BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sejarah Korea Selatan sebagai suatu negara yang pernah menjadi wilayah kekuasaan Jepang membuat hubungan Korea Selatan dengan Jepang kerap menemukan hambatan. Mayoritas publik Korea Selatan masih menganggap Jepang belum mempertanggungjawabkan dengan tuntas semua kejahatan yang terjadi selama masa pendudukan Jepang terhadap Korea Selatan. Hal ini diperparah dengan keengganan Jepang untuk mengakui kesalahan yang dilakukan oleh pihaknya selama masa pendudukan tersebut (Rozman & Lee, 2006, p. 781).

Hal utama yang menjadi tuntutan dari publik Korea Selatan diantaranya adalah permintaan maaf dan pertanggungjawaban legal dari pemerintah Jepang terhadap eksploitasi manusia yang terjadi selama masa penjajahan, yang mencakup kerja paksa, wajib militer, dan juga *comfort women* (Yi, 2002, p. 634). *Comfort women* atau yang dalam bahasa Jepang disebut dengan *Jūgun ianfu* adalah istilah yang digunakan untuk wanita wanita yang menjadi pelayan seks bagi tentara Jepang selama masa pendudukan Jepang di berbagai wilayah hingga akhir Perang Dunia II. Secara umum para wanita ini dapat dikatakan berada dalam perbudakan selama menjadi *comfort women* (Lynch, 2018).

Permasalahan historis yang belum terselesaikan secara tuntas ini menjadi faktor yang berpengaruh terhadap pola kebijakan kerjasama yang diambil oleh Korea Selatan terhadap Jepang, terutama dalam bidang militer. Hingga tahun 2016 Korea Selatan tidak memiliki aliansi militer formal secara langsung dengan Jepang.

Kerjasama militer antara kedua negara hanya terjalin melalui hubungan trilateral dengan Amerika Serikat (Murphy, 2016). Salah satu studi kasus yang dapat menggambarkan bagaimana isu historis dapat merubah pola kebijakan yang diambil Korea Selatan adalah kesepakatan *General Security of Military Information Agreement* antara kedua negara. Perjanjian ini merupakan bentuk awal dari kerjasama antara Korea Selatan dan Jepang yang kemudian akan menentukan langkah langkah yang harus diambil untuk menjaga informasi informasi yang berkaitan dengan pertahanan kedua negara sesuai dengan undang undang masing masing (Ministry of National Defense Republic of Korea, 2016). Perjanjian ini dibuat sebagai respon dari peningkatan ancaman yang datang dari Korea Utara dengan percobaan nuklirnya. Melalui perjanjian ini kedua negara dapat meningkatkan pertahanan dan efek *deterrence* Jepang dan Korea Selatan dengan saling berbagi informasi terkait ancaman dari Korea Utara yang terdeteksi oleh sensor masing masing (Fifield, 2016)

Pada awalnya, perjanjian ini dijadwalkan untuk disepakati pada Juni 2012, namun upaya yang dilakukan oleh Lee Myung-bak yang menjabat sebagai Presiden Korea Selatan kala itu ternyata mendapat reaksi penolakan yang sangat keras dari pihak legislatif. Lee Myung-bak dianggap tidak melibatkan legislatif dalam proses negosiasi dan bahkan dianggap banyak melakukan kesepakatan informal dengan pemerintah Jepang (Park & Yun, 2016). Reaksi penolakan yang keras juga datang dari publik Korea Selatan yang beranggapan bahwa pemerintah tetap merumuskan kerjasama tanpa mempertimbangkan sentimen yang berkembang di masyarakat terkait isu-isu yang belum terselesaikan antara kedua negara, terutama kasus *comfort women* dan sengketa wilayah Dokdo/Takeshima (Kwon K. , 2012). Hal ini

tidak hanya membuat kedua belah pihak memutuskan untuk menunda kesepakatan, namun juga membuat beberapa pejabat termasuk Perdana Menteri Kim Hwang Sik dan Menteri Luar Negeri Kim Sung Hwan meminta maaf secara terbuka kepada publik (Moon Y. J., 2012).

Pergantian kepemimpinan di Korea Selatan menuju Park Geun-hye membawa nasib yang berbeda bagi kerjasama bilateral ini. Perjanjian yang berfokus pada kerjasama di bidang intelijensi militer ini akhirnya ditandatangani oleh kedua belah pihak pada tanggal 23 November 2016, memakan waktu empat tahun dari target awal penandatangan perjanjian (Buckland, 2016). Sebagaimana telah disebutkan diatas, usaha awal penandatanganan perjanjian ini terpaksa dibatalkan karena adanya tekanan baik melalui publik Korea Selatan secara umum maupun melalui pihak legislatif sebagai representasi dari masyarakat Korea Selatan. Hal ini menandakan kegagalan pemerintahan Korea Selatan untuk mencapai satu titik temu yang dapat memuaskan aktor aktor yang memiliki kepentingan dalam perjanjian ini (Sheen & Kim, 2012, p. 2).

Perjanjian yang kemudian disepakati setelah empat tahun menandakan adanya perubahan di sektor domestik, baik melalui dorongan dari sektor internasional maupun perubahan di internal domestik sendiri hingga akhirnya perjanjian ini dapat diterima. Terlepas dari kesepakatan yang dapat tercapai antara kedua negara, reaksi penolakan masyarakat terhadap perjanjian ini masih sangat besar. Hal ini dapat dilihat dari aksi protes yang juga dilakukan oleh beberapa organisasi non-pemerintah untuk membatalkan perjanjian ini (Harrison, 2016). Kondisi ini dapat dikatakan serupa dengan kondisi pada tahun 2012 ketika perjanjian ini gagal ditandangani. Kondisi yang serupa namun menghasilkan

keputusan yang berbeda ini menjadi suatu hal yang menarik untuk dibahas. Hal ini menandakan ada pertimbangan yang berbeda yang dilakukan oleh pihak pengambil kebijakan sehingga menghasilkan keputusan yang berbeda terkait isu ini. Pada penelitian kali ini, penulis akan mencoba memetakan pengaruh dari dinamika yang terjadi dalam perpolitikan Korea Selatan, yang mempengaruhi perubahan keputusan terkait *General Security of Military Information Agreement.*

1.2 Rumusan Masalah

Melalui pembahasan mengenai proses persetujuan *General Security of Military Information Agreement* antara pemerintah Korea Selatan dan Jepang diatas, penulis akan mengambil rumusan masalah **Bagaimana pengaruh dinamika politik Korea Selatan dalam proses kesepakatan *General Security of Military Information Agreement* periode 2013-2016?**

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Menganalisis *domain* yang dipersepsikan oleh Park Geun-hye pada saat pengambilan kebijakan yang berhubungan dengan GSOMIA
2. Memetakan opsi opsi kebijakan yang dimiliki oleh Park Geun-hye dalam proses pengambilan kebijakan yang berhubungan dengan GSOMIA
3. Menganalisis kecenderungan pengambilan resiko yang ditunjukkan oleh Park Geun-hye dalam proses pengambilan kebijakan yang berhubungan dengan GSOMIA

1.4 Signifikansi Penelitian

Penelitian mengenai hubungan bilateral antara Korea Selatan dan Jepang menjadi satu pembahasan yang menarik minat banyak akademisi, terutama kaitannya dengan isu isu historis yang selalu mempengaruhi hubungan kedua negara. Fokus utama dari penelitian penelitian tersebut berkisar pada pengaruh faktor historis terhadap hubungan kedua negara. Pendekatan yang diambil dalam penelitian kali ini akan menitikberatkan pada pengaruh dari dinamika politik yang dipersepsikan oleh seorang pengambil kebijakan terhadap kebijakan beresiko yang diambil oleh negara.

1.5 Cakupan Penelitian

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, penelitian ini akan berfokus pada kajian mengenai pengaruh dinamika politik domestik terhadap hubungan bilateral dengan studi kasus *General Security of Military Information Agreement* antara Korea Selatan dan Jepang. Pembahasan akan dibatasi dengan mengambil sisi Korea

Selatan sebagai fokus penelitian, dengan mempertimbangkan perubahan yang terjadi dari perspektif Korea Selatan. Jangka waktu dari tahun 2013 saat Park Geun-hye pertama kali dilantik hingga 2016 dimana perjanjian akhirnya benar benar disepakati akan menjadi batasan periode yang dibahas dalam penelitian kali ini.

1.6 Kajian Pustaka

Fokus pembahasan dalam makalah ini akan bertumpu pada proses persetujuan *General Security of Military Information Agreement* antara pemerintah Korea Selatan dan Jepang. Untuk itu dalam bagian tinjauan pustaka ini, penulis akan mencoba mengambil beberapa tulisan yang membahas mengenai hubungan antara pemerintah Korea Selatan dan Jepang dan hal-hal yang mempengaruhinya.

Secara umum persetujuan ini menjadi bagian dari sejarah panjang hubungan antara kedua negara. Terry (2014, pp. 10-13) mengemukakan empat isu besar yang mewarnai hubungan Jepang dan Korea Selatan saat ini, yaitu isu *comfort women*, kuil Yasukuni, sengketa wilayah perbatasan, dan revisi konstitusi Jepang. Isu *comfort women* dan kuil Yasukuni menjadi isu yang sangat erat kaitannya dengan masa aneksasi Korea Selatan, dan menjadi isu yang menghambat kesepakatan dalam perjanjian ini. Pemerintah Jepang dianggap masih belum memberikan ganti rugi yang layak dan juga permintaan maaf bagi para wanita yang menjadi *comfort women,* dan Kuil Yasukuni menjadi representasi sebagai semangat nasionalisme Jepang pada masa PD II. Penanganan keempat isu ini, yang sangat erat kaitannya dengan sejarah masa lalu kedua negara selalu menjadi batu sandungan dalam kerjasama Jepang dan Korea Selatan pada saat ini.

Dalam kaitannya dengan periode pembahasan *General Security of Military Information Agreement,* Sakaki & Wacker (2017, p. 13) dalam *China -Japan-South*

Korea: A Tense Ménage à Trois mengemukakan argumen mengenai satu anomali yang terjadi dalam hubungan kedua negara pada periode 2012 – 2015 yang mereka sebut dengan istilah *'ice age'*. Dalam periode ini hubungan Jepang – Korea Selatan berada dalam posisi kritis, dimana kedua pihak beberapa kali menyulut permasalahan satu sama lain. Pembatalan penandatangan kerjasama militer ini juga terjadi di fase ini. Sakaki & Wacker (2017, p. 13) selanjutnya berargumen bahwa sandungan dari sejarah masa lalu yang buruk ini dapat dikesampingkan ketika ancaman dari Korea Utara meningkat dan juga ketika Amerika Serikat mulai ragu terkait komitmennya di wilayah Asia Timur. Hal ini sejalan dengan argument yang dibangun oleh Sheen (2003, pp. 4-5) dalam *Japan-South Korea Relations: Slowly Lifting the Burden of History?* yang menekankan bahwa keberadaan Korea Utara sebagai *common enemy* dan juga Amerika Serikat sebagai *common ally* menjadi penopang terjalinnya hubungan yang baik antara kedua negara. Argumentasi dalam dua tulisan ini menekankan pada pengaruh faktor eksternal dalam hubungan bilateral kedua negara, dengan menitikberatkan peranan Amerika Serikat dan Korea Utara sebagai perekat hubugan kedua negara dengan perannya masing masing.

Dalam tulisan lain yang berjudul *The Role of Political Leadership in the Formation of Korea-Japan Relations in the Post-Cold War Era,* Kim (2011, pp. 129-130) memberikan perspektif lain dalam memandang hubungan kedua negara. Kim memandang bahwa peranan pimpinan politik menjadi sangat krusial, terutama dalam jangka pendek untuk merubah isu historis menjadi suatu konflik diplomasi. Dalam pandangan ini, faktor historis tidak berdiri sendiri sebagai penghalang hubungan kedua negara, namun juga dipengaruhi oleh variabel pimpinan politik di masing masing negara dan cara mereka menangani isu tersebut.

Argumen serupa juga dikemukakan oleh Cooney & Scarbrough (2008, p. 188) dalam *Japan and South Korea: Can These Two Nations Work Together?* yang menyebutkan bahwa kecenderungan ideologi kedua belah pimpinan negara memiliki peranan penting dalam membentuk kebijakan antara kedua negara, dimana pergantian pimpinan negara akan secara langsung mengubah kebijakan Korea Selatan terhadap Jepang, begitu juga sebaliknya. Kedua tulisan ini sama sama menitikberatkan pada peranan pimpinan politik di level domestik masing masing negara untuk mempengaruhi hubungan bilateral melalui isu isu historis.

Argumen yang lebih luas dikemukakan oleh Yang (2008, pp. 76-77) dalam tulisannya yang berjudul *South Korea and Japan's Frictions Over History: A Linguistic Constructivist Reading*. Dalam tulisannya ini Yang sampai pada beberapa kesimpulan, diantaranya mengemukakan bahwa respon masyarakat Korea terhadap blunder pembahasan isu historis dari pihak Jepang sangat bervariasi dan sangat bergantung pada periode, kasus, dan jabatan dari pihak Jepang yang melakukan blunder. Hal ini menandakan bahwa konflik yang ditimbulkan oleh faktor faktor historis antara kedua negara sangat dipolitisir. Yang juga menarik kesimpulan bahwa pemerintahan Korea Selatan sangat jarang mempolitisasi isu historis untuk menjaga hubungan baik kedua negara. Kesimpulan yang diambil oleh Yang dalam penelitiannya ini menunjukkan bahwa isu-isu historis antara kedua negara menjadi suatu komoditas politik yang dapat mempengaruhi politik domestik, yang kemudian tentunya berdampak pada hubungan bilateral Korea Selatan dan Jepang.

Argumentasi yang dibangun dalam penelitian penelitian sebelumnya ini menampilkan sisi yang berbeda dari dinamika hubungan Korea Selatan dan Jepang

dengan penekanannya masing masing. Pada penelitian kali ini, penulis akan membangun korelasi dari argumen argumen tersebut dengan mengunakan pendekatan *Prospect Theory* dalam menganalisis isu ini.

1.7 Landasan Konsep

Untuk mendalami studi kasus yang telah dipaparkan sebelumnya, penulis akan menggunakan ***Prospect Theory*** sebagai landasan dari analisis. Teori ini sendiri pertama kali dikemukakan oleh Daniel Kahneman dan Amos Tversky (1979, p. 263) sebagai kritik atas *Expected Utility Theory* yang menjadi teori yang paling umum digunakan dalam menjelaskan pengambilan keputusan dalam resiko pada saat itu. Argumen utama yang dikemukakan dalam teori ini adalah seseorang akan lebih cenderung menghindari keputusan yang beresiko tinggi (*risk-averse*) ketika dalam posisi yang menguntungkan (*gain*) dan mengambil keputusan yang lebih berisiko (*risk-acceptant*) ketika berada dalam kondisi merugi (*loss*).

Ada dua poin yang dikemukakan oleh Kahneman & Tversky (1979, pp. 277-283) untuk memberikan landasan yang lebih kuat untuk teori ini, yaitu:

1. Pergeseran posisi pengambil kebijakan ke arah negatif akan lebih dirasakan ketimbang pergerseran ke arah positif. Oleh karena itu seorang pengambil kebijakan akan berusaha sekuat mungkin untuk kembali ke posisi awal ketika berada di posisi negatif
2. Seorang pengambil kebijakan memiliki kecenderungan untuk menilai kebijakan dengan probabilitas rendah lebih tinggi dari nilai probabilitas yang sebenarnya. Sebaliknya suatu kebijakan dengan probabilitas tinggi akan cenderung dinilai lebih rendah dari nilai probabilitas sebenarnya.

Kedua poin ini menjadi landasan dari asumsi *prospect theory* dan menunjukkan bagaimana *domain* dalam bentuk *gains* atau *losses* dapat menciptakan tendensi sistematis terkait kecenderungan pengambilan resiko.

Teori ini awalnya dikembangkan sebagai suatu konsep pengambilan keputusan dalam ilmu psikologis. Dalam penerapannya dalam analisis hubungan internasional penulis akan merujuk pada buku Rose McDermott (1998) yang berjudul *Risk-Taking in International Politics: Prospect Theory in American Foreign Policy*. Dalam penerapannya dalam suatu studi kasus McDermott (1998, p. 36) menjabarkan *domain* sebagai variabel independen. Klasifikasi domain *gains* atau *losses* ditentukan melalui analisis kriteria yang dapat menjadi gambaran persepsi pengambil kebijakan terkait posisinya saat itu. Kriteria tersebut bisa berupa kriteria subjektif seperti memoir, nota, isi pidato, hingga otobiografi dari sang pengambil kebijakan maupun kriteria objektif seperti survey tingkat kepercayaan publik, hubungan antara presiden dan parlemen, dan hubungan dengan dunia internasional.

Kecenderungan pengambilan resiko oleh pembuat kebijakan menjadi variabel dependen, dimana tingkat resiko yang diambil oleh pengambil kebijakan akan dipengaruhi oleh persepsi *domain* saat itu. Sebagaimana telah dijelaskan diatas seorang pengambil keputusan akan cenderung mengambil keputusan yang lebih beresiko *(risk acceptance*) ketika berada dalam *domain losses*, dan akan mengambil keputusan yang lebih aman (*risk aversion*) ketika merasa berada dalam *domain gains*. Penyesuaian lainnya yang dilakukan oleh McDermott untuk penerapan teori ini adalah metode penghitungan resiko dari tiap opsi kebijakan. McDermott berasumi bahwa penghitungan tingkat resiko dpat dilakukan dengan menggunakan

perbandingan ordinal yaitu pertimbangan prediksi *outcome* dari masing masing opsi dan pengurutan prediksi *outcome* tanpa menggunakan poin numeral. Hal ini dilandaskan pada fakta bahwa dalam proses pengambilan kebijakan politik, suatu kebijakan sangat jarang ditawarkan dalam bentuk numeral, melainkan hanya dalam bentuk kecocokan suatu usulan untuk suatu isu secara spesifik (McDermott, 1998, pp. 39-40)

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini akan menggunakan metode kualitatif melalui studi pustaka terhadap subyek yang diteliti. Penelitian dengan menggunakan metode kualitatif akan menekankan pada pengumpulan data dan strategi analisis yang bergantung pada data non numerik (Lamont, 2015, pp. 78-79). Metode ini akan menjadi acuan bagi penulis dalam menganalisis subyek dalam penelitian ini, hingga menghasilkan kesimpulan yang dapat dipahami dan dipertanggungjawabkan dalam kerangka ilmiah.

Dalam penjabarannya, metode kualitatif dapat dipahami sebagai sebuah konsep yang menggunakan pendekatan deskriptif, artinya pemaparan akan diterangkan melalui kerangka tulisan ilmiah yang didukung oleh beberapa sumber data. Metode kualitatif juga merupakan payung konsep yang mencakup proses pengambilan data melalui wawancara, partisipasi observasi maupun analisis dokumen / studi pustaka (Stacy, 2013, pp. 28-9)**.** Hal hal tersebut selanjutnya akan digunakan untuk menganalisis masalah dan menemukan titik sentral atau suatu gejala sentral dari permasalahan (Raco, 2010, p. 07)**.** Dalam konteks penelitian ini, sumber sumber data yang

didapatkan akan menjadi landasan untuk menganalisis secara lebih mendalam isu persetujuan *General Security of Military Information Agreement* antara pemerintah Korea Selatan dan Jepang.

1.8.2 Subyek Penelitian

Subyek yang akan menjadi pembahasan dalam penelitian ini adalah pemerintah Korea Selatan pada periode 2013-2016, yang terlibat dalam kesepakatan *General Security of Military Information Agreement* dengan Jepang. Perubahan keputusan pihak Korea Selatan dalam menyikapi perjanjian ini serta aspek aspek yang mempengaruhi keputusan tersebut akan menjadi pembahasan utama dalam penelitian ini.

1.8.3 Alat Pengumpul Data

Teknik utama yang akan digunakan sebagai alat pengumpul data dalam penelitian ini adalah studi pustaka. Teknik ini merupakan metode pengumpulan data melalui pencarian dokumen-dokumen, baik tertulis maupun dokumen elektronik sebagai sumber data yang dapat mendukung penulis dalam proses penulisan. Dokumen dokumen yang digunakan akan didapatkan melalui sumber primer berupa dokumen dan situs resmi pemerintah, maupun melalui sumber sekunder berupa buku, jurnal maupun daring yang dapat dipertanggungjawabkan. Penggunaan data data yang didapatkan dari sumber sumber tersebut akan menjadi dasar dari analisis yang diterapkan dalam penelitian ini. Studi pustaka terutama akan digunakan untuk mendapatkan data terkait dinamika politik domesitk yang terjadi di Korea Selatan dalam periode 2013 hingga 2016 yang memiliki pengaruh terhadap

hubungan bilateral antara Korea Selatan dan Jepang, terkait *General Security of Military Information Agreement* yang disepakati pada 2016.

1.8.4 Proses Penelitian

Penelitian ini akan mengikuti praktik proses penelitian yang secara umum dilakukan. Hal pertama yang akan penulis lakukan adalah pengumpulan data data sesuai dengan topik yang diambil, untuk mendapatkan informasi yang dapat membantu penulis untuk memahami dan menganalisis secara lebih mendalam isu terkait. Setelah melakukan proses pengumpulan data, penulis akan memulai analisis dengan membaca dan memahami ide umum dari data data yang telah terkumpul. Tahapan selanjutnya adalah kategorisasi hasil olah data yang telah didapat kedalam bagian bagian untuk mempermudah proses peneltiian. Proses kategorisasi hasil olah data ini akan dilanjutkan dengan pembangunan narasi deskriptif sebagai bentuk penjabaran dari hasil yang telah didapatkan. Pembangunan narasi deskriptif kemudian akan dilanjutkan dengan penambahan unsur kritik dan analisis sebagai tindak lanjut dari data data yang telah terkumpul dan terkategorisasi. Penambahan unsur kritik dan analisis dalam bentuk narasi deskriptif ini menjadi bagian utama dalam penelitian ini, untuk dapat menjawab rumusan masalah yang telah ditetapkan.