninggal akibat pelecehan, aborsi yang tidak layak, penyiksaan fisik, kondisi hidup yang tidak manusiawi dan injeksi paksa yang tidak tepat dari obat pencegah penyakit menular seksual (PMS).

Dari gambaran tulisan Sikka, buruknya kondisi dalam *comfort stations* mengakibatkan trauma mendalam bagi para *comfort women*. Sikka juga menjelaskan penyangkalan dari pemerintah Jepang dan tidak adanya upaya tanggung jawab terkait isu *comfort women* membuat korban *comfort women* akhirnya menyuarakan kisah dan tuntutan mereka. Tidak manusiawinya perlakuan pemerintah Jepang terhadap *comfort women* tersebut nantinya menjadi faktor pemicu munculnya tuntutan bagi pemerintah Jepang untuk meminta tanggung jawab moral berupa permintaan maaf resmi kepada para korban *comfort women*. Dengan adanya keberanian bersuara dari korban *comfort women* menjadi faktor pendukung utama dalam menggalang perhatian dan dukungan internasional.

Isu *comfort women* mendapatkan perhatian khusus dari komunitas internasional sehingga mempengaruhi hubungan bilateral antara pemerintah Korea dan Jepang yang coba dijelaskan dalam penelitian oleh Gabriel Jonsson yang berjudul “*Can the Japan-Korea Dispute on Comfort women be Resolved?*”.<sup>19</sup> Tulisan ini juga memaparkan respon dan upaya pemerintah Korea dan Jepang dalam menangani isu *comfort women*. Pada awal aktivis wanita mengangkat isu *comfort women*, pemerintah Korea mengabaikannya dengan alasan kurangnya bukti dan dokumentasi terkait *comfort women*. Dalam tulisan Jonsson menjelaskan respon Jepang yang

---

<sup>19</sup>Gabriel Jonsson, “*Can the Japan-Korea Dispute on Comfort women be Resolved?*”, (Penelitian Vol. 46, No. 3, Autumn 2015, The Institute of Korean Studies)

menganggap *comfort women* merupakan sistem prostitusi yang secara sukarela dan menolak memberikan kompensasi.

Jonsson menuliskan dinamika respon dan interaksi antara kedua pemerintah yang secara signifikan dimulai pada tahun 1993 dimana Presiden Kim Young Sam lebih menekankan superioritas moral dan meminta pemerintah Jepang melalui investigasi untuk mengungkap kebenaran secara komprehensif dan meminta permintaan maaf resmi. Jonsson memaparkan bahwa dalam menanggapi tindakan Presiden Kim, Jepang akhirnya mengakui pernyataan Ketua Sekretaris Kabinet Kono Yohei untuk the UNHRC's Sub-commission for the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities.

Namun, Jepang tidak mengakui pembentukan sistem *comfort women* sebagai kejahatan perang atau kejahatan kemanusiaan. Jepang mendapat protes kembali dan tahun 1995 Jepang meminta maaf dan membangun Asian Women's Fund sebagai kompensasi bagi *comfort women*, namun mendapat penolakan dari beberapa organisasi wanita yang menaungi *comfort women* dan ditutup pada tahun 2007. Dalam tulisan Jonsson juga melihat kegagalan pemerintah Korea Selatan dan Jepang dalam mencapai solusi diplomatik karena tidak adanya capaian resolusi kebijakan yang konsisten terkait isu *comfort women*. Kegagalan itu terlihat pada tahun 2011 Menteri Perdagangan dan Luar Negeri Korea mengusulkan untuk menyelesaikan sengketa berdasarkan Pasal 3 dari Perjanjian pada Penyelesaian Terkait Properti dan Klaim dan Kerjasama Ekonomi antara Korea Selatan dan Jepang yang ditandatangani pada 27 Juni 1965, namun Jepang Menteri Luar Negeri Jepang menolak usulan tersebut. Upaya diplomatik tersebut menemui jalan buntu, bahkan Perdana Menteri

Jepang Noda Yoshihiko meminta Presiden Lee Myung Bak untuk menghancurkan patung yang menjadi simbol *comfort women* yang berada di depan kantor kedutaan Jepang di Seoul. Hingga pada tahun 2013 Jepang tidak mengambil tindakan nyata terkait *comfort women*, bahkan tidak menghukum siapapun pelaku yang terlibat dalam kasus *comfort women*.

Dalam menganalisis isu *comfort women*, perlu memahami sudut pandang yang melatarbelakangi berkembangnya isu *comfort women* ke dalam ranah hubungan internasional. Hal tersebut coba dijelaskan oleh Aniko Varga dalam tulisannya yang berjudul “National Bodies: *The ‘Comfort women’ Discourse and its Controversies in South Korea*,”.<sup>20</sup> Dalam tulisan Varga menjelaskan bahwa terdapat dua perspektif yang menjadi dasar isu *comfort women* sebagai diskursus publik dan merupakan orientasi dari tindakan aktor – aktor yang berfokus pada *comfort women*, yaitu feminisme dan nasionalisme. Dua orientasi tersebut menurut Varga yang melandasi munculnya gerakan – gerakan baik pemerintah maupun gerakan sipil lainnya dalam isu *comfort women*. Varga menuliskan bahwa yang menjadi dasar paling dalam pada isu *comfort women* saat pertama kali menjadi wacana publik pada sebuah konferensi yang membahas mengenai pariwisata seks, telah sarat dengan sentimen nasionalis yang menyinggung kehormatan negara Korea Selatan. Dalam tulisan Varga juga menjelaskan dominasi ideologi nasionalis dengan mengalihkan fokus isu konkret terkait *comfort women* ke tingkat nasional yang lebih luas dan lebih simbolis serta

---

<sup>20</sup> Aniko Varga, “National Bodies: *The ‘Comfort women’ Discourse and its Controversies in South Korea*”, (Journal of Studies in Ethnicity and Nationalism: Vol. 9, No. 2, 2009)

membantu dalam mendapatkan pengakuan luas atas masalah ini di tingkat nasional dan internasional.

Varga juga menyebutkan kemunculan kelompok – kelompok sipil yang membentuk The Korean Council memiliki beragam orientasi ideologis sehingga kurangnya spesialisasi dari organisasi ini sering bertentangan dengan pemerintah Korea Selatan. Namun, dengan orientasi ideologi nasionalis, baik pemerintah maupun organisasi wanita dapat dengan mudah menggerakkan massa untuk mendukung kampanye *comfort women*. Tulisan Varga membantu penulis memahami nasionalisme sebagai perspektif orientasi yang menjadi cikal bakal berkembangnya isu *comfort women* dan sebagai akar orientasi yang melandasi munculnya tindakan dari pemerintah Korea dan organisasi sipil lokal seperti The Korean Council dalam mengambil tindakan terkait isu *comfort women*.

Untuk melihat pentingnya peran *non-state actor* (The Korean Council) dalam isu keadilan *comfort women*, tulisan “*An Emerging Transnational Movement in Women’s Human Rights: Campaign of Nongovernmental Organizations on “Comfort women” Issue in East Asia*” oleh Chih-Chieh Chou yang memaparkan tentang upaya dan dampak dari NGO yang melakukan kampanye tentang isu *comfort women* di Asia Timur.<sup>21</sup> Menurut Chou, aktivitas politik NGO dapat melewati batas – batas nasional dan menjadi aktivitas internasional. Dalam isu *comfort women*, NGO dapat menjadi kunci dalam mempromosikan isu tersebut ke dalam masyarakat sipil seluruh Asia dan komunitas internasional.

---

<sup>21</sup>Chih-Chieh Chou, “An Emerging Transnational Movement in Women’s Human Rights: Campaign of Nongovernmental Organizations on “*Comfort women*” Issue in East Asia”, *Journal of Economic and Social Research* 4 (2)

Peran NGO juga dapat mempengaruhi keputusan yang diambil oleh pemerintah Jepang dan dapat membuat kampanye internasional *comfort women* menjadi lebih efektif. Dalam tulisan ini Chou menyoroti peran dan upaya The Korean Council dalam skala transnasional sebagai representasi NGO yang fokus pada keadilan *comfort women*. Dalam tulisan ini menjelaskan bagaimana dinamika The Korean Council berkonsentrasi pada upaya mereka dalam menyelesaikan masalah *comfort women* dengan menghadapi pemerintah Jepang melalui lima orientasi aktivitas yaitu : *fact-finding, apology, reparation, punishment, dan lawsuit*.

Chou menggambarkan bagaimana The Korean Council membangun jaringan advokasi transnasional melalui kerjasama dengan PBB dan membentuk solidaritas dengan berbagai NGO wanita dari negara Asia Timur lainnya seperti melibatkan Asian Women's Solidarity Forum. Tulisan ini membantu melihat bagaimana The Korean Council mempengaruhi komunitas internasional melalui upayanya dalam membentuk jaringan kerjasama transnasional. Penanganan isu *comfort women* yang melibatkan peran aktif antara pemerintah dan *non-state actor* seperti The Korean Council di negara lain coba dipaparkan oleh Thomas J.Ward dalam "*The Comfort women Controversy – Lessons from Taiwan*".<sup>22</sup> Tulisan ini mencoba menganalisis tentang penanganan *comfort women* di Taiwan dengan melibatkan peran aktif pemerintah Taiwan dan organisasi wanita yang mampu mengakomodir *comfort women* Taiwan. Ward menjelaskan tindakan yang diambil oleh Dewan Legislatif Taiwan setelah mengetahui adanya perempuan Taiwan yang menjadi korban *comfort*

---

<sup>22</sup>Thomas J. Ward, "The *Comfort women* Controversy - Lessons from Taiwan", *The Asia-Pacific Journal*, Volume 16 Issue 8 Number 5 Apr 15, 2018.

women ialah dengan membentuk *Taiwanese Comfort women Investigation Committee*.

Komite ini melibatkan Yayasan Penyelamatan Perempuan Taipei (TWRF), sebuah NGO lokal Taiwan sebagai “titik fokus untuk upaya menyelesaikan masalah *comfort women* di Taiwan”. Ward menuliskan Komite tersebut memberi TWRF tanggung jawab antara lain : “1. mengidentifikasi mantan *comfort women*; 2. menangani informasi tentang individu; dan 3. bertindak sebagai agen dalam mentransmisikan kepada *comfort women* subsidi pemerintah untuk biaya hidup mereka. Tulisan ini juga memperlihatkan kesamaan tindakan yang dilakukan oleh TWRF dengan The Korean Council, yaitu TWRF juga secara keras mengkritik Jepang atas keagalannya dalam bertanggung jawab atas sistem *comfort women*. Kritikan TWRF dilayangkan melalui penerbitan dokumen sejarah *comfort women* Taiwan pada tahun 2005 dengan judul “*Silent Scars: History of Sexual Slavery by the Japanese Military—A Pictorial Book*” yang berisi tuntutan : *We demand that Japan, forever flaunting the image of a civilized nation, honestly accept its responsibility and act expeditiously to win back trust and respect from the international community.*

Tulisan Ward mencoba untuk menyoroti efektifitas pemerintah Taiwan dalam menangani isu *comfort women* tidak terlepas dari kerjasama dengan organisasi wanita seperti TWRF. Dalam tulisan Ward juga menunjukkan organisasi wanita seperti TWRF yang memiliki peran yang sama dengan The Korean Council mampu mengakomodir permasalahan *comfort women* dengan baik. Hal ini dapat dijadikan preferensi dalam melihat seberapa penting dan efektifnya upaya The Korean Council mendukung keberhasilan negara Korea Selatan dalam menangani isu *comfort women*.

Setelah melihat beberapa penelitian yang disajikan di atas, penulis melihat landasan historis yang menggambarkan buruknya kondisi yang dialami oleh para *comfort women* sebagai faktor pemicu munculnya tuntutan yang menyuarakan keadilan bagi *comfort women*. Penulis juga melihat bagaimana respon dan upaya pemerintah Korea Selatan dan Jepang dalam menanggapi isu *comfort women* yang beberapa kali menemui kegagalan menghasilkan solusi yang konsisten dan sesuai dengan tuntutan para *comfort women*.

## 1.7 Kerangka Konseptual

### 1.7.1 *Persuasion dan Framing*

Selanjutnya untuk merangkai kerangka konseptual dalam menganalisis isu dalam penelitian ini merujuk pada konstruksi norma yang dikemukakan oleh Rodger A. Payne dalam *Persuasion, Frames and Norm Construction*. Menurut Payne, dalam teori konstruktivis melihat norma sebagai pemahaman bersama yang merefleksikan “tujuan sosial yang sah”.<sup>23</sup> Proses persuasi norma yang dijelaskan Payne digunakan peneliti sebagai kerangka konseptual karena dalam upayanya The Korean Council memperjuangkan dan menyebarkan nilai atau ide normatif *comfort women*. Dalam pembentukan *norm*, terdapat agen yang membentuk norma bertugas untuk menerjemahkan ide - ide ke dalam struktur normatif. Oleh karena itu, para konstruktivis sangat tertarik pada bagaimana aktor-aktor politik menghasilkan pemahaman intersubjektif yang kemudian membentuk norma-norma.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup>Rodger A. Payne, *Persuasion, Frames and Norm Construction* (European Journal of International Relations 7, University of Louisville, USA), hlm.1

<sup>24</sup>Rodger A. Payne, hlm.1



Maka dari itu, *persuasion* dalam pembentukan norma akan membantu peneliti dalam melihat dan menganalisis bagaimana proses The Korean Council sebagai aktor politik membentuk norma *comfort women*. Menurut Payne, persuasi merupakan mekanisme yang paling penting untuk merekonstruksi dan rekonstruksi fakta – fakta sosial dalam membentuk norma. Secara lebih luas, persuasi adalah 'proses dimana tindakan agen menjadi struktur sosial, ide menjadi norma, dan subyektif menjadi intersubjektif'.<sup>25</sup> Payne juga menambahkan bahwa Finnemore dan Sikkink mendefinisikan persuasi sebagai upaya yang efektif oleh para pendukung untuk 'mengubah fungsi kemampuan para aktor lain untuk mencerminkan beberapa komitmen normatif baru'. Dalam proses persuasi komponen yang cenderung diperhatikan yaitu komunikasi dalam membentuk norma, terutama pada komunikasi persuasif, yang mencoba untuk mengubah preferensi aktor dalam menantang tatanan atau keadaan saat ini, serta menciptakan makna kolektif baru.<sup>26</sup> *Framing* merupakan tahap utama dari proses persuasi yang memegang peranan penting dalam proses konstruksi norma. Selain itu tahapan persuasif norm *entrepreneur* membujuk negara lain dan menghasilkan kesepakatan bersama merupakan tahapan yang mendukung keberhasilan *framing* dalam proses persuasi konstruksi norma.

#### **a. Framing**

*Framing* merupakan kerangka kognitif yang digunakan oleh agen atau *norms entrepreneur* sebagai bagian dari proses persuasi. Konstruktivis menjelaskan proses persuasi dengan merujuk pada konten substantif, atau karakteristik intrinsik, ide atau

---

<sup>25</sup> Rodger A. Payne, hlm.1

<sup>26</sup> Rodger A. Payne, hlm.1

klaim tertentu yang digunakan sebagai “bingkai” atau *frame* dari norma yang akan dibawa oleh *norms entrepreneur*. Proses *framing* dimulai dengan bagaimana *norm entrepreneur* membentuk “bingkai” atau *frame* yang berperan dalam menamai, menginterpretasi dan mendramatisir isu, serta mengizinkan para aktor untuk membuat atau menjelaskan makna sosial yang lebih luas.<sup>27</sup> Proses *norm entrepreneur* dalam mengkonstruksi ide normatif baru dengan tindakan – tindakan komunikasi yang bersifat persuasif, dimana ide dibingkai sedramatis mungkin menggunakan interpretasi tunggal terkait isu tersebut yang diciptakan oleh *norm entrepreneur*. Dramatisasi dan pelabelan isu akan dikonstruksi oleh *norm entrepreneur* dengan pesan – pesan yang sifatnya persuasif untuk menarik respon dari aktor lainnya ataupun pemerhati yang menjadi target dari *norm entrepreneur*.

Frame atau bingkai adalah perangkat persuasif yang digunakan untuk 'memperbaiki makna, mengorganisir pengalaman, memperingatkan yang lainnya bahwa kepentingan mereka dan mungkin identitas mereka dipertaruhkan, serta mengusulkan solusi untuk masalah yang sedang berlangsung'.<sup>28</sup> *Frame* dapat terdiri dari ide – ide normatif baru yang ditawarkan oleh *norm entrepreneur* seperti standar baru tentang hak asasi manusia, lingkungan, atau standarisasi terkait kesetaraan gender yang membawa norma feminisme untuk disepakati oleh institusi internasional dan negara. Pada proses *framing* dalam pembangunan norma, *norm entrepreneur* biasanya dengan sengaja mencoba menghubungkan ide-ide normatif baru ke ide-ide

---

<sup>27</sup>Rodger A. Payne, 44

<sup>28</sup>Rodger A. Payne, 39.

yang sudah ada ketika mereka membangun pesan persuasif.<sup>29</sup> Hal ini untuk mengubah atau memperluas makna dari ide normatif lama.

Pada isu *comfort women* ini, norma lama yang dipercaya Jepang yaitu *comfort women* merupakan sistem prostitusi legal tanpa adanya pemaksaan ataupun tindakan yang melanggar HAM karena para perempuan menjadi *comfort women* secara sukarela. *Norm entrepreneur* mencoba menghubungkan ide normatif tentang *comfort women* dengan pendekatan ide yang mirip dengan norma – norma yang diadopsi oleh Jepang terkait perempuan. Pendekatan ide tentang norma yang menentang kekerasan dan penyalahgunaan seksual terhadap perempuan mulai dikembangkan oleh gerakan – gerakan perempuan yang berkembang di Jepang sejak tahun 1990. Selain itu norma – norma tentang *women empowerment* sudah menjadi perhatian dalam masyarakat Jepang. Kemiripan norma tersebut akan menentukan bagaimana ide normatif baru yang ditawarkan *norm entrepreneur* diterima atau tidak oleh pemerintah Jepang.

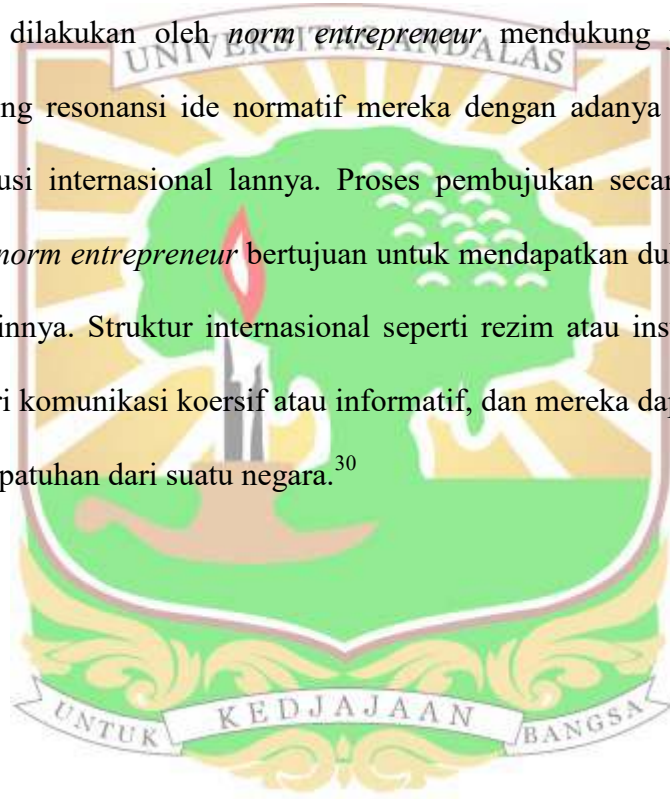
Proses resonansi *frame* dapat dilakukan jika *norms entrepreneur* berkomunikasi dengan aktor A, B dan fokus normatif baru harus merangkul hingga ke Z, karena sebagian z mirip dengan norma-norma yang sudah disepakati x dan y. Melalui hal tersebut, aktor mencoba membangun, dengan kata lain, bingkai yang beresonansi dengan pemahaman publik yang lebih luas. Dengan demikian, gagasan resonansi *frame* berpotensi menjelaskan keberhasilan persuasif dari instrumen ini dan fungsi sosialnya dalam proses persuasif. Oleh karena itu, *frame* dilihat sebagai sarana utama yang digunakan oleh para pendukung untuk menyambungkan pengetahuan sosial ke dalam tindakan komunikatif *norms entrepreneur*.

---

<sup>29</sup>Rodger A. Payne, 39.

## b. Proses Persuasif Kepada Negara Lain

Setelah membentuk *frame* yang merupakan ide normatif yang dibawa *norm entrepreneur*, selanjutnya membuat ide normatif tersebut menjadi norma. Konstruktivis memperhatikan proses persuasif karena ide-ide normatif tersebut dapat diterjemahkan ke dalam praktek dan struktur hanya setelah *norms entrepreneur* membujuk negara untuk mengadopsi ide – ide mereka. Tindakan komunikasi persuasif yang dilakukan oleh *norm entrepreneur* mendukung jalannya *framing* dalam mendorong resonansi ide normatif mereka dengan adanya respon dari *state actor* atau institusi internasional lainnya. Proses pembujukan secara persuasif yang dilakukan oleh *norm entrepreneur* bertujuan untuk mendapatkan dukungan dari aktor internasional lainnya. Struktur internasional seperti rezim atau institusi NGO dapat berkembang dari komunikasi koersif atau informatif, dan mereka dapat memaksa atau mengundang kepatuhan dari suatu negara.<sup>30</sup>



---

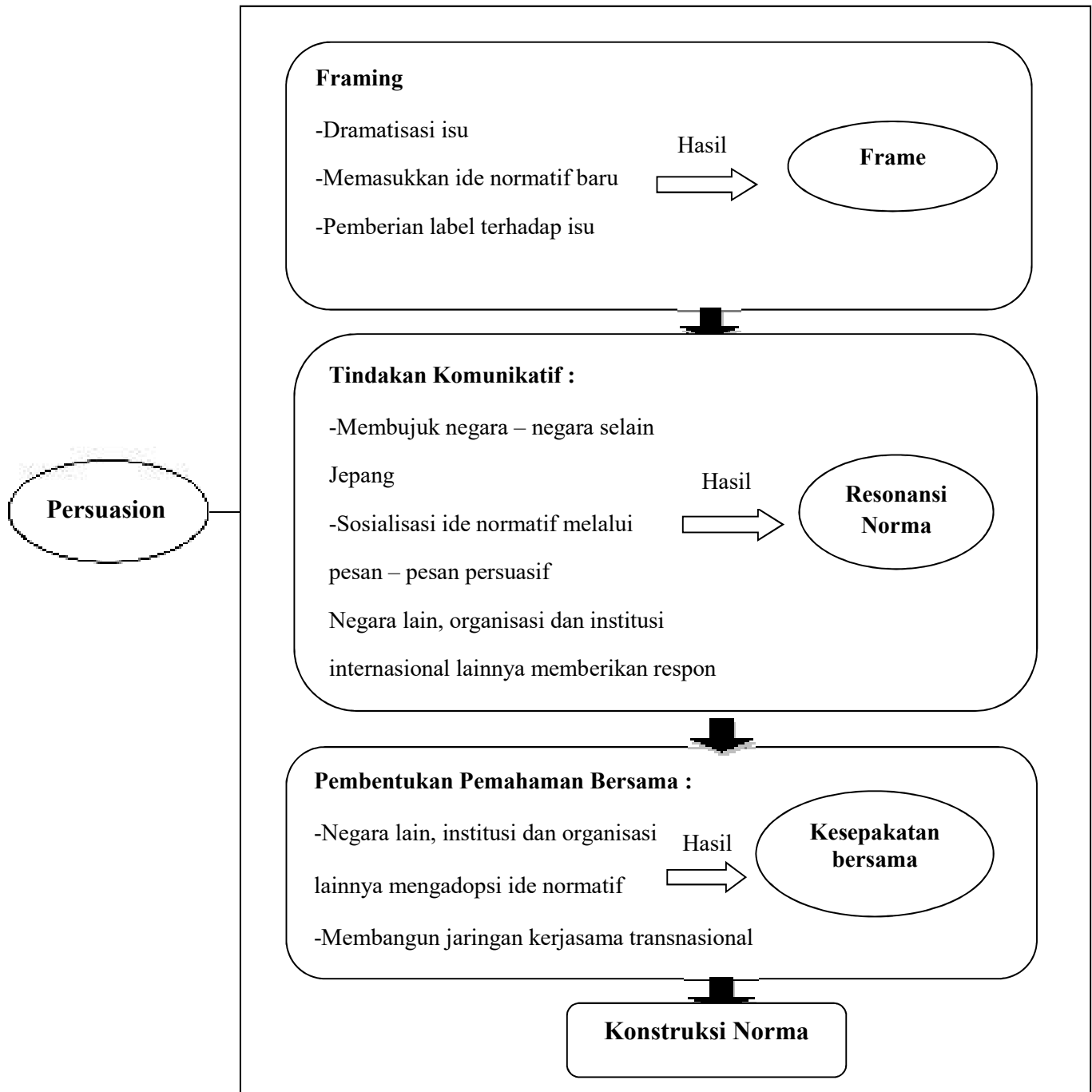
<sup>30</sup> Rodger A. Payne, hlm. 42.

### c. Pembentukan Pemahaman Bersama

Proses persuasif yang berhasil dilakukan oleh *norms entrepreneur* memiliki orientasi agar aktor lain sasaran penyebaran norma seperti negara, institusi dan organisasi internasional lainnya mampu menerima ide normatif tersebut sebagai interpretasi tunggal yang kemudian menjadi pemahaman bersama. Ide normatif menjadi pemahaman bersama jika aktor lain target *norm entrepreneur* juga menyebarkan norma – norma yang dibawa dan memiliki pemahaman yang sama terkait ide normatif tersebut seperti yang diinginkan oleh *norms entrepreneur*. Dengan demikian, tindakan *norm entrepreneur* dapat menjadi struktur normatif dalam proses konstruksi norma baru. Pemahaman bersama tersebut jika berhasil diterima secara global oleh institusi maka dapat dibuat sebagai kesepakatan bersama. Konstruktivis menekankan pentingnya kesepakatan bersama di sekitar ide normatif karena akan menghasilkan pemahaman bersama yang baru, pengembangan norma yang dihasilkan dari para aktor yang merangkul pesan persuasif dapat dilihat sebagai interaksi sosial, pengulangan dan sosialisasi kemudian melembagakan norma.<sup>31</sup> Kerangka berpikir terkait proses persuasi melalui *framing* berdasarkan pemaparan Payne akan coba digambarkan melalui ilustrasi berikut ini :

---

<sup>31</sup> Rodger A. Payne, hlm. 39.



**Gambar 1.1 Proses Persuasion dan Framing**

*Sumber : Ditolah oleh peneliti*

## 1.8 Metodologi Penelitian

Metodologi penelitian digunakan sebagai prosedur bagaimana dapat memperoleh pengetahuan tentang suatu fenomena yang ada. Selain itu, metode penelitian juga membantu peneliti untuk melakukan penelitian secara sistematis, konsisten dan holistik, sehingga nantinya dapat memperoleh data dan hasil penelitian yang baik.

### 1.8.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian

Dengan berpedoman pada judul penelitian yaitu “*Upaya The Korean Council for the Women Drafted for Military Sexual Slavery by Japan dalam penegakan keadilan bagi comfort women di Korea Selatan*”, peneliti menggunakan jenis metode penelitian kualitatif. Metode kualitatif adalah metode penelitian yang menekankan pada aspek pemahaman secara mendalam terhadap suatu masalah. Proses penelitian kualitatif melibatkan upaya – upaya penting, seperti mengajukan pertanyaan – pertanyaan dan prosedur – prosedur, mengumpulkan data yang spesifik, menganalisis data secara induktif dan menafsirkan makna dari data yang telah didapat.<sup>32</sup>

Selain itu peneliti juga menganalisis data melalui studi pustaka dengan menggunakan *literature review* dari jurnal dan dokumen – dokumen pendukung dalam penelitian. Dengan menggunakan pendekatan dalam metode penulisan yang bersifat deskriptif, peneliti mencoba menjelaskan bagaimana upaya *The Korean Council for the Women Drafted for Military Sexual Slavery by Japan* dalam penegakan keadilan *comfort women* di Korea Selatan. Penggunaan pendekatan ini

---

<sup>32</sup>John W. Creswell. “Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Method Approaches 4th Edition”, California, SAGE Publications (2013).

ditujukan agar mampu menggambarkan dan menyampaikan masalah yang diteliti secara cermat dan lengkap.

### **1.8.2 Batasan Penelitian**

Batasan masalah dalam ini adalah upaya *The Korean Council for the Women Drafted for Military Sexual Slavery by Japan* dalam penegakan keadilan *comfort women* di Korea Selatan. Batasan waktu yang penulis gunakan untuk melihat upaya dan strategi yang dilakukan oleh *The Korean Council* yaitu saat isu *comfort women* kembali muncul di permukaan pada tahun 2011 dan saat Perdana Menteri Shinzou Abe pada tahun 2012 menyangkal kembali dan menolak memintaa maaf secara resmi terkait kesalahan Jepang dalam sistem *comfort women* hingga terbentuknya perjanjian *Agreement 28 December 2015* antara Korea Selatan dan Jepang terkait *comfort women* pada tahun 2015. Dalam rentang waktu tersebut peneliti menganalisis dinamika upaya dan aksi – aksi signifikan yang terkait dengan penelitian ini.

### **1.8.3 Unit dan Tingkat Analisis**

Unit analisis adalah unit yang perilakunya hendak dideskripsikan, dijelaskan, dan dianalisis dalam sebuah penelitian. Dalam penelitian ini unit analisisnya ialah *The Korean Council* sebagai organisasi sipil internasional, sedangkan unit eksplanasinya adalah perilaku pemerintah Jepang dan tingkat analisisnya adalah perilaku kelompok – kelompok dan organisasi yang terlibat di dalam hubungan internasional.



#### 1.8.4 Sumber Data dan Teknik Pengumpulan Data

Peneliti menggunakan sumber data sekunder berupa jurnal, artikel, berita, laporan – laporan resmi dan dokumen serta publikasi yang berkaitan dengan penelitian ini. Teknik yang digunakan dalam pengumpulan data pada penelitian yaitu studi kepustakaan. Adapun sumber – sumber data sekunder yang menjadi rujukan utama dalam penelitian ini yaitu terbitan – terbitan dan dokumen – dokumen yang diperoleh dari situs resmi The Korean Council ([www.womenandwar.net](http://www.womenandwar.net)), laporan – laporan yang berisi aktivitas The Korean Council dan perkembangan isu *comfort women*, jurnal – jurnal ilmiah artikel resmi maupun laporan penelitian mengenai respon pemerintah Jepang dan Korea serta PBB maupun organisasi sipil internasional lainnya terhadap *comfort women*. Peneliti juga melakukan wawancara secara daring melalui surat elektronik dengan aktivis The Korean Council. Pengumpulan data dilakukan dengan menganalisis dan menginterpretasi data tersebut dengan tujuan penelitian.<sup>33</sup>

#### 1.8.5 Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan proses berkelanjutan yang membutuhkan refleksi mendalam yang terus menerus terhadap data, mengajukan pertanyaan – pertanyaan analitis dan menuliskan catatan singkat sepanjang penelitian. Dalam menjawab pertanyaan penelitian ini, penulis berangkat dari pengumpulan data – data mengenai penjelasan perkembangan isu keadilan *comfort women* di Korea Selatan yang disuarakan dan diupayakan oleh The Korean Council sejak awal kemunculannya

---

<sup>33</sup> Toswari, “Sumber Data”, hal 6

hingga adanya penyelesaian isu tersebut yang dilakukan oleh Pemerintah Korea dan Jepang pada tahun 2015.

Hingga akhirnya dilihat bagaimana upaya The Korean Council membantu memenuhi hak dan keadilan bagi *comfort women* melalui konstruksi norma yang dikembangkan oleh Rodger A. Payne mengenai proses persuasi. Dalam penelitian ini mengeksplorasi tiga tahap dalam konsep persuasi norma yaitu pembentukan kerangka kognitif (*frame*) yang akan membingkai ide normatif *comfort women*. Kedua, proses resonansi norma dimana The Korean Council melakukan tindakan persuasif dengan membujuk aktor target agar menerima dan menyebarkan norma *comfort women* dari satu aktor ke aktor lainnya. Ketiga, proses pembentukan pemahaman bersama yang terjadi setelah aktor target agar memiliki pemahaman bersama serta mengadopsi norma tentang hak *comfort women* yang dikembangkan oleh The Korean Council.

Berdasarkan konsep yang telah dipaparkan, penulis melihat pola tiga tahapan proses tersebut untuk menjawab pertanyaan penelitian bagaimana upaya The Korean Council dalam memenuhi hak *comfort women* yang terdiri dari proses *framing*, *persuasion*, dan pemahaman bersama. *Framing* adalah proses dimana The Korean Council membangun ide normatif *comfort women* dengan kerangka kognitif melalui aksi pelabelan dan dramatisir isu *comfort women*. Proses *persuasion* digunakan untuk menyebarkan ide normatif dengan tindakan komunikatif yang mampu membujuk aktor target yang terdiri dari NGO dan kelompok masyarakat sipil, PBB untuk memberikan dukungan terhadap ide normatif dari The Korean Council. Proses pemahaman bersama digunakan agar ide normatif *comfort women* diakui dan diadopsi oleh aktor target.

## **1.9 Sistematika Penelitian**

### **BAB I : Pendahuluan**

Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, studi pustaka, kerangka konseptual, metodologi penelitian, dan sistematika penelitian.

### **BAB II : Respon Pemerintah Jepang Terhadap Isu *Comfort women***

Bab ini menjelaskan tentang awal mula sejarah terbentuknya sistem *comfort women* di Korea Selatan sebagai praktik perbudakan seksual dan bagaimana pemerintah Jepang dalam memperlakukan para *comfort women* selama Perang Dunia II berlangsung. Bab ini juga memaparkan secara menyeluruh bagaimana respon dan tindakan pemerintah Jepang terkait isu *comfort women*, mulai dari respon penyangkalan, permintaan maaf hingga membuat kebijakan terkait ganti rugi bagi *comfort women* Korea Selatan.

### **Bab III : Dinamika The Korean Council for the Women Drafted for Military Sexual Slavery by Japan Dalam Menyuarakan Isu *Comfort women***

Bab ini mendeskripsikan bagaimana tindakan yang dilakukan oleh The Korean Council dalam mengangkat isu *comfort women* ke dalam ranah internasional. Selain itu bab ini juga menjelaskan bagaimana dinamika The Korean Council pada awal pembentukannya dalam mendesak pemerintah Jepang dan membangun kesadaran organisasi dan masyarakat internasional agar menjadikan *comfort women* sebagai isu penting yang harus diselesaikan.

#### **Bab IV: Analisis Upaya The Korean Council for the Women Drafted for Military Sexual Slavery by Japan Dalam Memenuhi Hak *Comfort women* di Korea Selatan**

Bab ini merupakan bagian temuan data yang menyajikan hasil analisis mengenai upaya – upaya yang dilakukan oleh The Korean Council terhadap pemerintah Jepang maupun dalam skala internasional serta bagaimana The Korean Council membangun dukungan internasional yang berpengaruh terhadap pemenuhan hak – hak bagi *comfort women* di Korea Selatan. Deskripsi tersebut dianalisis dengan menggunakan kerangka konseptual konstruktivisme oleh Rodger A.Payne dengan konsep *Persuasion* dan *Framing*, sehingga didapatkan hasil penelitian yang menjawab pertanyaan besar penelitian yang diangkat dalam penelitian ini.

#### **Bab V : Penutup**

Bab ini menyajikan kesimpulan dan saran, diperoleh dari penelitian yang telah dilaksanakan.

