

**DIPLOMASI KOREA UTARA
UNTUK MENGATASI KRISIS PANGANNYA
(TAHUN 1995-2006)**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Sains (M.Si.) dalam Ilmu Hubungan Internasional**

**RIF'AT S. FACHIR
0706187823**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM PASCA SARJANA ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
JAKARTA
JUNI 2009**

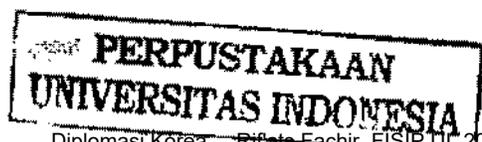
**DIPLOMASI KOREA UTARA
UNTUK MENGATASI KRISIS PANGANNYA
(TAHUN 1995-2006)**

TESIS

**RIF'AT S. FACHIR
0706187823**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM PASCA SARJANA ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
JAKARTA
JUNI 2009**



HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Rifat S. Fachir
NPM : 0706187823

Tanda Tangan



Tanggal : 23 Juni 2009

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Rif'at S. Fachir
NPM : 0706187823
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional, FISIP
Judul Tesis : Diplomasasi Korea Utara
Untuk Mengatasi Krisis Pangannya
(Tahun 1995-2006)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sosial pada Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Dr. Makmur Keliat

Sekretaris Sidang : Christian Harijanto, MA

Pembimbing : Dra. Dwi Ardhanariswari, M.Phil

Penguji Ahli : Bantarto Bandoro, SH, MA

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 23 Juni 2009

KATA PENGANTAR

Subhanallah Walhamdulillah Walaailaahailallah Allahuakbar...

Maha besar Allah SWT yang telah mewujudkan doa, harapan dan cita-cita penulis untuk menyelesaikan karya ini dalam waktu yang penulis rencanakan, dengan restu dan rahmat-Nya. Tanpa limpahan rahmat dari-Nya penulis tidak mungkin dapat menyelesaikan karya ini dengan hasil yang sesuai dengan persyaratan mutlak dari wahana akademik, bimbingan pengajar, dan ego penulis sendiri.

Karya ini membahas penelitian penulis atas diplomasi yang dilakukan oleh Korea Utara dalam upaya untuk mengatasi krisis pangan yang telah melandanya sejak tahun 1995, hingga akhir tahun analisa penulis yaitu tahun 2006. Penulisan karya tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Sains (M.Si.) dalam Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Indonesia.

Dengan segala kerendahan hati penulis pun menyadari akan peran serta banyak pihak yang turut membantu dan mendukung penulis dalam penyusunan karya ini, baik berupa material, moral maupun pemikiran, secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, penulis bermaksud untuk menyampaikan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada:

1. Dwi Ardhanariswari Sundrijo, MA., M.Phil, selaku Penasihat Akademis dan Dosen Pembimbing Tesis yang telah bersedia untuk mendedikasikan waktu, pemikiran, kesabaran, dan juga tentunya dorongan agar penulis dapat menyelesaikan tesis sesuai dengan tenggang waktu yang ditentukan sebaik mungkin. *Thank you so much for everything, words can't express my gratitude!*
2. Prof. Dr. der Soz. Gumilar Rusliwa Somantri selaku Rektor Universitas Indonesia; Dr. Makmur Keliat selaku Ketua Program Pasca Sarjana Departemen HI FISIP UI; serta Dr. Hariyadi Wirawan selaku Ketua Departemen HI FISIP UI yang telah memberikan kritik, saran dan masukan dalam sidang proposal tesis penulis.

3. Dewan penguji yang saya hormati: Dr. Makmur Keliat sebagai ketua sidang, Christian Harijanto, MA sebagai sekretaris sidang, dan Bantarto Bandoro, SH, MA sebagai penguji ahli. Terima kasih atas kesediaannya dalam meluangkan waktu untuk menguji tesis ini.
4. Para Dosen Program Pasca Sarjana Departemen Hubungan Internasional FISIP UI yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu, terima kasih atas bimbingannya selama masa studi penulis.
5. Staf Sekretariat Pasca Sarjana Departemen HI, UI: Pak Udin, Mba Lina, Mba Unun dan Mba Iche yang telah membantu administrasi dan perkuliahan penulis selama ini.
6. Para pejabat dan staff Departemen Luar Negeri Republik Indonesia – khususnya Departemen Asia Timur dan Pasifik, dan Departemen Keamanan Internasional dan Pelucutan Senjata – yang telah membantu riset penulis. Terima kasih atas kesediaannya untuk meluangkan waktu dan senantiasa menyediakan berbagai data maupun masukan-masukan yang penulis perlukan dalam penelitian dan penulisan tesis ini.
7. *To Lena Savelli from the United Nations World Food Program's DPRK Support Unit Office; and to Marcus Noland, Senior Fellow at the Peterson Institute for International Economics, and whose many work I have had the privilege to quote and/or site in this thesis. My sincerest gratitude to you both for taking time out of your schedule to reply emails from a student who is worlds away.*
8. Dedikasi tesis ini penulis tujukan sebagai tanda hormat, sayang dan penghargaan kepada orang tua penulis: Abdurrahman Muhammad Fachir dan Yasmin Sukmawira, atas segala kasih sayang, doa, dan dukungan. Buat Ila dan Ais, adik-adikku, terima kasih untuk selalu menerangi hidupku.
9. Untuk keluarga besar H.S. Gasim Baraqbah dan H.S. Muhammad Abdullah Fachir. Seluruh keluarga penulis (Om dan Tante, saudara-saudara sepupu) di Jakarta, Samarinda, Banjarmasin dan Cairo. Tidak lupa juga untuk Pak Adman, Mba Rodiyah dan keluarga di rumah. Terima kasih atas segala dukungannya selama ini.

10. Sahabat-sahabat yang penulis dapatkan dalam perjalanan selama dua tahun menuntut ilmu di Pasca Sarjana HI UI: Paladin Ansharullah, Bagus Adhitya Rama, Allena Vici Valensia (Aditya) Husni, Resa Margared dan Maradona Runtukahu. *You guys are a GODSEND, and I don't know what I would do without all of you! Thank you for all of your friendship, support, and love. I will never forget every single moment we have gone through together; the good, the bad, the ugly, the happy, the sad, and all of them in between. I believe that our friendship will prosper beyond all of this, as it always has!*
11. Penghargaan dan terima kasih yang setinggi-tingginya penulis tujukan pada rekan-rekan seperjuangan Pasca Sarjana HI UI Angkatan 14: Acih, Dasta, Dewi (*both!*), Elsi, Idil, Lydia, Mila, Niyla, Prasajo, Rainier, Taufik (masa-masa perjuangan menjelang sidang dan revisi yang seru!), Titan, Wiga, Yugo, dan yang lainnya yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu. Terima kasih atas persahabatannya dan masa kuliah yang menyenangkan dan tidak terlupakan.
12. Sahabat, keluarga dan rekan kerja penulis di MALIQ & D'ESSENTIALS, The One Management dan Organic Records yang telah menjadi rumah kedua bagi penulis selama tujuh tahun terakhir. Terima kasih atas segala pengertian dan dukungan yang telah diberikan, khususnya pada saat-saat penulis harus berhalangan memenuhi kewajiban/pekerjaan karena jadwal perkuliahan, ujian, dan proses penelitian dan penulisan tesis ini.
13. Kepada sahabat-sahabat penulis: Renita, Irsa, Dedy, Reza, Mario, Adika, Adrian, Ray, Bayu, Naufal, Ringga, Imul, Pitta, Nedy, Isti, Nurul, Menu, Lea, Tina, Icha, Pungky, Ade dan Allya. Terima kasih kalian telah bersedia untuk menemani penulis dikala penulis sekedar membutuhkan teman 'duduk' untuk mengerjakan; dan selalu mengingatkan penulis untuk memprioritaskan penyelesaian tesis ini. *You guys keep me sane, grounded, and humbled. Thank you for being there through the good times and the bad. Love you guys!* Terima kasih juga untuk semua teman-teman dan sahabat penulis yang berada di Jakarta, New York, dan Kuala Lumpur.

14. Para peneliti, cendekiawan dan cerdik-pandai yang karya-karyanya telah penulis referensikan atau bahkan kutip secara langsung dalam karya ini. Adalah suatu kehormatan bagi penulis untuk dapat menimba ilmu dari karya-karya anda.

Mohon maaf bagi mereka yang namanya tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu, namun penulis sangat menghargai berbagai macam bentuk bantuan yang anda berikan kepada penulis selama penyusunan karya ini. Semoga Allah SWT membalas budi baik anda semua. Amin.

Akhir kata, penulis berharap bahwa karya ini dapat menjadi suatu elemen yang ikut mengembangkan dinamika ilmu hubungan internasional; dan berguna bagi mereka yang mengemban ilmu, khususnya dalam bidang sosial-politik dan hubungan internasional. Penulis juga berharap tesis ini dapat bermanfaat bagi almamater penulis dan semua pihak yang membacanya.

Jakarta, 10 Juni 2009

Penulis



Rifat S. Fachir
NPM. 0706187823

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai civitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Rif'at S. Fachir
NPM : 0706187823
Program Studi : Pasca Sarjana
Departemen : Ilmu Hubungan Internasional
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**Diplomasi Korea Utara
Untuk Mengatasi Krisis Panganannya
(Tahun 1995-2006)**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 23 Juni 2009
Yang menyatakan



(Rif'at S. Fachir)

ABSTRAK

Nama : Rif'at S. Fachir
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional
Judul Tesis : Diplomasi Korea Utara
Untuk Mengatasi Krisis Pangannya
(Tahun 1995-2006)

Perkembangan ilmu hubungan internasional semakin menyetengahkan isu-isu yang dianggap baru dan non-konvensional (*low politics*) untuk dijadikan sorotan. Tesis ini membahas mengenai diplomasi yang dilakukan Korea Utara sebagai upaya untuk mengatasi krisis pangannya; dengan fokus pembatasan waktu dari tahun 1995 yang dianggap sebagai awal terjadinya krisis pangan, hingga tahun 2006. Pada pertengahan dekade 1990an akibat runtuhnya Uni Soviet dan sistem perdagangan sosialis, serangkaian kebijakan pemerintahan yang buruk, serta bencana alam, Korea Utara ditimpa krisis pangan dan kelaparan yang diestimasikan telah memakan korban jiwa hingga 1,5 juta dari penduduknya. Penelitian dilakukan secara kuantitatif, dengan menggunakan desain penulisan secara deskriptif-analitis. Adapun data yang diproses diperoleh melalui riset kepustakaan, maupun interaksi (melalui wawancara langsung ataupun korespondensi melalui email) dengan sejumlah narasumber.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa diplomasi yang dipraktekkan secara multi-jalur merupakan suatu strategi yang dibutuhkan untuk mengatasi krisis pangan dan kelaparan di Korea Utara. Adapun jalur-jalur diplomasi yang ditempuh oleh Korea Utara dalam pengatasan krisis tersebut yakni jalur-satu (pemerintahan), jalur-tiga (bisnis), dan jalur-sembilan (media massa). Masing-masing jalur memiliki keunggulannya dalam penanganan dan pengatasan krisis pangan dan kelaparan. Meskipun pengatasan secara tuntas belum tercapai hingga tahun 2006, telah terbukti bahwa diplomasi multi-jalur menjadi suatu langkah yang telah diterapkan secara *de facto* oleh Korea Utara untuk menangani masalah krisis pangan dan kelaparannya; hingga semakin mencapai tujuan pengatasannya pula secara tuntas.

Kata kunci:

Krisis pangan dan kelaparan, diplomasi multi-jalur, Korea Utara, Korea Selatan, China, Amerika Serikat, Jepang, WFP.

ABSTRACT

Name : Rif'at S. Fachir
Study Program : International Relations
Thesis Title : North Korea's Diplomacy
To Solve Its Food Crisis
(Year 1995-2006)

The growth of international relations studies has surfaced such issues which has been considered new and non-conventional issues (low politics). The focus of this thesis is to discuss the diplomacy that has been carried out by North Korea as an effort to solve its food crisis; with a time frame focus from the year 1995, where the crisis supposedly began, until 2006. In the mid-1990s initiated by the fall of the Soviet Union and the socialist trade route, a series of bad government policy, and natural disasters, North Korea suffered a food crisis and famine which has resulted in the death of an estimated 1,5 million of its people. The research is carried out through a quantitative approach, with a research report designed in a descriptive-analytical manner. Data's processed are acquired through library research, as well as interaction (through direct interview and email correspondents) with a number of sources.

Result of the study has shown that diplomacy carried out in a multi-track manner is a strategy that is needed to solve the food crisis and famine in North Korea. The different tracks of diplomacy carried out by North Korea, in its effort to solve its crisis, includes track-one (government), track-three (business), and track-nine (mass media). Each track has shown its ability in dealing and solving the problems of food crisis and famine. Although the goal of long term solution has yet to be reached by the end of the year of analysis of 2006, it has been proven that a multi-track diplomacy has been a *de facto* strategy and policy carried out by North Korea in order to handle its current food crisis and famine problem; until it reaches its final goal of long term solution to food crisis and famine.

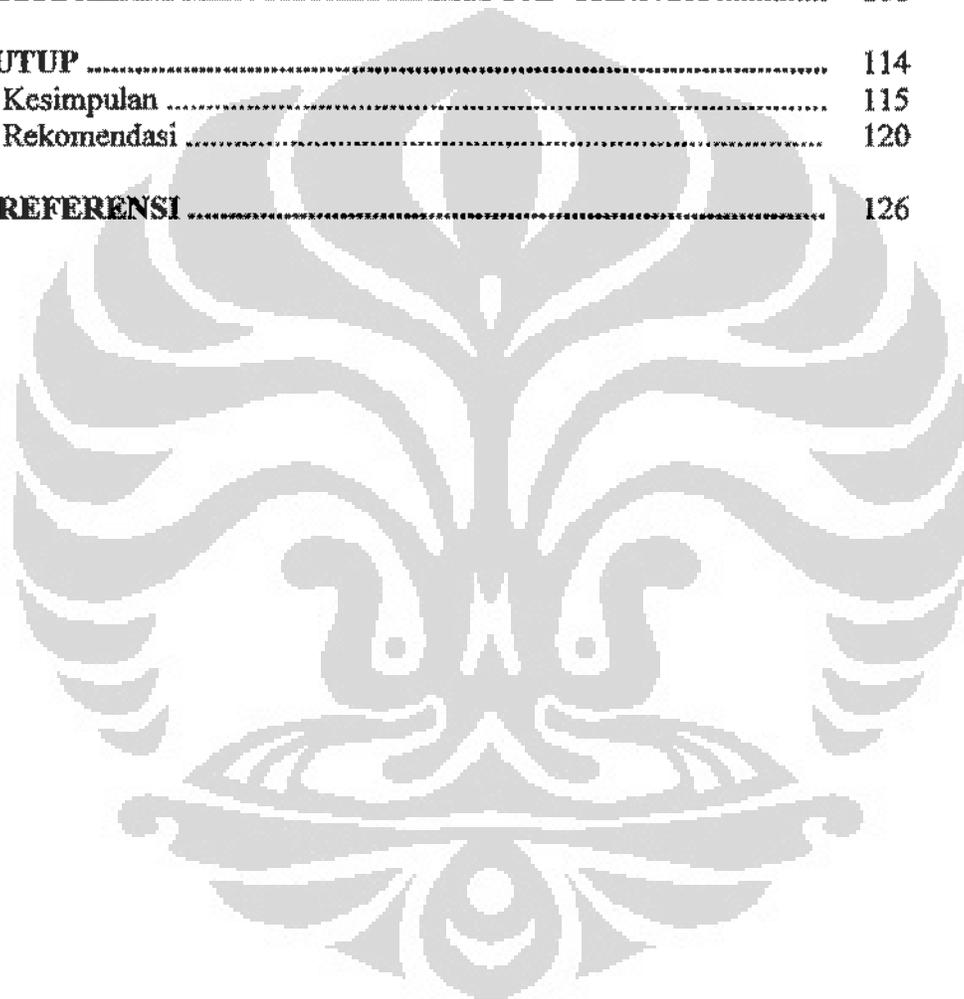
Key words:

Food crisis and famine, multi-track diplomacy, North Korea, South Korea, China, United States of America, Japan, WFP.

DAFTAR ISI

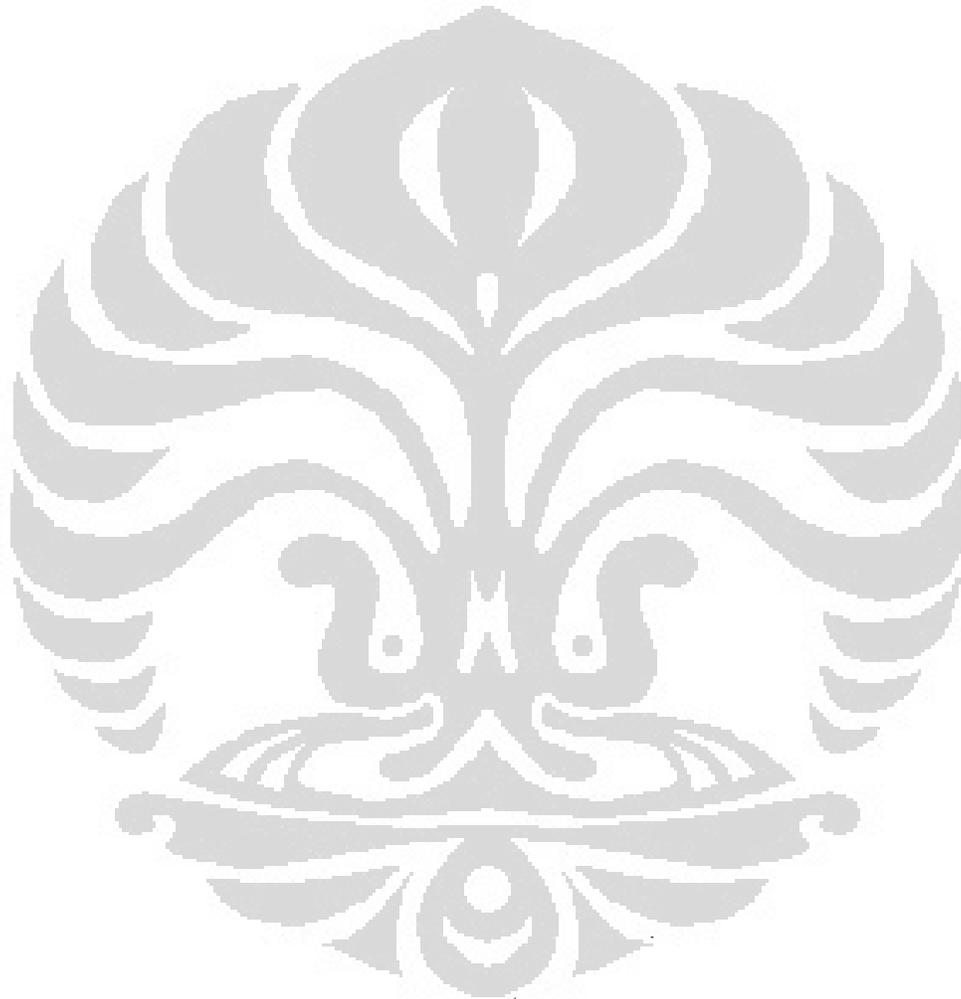
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	viii
ABSTRAK	ix
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR DIAGRAM & TABEL	xiii
DAFTAR LAMPIRAN	xiv
1. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Perumusan Masalah	7
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian	10
1.4 Kajian Pustaka	11
1.5 Definisi Konseptual	15
1.6 Kerangka Teori	17
1.7 Rumusan Asumsi dan Hipotesis	22
1.8 Model Analisis	23
1.9 Metode Penelitian	24
1.10 Sumber Data dan Teknik Pengumpulan Data	25
1.11 Sistematika Penulisan	26
2. REPUBLIK DEMOKRATIK RAKYAT KOREA: LATAR BELAKANG DAN ASAL MULA KRISIS PANGAN DAN KELAPARAN	28
2.1 Latar Belakang Krisis Pangan dan Kelaparan	28
2.2 Krisis Pangan dan Kelaparan: Distribusi Penderitaan dan Berbagai Estimasi Angka Kematian	37
2.3 Distribusi Pangan Melalui <i>Public Distribution System</i> dan Berbagai Macam Kontroversi yang Mengelilingi Sistem Distribusinya	40
2.4 Kebijakan Domestik Pemerintah Korea Utara untuk Penanganan Masalah Krisis Pangan	43
3. PRAKTEK DIPLOMASI MULTI-JALUR KOREA UTARA	50
3.1 <i>Track-One Diplomacy</i> : Perjanjian Pemberian Bantuan Serta Penggunaan Kekuatan Nuklir Untuk Memperoleh Bantuan	52
3.1.1 Perjanjian-perjanjian Bilateral Bantuan Ekonomi dan Pangan Terhadap Korea Utara	53
3.1.2 Bantuan Pangan dan Ekonomi Terhadap Korea Utara Melalui Organisasi-Organisasi Internasional dan Organisasi-Organisasi Non-Negara	71
3.1.3 <i>Four-Nation Peace Talks, Three-Party Talks</i> dan <i>Six-Party Talks</i>	78
3.2 <i>Track-Three Diplomacy</i> : Upaya Peningkatan Sektor Ekonomi	

Untuk Memajukan dan Melancarkan Jalannya Sektor Pertanian .	86
3.2.1 Upaya Korea Utara untuk Menarik <i>Foreign Direct Investment</i>	87
3.2.2 Kerjasama Ekonomi Utara-Selatan: Pertukaran Mekanisme, Pembangunan Zona Ekonomi Khusus dan Promosi Pariwisata Korea Utara	90
3.2.3 Perusahaan-Perusahaan yang Menunjang Sektor Pangan .	93
3.3 <i>Track-Nine Diplomacy</i>	100
4. ANALISA EFEKTIVITAS DIPLOMASI MULTI-JALUR KOREA UTARA DALAM MENGATASI KRISIS PANGANNYA	106
5. PENUTUP	114
3.1 Kesimpulan	115
3.2 Rekomendasi	120
DAFTAR REFERENSI	126



DAFTAR DIAGRAM & TABEL

Diagram 1.1	Sistematika Diplomasi Multi-Jalur	21
Tabel 3.1	<i>Food Aid to North Korea (1995-2006) UN-WFP</i>	85
Tabel 3.2	Penanaman Modal Asing di Korea Utara tahun 1995-2005	98



DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1. **Garis Waktu Diplomasi Korea Utara Untuk Mengatasi Krisis Pangan & Kelaparannya (1995-2006).**
- Lampiran 2. **Grafik *North Korea Food Balances, 1995-96 to 2007-08.***
- Lampiran 3. **Grafik *South Korea and Chinese Official Support 1990-2005.***
- Lampiran 4. **Tabel Ransum harian per kapita beras dan jagung di Korea Utara (tahun 1998).**
- Lampiran 5. **Tabel Bantuan pangan untuk Korea Utara, menurut donor, 1995-2003 (juta dollar AS).**
- Lampiran 6. **Tabel *Total humanitarian assistance, by donor organization (millions of US dollars).***
- Lampiran 7. **Peta operasi bantuan *World Food Program* di Korea Utara hingga januari 2003.**
- Lampiran 8. **Email dengan Marcus Noland, *Senior Fellow, The Peterson Institute for International Economics.***
- Lampiran 9. **Email dengan Lena Savelli, *Head of Office DPRK Support Unit United Nations World Food Programme.***

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sebagai disiplin ilmu yang dinamis, ilmu hubungan internasional (HI) senantiasa mengalami banyak perubahan dalam perkembangannya. Awal mula dari lahirnya ilmu HI, isu-isu yang menjadi fokus pembahasan berkisar pada apa yang dianggap sebagai *hard politics* seperti kedaulatan dan kekuatan negara yang diukur oleh kapabilitas militer (pengkajian strategis). Pada akhir dekade 1970an maupun awal dekade 1980an, perhatian terhadap isu-isu yang sebelumnya dianggap kurang signifikan untuk menjadi sorotan dalam ilmu HI – apa yang dianggap sebagai *low politics* – mulai mengemuka. Pasca Perang Dingin pun, isu-isu non-konvensional tersebut – seperti terorisme, kejahatan transnasional, ekonomi-politik dan perdagangan internasional, sumber daya alam dan lingkungan, hak asasi manusia, kesehatan, kemiskinan, pangan dan kelaparan – semakin pesat perkembangannya dalam sorotan kaca mata ilmu HI. Bahkan sebagian atau seluruh isu-isu yang telah disebutkan diatas menjadi suatu cabang (atau paling tidak suatu mata pembelajaran) yang signifikan dalam ilmu HI dan pengembangannya.

Awal dekade 1950an, kancah politik internasional “disemarakkan” dengan lahirnya negara-negara baru di kawasan Asia-Pasifik yang memperoleh kedaulatannya seiring dengan berakhirnya Perang Dunia II. Sebagaimana halnya negara-negara baru yang masih harus membangun sistem politik, ekonomi, dan sosialnya menuju kesejahteraan yang merata bagi masyarakatnya; negara-negara yang terletak di kawasan Asia-Pasifik pun banyak ditimpa dan masih harus menghadapi isu-isu permasalahan yang menjadi sorotan baru dalam ilmu HI – seperti yang telah penulis paparkan diatas. Sayangnya, tidak sedikit dari kasus-kasus yang menimpa negara-negara di kawasan Asia-Pasifik sejak dekade 1950an yang masih berlanjut hingga kini. Ada pula isu-isu permasalahan non-konvensional dalam ilmu HI yang baru terjadi akhir-akhir ini yang menjadi sorotan masyarakat dunia.

Contoh beberapa isu baru dalam HI yang mengemuka di Asia-Pasifik beberapa tahun terakhir ini diantaranya: krisis moneter dan ekonomi yang menimpa sebagian besar negara-negara di Asia Tenggara (khususnya Indonesia, Malaysia, dan Thailand); masalah pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di Myanmar; masalah degradasi lingkungan yang terjadi di kawasan Pasifik Selatan; masalah kesehatan seperti merebaknya penyakit SARS dan Flu Burung yang berasal dari daratan China; dan masalah krisis pangan dan kelaparan yang menimpa Korea Utara.

Krisis pangan dan kelaparan Korea Utara (*the North Korea famine*) pada pertengahan dekade 1990an telah mengakibatkan meninggalnya 600.000 ribu hingga dua juta jiwa warga Korea Utara, atau sekitar 3-5% dari sekitar 22 juta jiwa populasinya sebelum krisis tersebut.¹ Fenomena yang juga dikenal sebagai '*Ardous March*' ini dan mencapai puncaknya pada tahun 1997 dengan estimasi total kematian tertinggi mencapai dua juta jiwa.² Kematian yang terjadi bukan semata-mata diakibatkan oleh kelaparan, namun oleh penyakit yang berhubungan langsung dengan kelaparan seperti diare, *pneumonia*, dan *tuberculosis* (TBC).³ Fenomena ini merupakan satu dari sedikit kasus krisis kelaparan yang terjadi pada masa damai sepanjang sejarah modern.

Beberapa faktor diasumsikan sebagai pemicu terjadinya krisis pangan dan kelaparan yang menimpa Korea Utara tersebut, yang dapat dilacak dari akhir dekade 1940an sebelum terjadinya Perang Korea. Pada masa tersebut, daerah Utara Korea menjadi daerah kawasan industri, sedangkan sumber pangannya terletak di Selatan. Pasca pembagian peninsula Korea, Korea Utara yang berada dibawah kendali Soviet menerapkan ekonomi yang sentralistis. Reformasi distribusi lahan dimana lahan-lahan milik tuan tanah privat Korea dan kolonialis Jepang disita dan didistribusikan ulang kepada para petani miskin; justru berimplikasi pada jatuhnya angka produksi pertanian, dan kurangnya bahan pangan di daerah urban/perkotaan. Seiring dengan berakhirnya Perang Korea,

¹ Marcus Noland. "North Korea as a 'new' famine" dalam *The New Famines: Why famines persist in an era of globalization* (Stephen Devereux: Editor). London: Routledge. 2007. h. 197.

² May Lee. "Famine may have killed 2 million in North Korea." *CNN Online*. <<http://www.cnn.com/WORLD/asiapcf/9808/19/nkorea.famine/>>. Diakses pada: 14 September 2008, 22.31. h. 1.

³ *Ibid.*

pertanian menjadi kolektif, rencana kuantitatif pada produksi diperkenalkan, penjualan dan distribusi biji gandum oleh negara diterapkan, serta produksi maupun perdagangan secara privat dilarang. Pemimpin Korea Utara Kim Il-sung memperkenalkan prinsip *juche* (kemandirian); dan pada tahun 1959, atas dasar kepentingan pertahanan militer, ketahanan pangan diraih melalui cara-cara *juche* tersebut tidak hanya pada tingkat nasional, namun juga pada tingkat propinsi, hingga pedesaan.⁴

Kendati prinsip kemandirian yang berusaha untuk diterapkan oleh pemerintahnya, sejarah telah menunjukkan bahwa Korea Utara selama ini cukup tergantung pada bantuan luar negeri. Selama masa Perang Dingin, Uni Soviet berperan sebagai investor atau penyedia bantuan utama bagi Korea Utara; dimana setengah dari angka keseluruhan perdagangan internasional Korea Utara dilakukan dengan Uni Soviet. Soviet menyediakan sebagian besar batu bara, minyak bumi, dan besi bagi Korea Utara. Namun demikian pada tahun 1987, Uni Soviet terpaksa menarik bantuan-bantuannya akibat ketidakmampuan Korea Utara untuk membayar akumulasi hutang-hutangnya sehingga angka arus masuk sumber dayanya menjadi negatif.⁵ Situasi makin memburuk dengan adanya *trade-shock* pada perekonomian dunia awal tahun 1990 serta dengan runtuhnya Uni Soviet dan kekuatan Blok Timur. Jatuhnya nilai impor dari Rusia pada tahun 1991 sama dengan 40% kejatuhan dari nilai impor total Korea Utara.⁶ Ketidakmampuan negara tersebut untuk menyusun orientasi perdagangan dan komersial baru pasca runtuhnya Uni Soviet sedikit-banyak melemahkan ekonomi industrinya hingga angka hasil pertaniannya turun tajam.

Menggantikan posisi Uni Soviet pasca Perang Dingin pada tahun 1990an sebagai penyedia bantuan pangan dan 'mitra' perdagangan bagi Korea Utara adalah China. Namun kerjasama akibat simpang-siur hubungan kedua negara, kerjasama tersebut tidak berjalan baik untuk waktu yang lama, sehingga dari tahun 1994 China secara perlahan mengurangi jumlah eksportnya terhadap Korea Utara.

⁴ Noland, *op. cit.* h. 199.

⁵ *Ibid.* h. 200.

⁶ *Ibid.* h. 201.

Pada tahun 1987 – tahun yang sama dimana Uni Soviet mulai menarik bantuan-bantuannya, pemerintah Korea Utara mengambil langkah yang semakin membawa masyarakatnya pada keterpurukan ekonomi, khususnya pangan. Kebijakan-kebijakan seperti perluasan lahan pertanian milik negara, perluasan daerah penanaman biji gandum, serta intensifikasi panen ganda dan penanaman padat, adalah sebagian dari ‘kebijakan ekonomi buruk’ yang diterapkan oleh pemerintah Korea Utara.⁷ “Panen yang dipaksakan berulang-ulang mengakibatkan pengosongan tanah, dan pemakaian pupuk kimia yang berlebihan berbuntut pengasaman tanah dan akhirnya mengurangi lahan layak tanam.”⁸ Hal-hal di atas berkontribusi terhadap erosi tanah, pelumpuran pada sungai-sungai, dan akhirnya, banjir yang parah. Bulan Juli dan Agustus tahun 1995 menjadi saksi banjir parah yang menambahkan penderitaan rakyat Korea Utara. Banjir tersebut telah mengakibatkan hancurnya sekitar 300.000 hektar tanah pertanian, hilangnya sekitar 1,9 juta ton biji gandum, hingga memaksa pengungsian lebih dari 5 juta penduduk.⁹ Belum teratasi masalah akibat banjir pada tahun tersebut, banjir kembali terjadi pada bulan Juli 1996, meskipun tidak sebesar banjir pada tahun sebelumnya.

Food and Agriculture Organization (FAO) dan *World Food Program (WFP)* pada akhir tahun 1995 melaporkan adanya potensi kelaparan bagi lebih dari 2 juta anak-anak, sekitar 500.000 wanita hamil, dan kemungkinan adanya kelaparan bagi jutaan penduduk pada musim panas yang menyusul masa tersebut.¹⁰ Terlebih lagi, keluar pula pernyataan dari *International Committee of the Red Cross (ICRC)* pada awal 1996 bahwa sekitar 130.000 penduduk terancam bahaya kelaparan, dan 500.000 lagi akan disusul ancaman bahaya kelaparan tersebut seiring dengan datangnya musim panen yang tidak dapat memenuhi kebutuhan pangan mereka.¹¹ Diestimasi bahwa faktor-faktor di atas – diantaranya kebijakan yang buruk dalam bidang pertanian, kualitas benih dan alat-alat pendukung pertanian yang kurang memadai, hingga bencana banjir –

⁷ *Ibid.* h. 200.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.* h. 202.

¹⁰ Marcus Noland, Sherman Robinson & Tao Wang. “Famine in North Korea: Causes and Cures”. *Institute for International Economics & International Food Policy Research Institute*. February 1999. <<http://www.iie.com/publications/wp/99-2.pdf>>. Diakses pada: 10 Maret 2009, 01.15. h. 4.

¹¹ *Ibid.*

mengakibatkan jatuhnya hasil produksi pangan hingga sekitar satu juta ton kurang dari yang seharusnya dibutuhkan oleh Korea Utara untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakatnya (sesuai standar minimum kebutuhan pangan internasional).¹²

Sejak awal terbentuknya Korea Utara dibawah kendali Uni Soviet pada tahun 1950an, pemerintahnya telah menerapkan sistem distribusi pangan masyarakat (*public distribution system* atau PDS) sebagai salah satu indikator sistem ekonominya yang sentralistis. Sistem penjatahan tersebut semakin ketat dijalankan pasca penarikan bantuan Soviet pada tahun 1987, dan yang lebih menyedihkan lagi jatah makanan yang ditentukan pemerintah Korea Utara untuk didistribusikan pada masyarakatnya semakin kecil seiring dengan keterpurukan ekonomi dan krisis pangan yang menimpanya. Standarisasi penjatahan biji gandum harian per orang yang awalnya sekitar 600-800 gram dikurangi sekitar 10 persen pada tahun 1987, dan semakin ditekan hingga 450 gram pada tahun 1996.¹³

Sejak tahun 1995, pemerintah Korea Utara telah mengakui adanya kekurangan pangan, dan praktis Korea Utara melakukan pendekatan terhadap Jepang sebagai pihak pertama dari luar yang dimintai pertolongan. Pyongyang kemudian melakukan suatu persetujuan dengan pemerintahan Jepang dan Korea Selatan dalam perolehan bantuan pangan darurat. Ini dilanjutkan dengan sejumlah bantuan internasional yang datang dari berbagai arah; namun demikian "syarat pemberian bantuan seringkali sangat terpolitisasi, yang mencerminkan kepentingan-kepentingan dari donor."¹⁴ Dengan kata lain, negara penyedia bantuan pangan seperti Amerika Serikat (AS), Korea Selatan dan Jepang seringkali mengajukan syarat-syarat tertentu yang tergantung pada dinamika hubungan politik Korea Utara dengan tiap-tiap negara – misalnya yang bersangkutan dengan proyek nuklirnya, atau pun yang berhubungan dengan keterbukaannya terhadap dunia luar.

¹² Federal Research Division of the US Library of Congress (2007). "North Korea - Agriculture". *Country Studies*. <<http://countrystudies.us/north-korea/49.htm>>. Diakses pada: 14 September 2008, 22.35. h. 1.

¹³ Noland. *op. cit.* h. 204. Menurut beberapa laporan (sumber penelitian), angka tersebut pun semakin menurun pada kelanjutan krisis pangan Korea Utara. Hal ini akan lebih rinci dibahas pada badan penelitian.

¹⁴ *Ibid.* h. 206.

Krisis pangan dan kelaparan yang dialami Korea Utara memberikan contoh suatu bencana yang dapat timbul dari pemerintahan yang tiranis hingga menelurkan seperangkat isu kemanusiaan yang dilematis¹⁵, serta rintangan-rintangan yang ditemukan dalam upaya mencapai reformasi ekonomi dan politik. Negara tersebut sangat tergantung pada bantuan pangan, namun demikian pemerintahnya seringkali mengabaikan diplomasi dan/atau pelestarian hubungan yang baik dengan negara-negara donor. Meskipun Korea Utara banyak mendapat bantuan pangan sejak krisis tahun 1995 dari pihak luar, seringkali kepastian datangnya bantuan tersebut mengalami simpang-siur akibat kontroversi seputar sifat dan sikap kebijakan luar negeri pemerintahan Korea Utara yang provokatif dan dianggap congkak, tiranis/sentralistis, tertutup, sehingga dengan demikian tidak menghormati prinsip-prinsip hak asasi manusia. Contoh sifat provokatif dalam kebijakan luar negeri Korea Utara tersebut tercermin pada keengganannya untuk mengakui adanya alur bantuan bahkan sebelum terjadinya krisis pangan; dimana bantuan dari Jepang, misalnya, dinyatakan sebagai 'upeti' sebagai kompensasi 'dosa masa lalu' dimana Jepang menduduki Korea Utara. Korea Utara pun enggan mengakui peran Korea Selatan sebagai salah satu penyedia bantuan pangan darurat pada awal krisis pangan tahun 1995. Sikap ekstrim dari pemerintah Korea Utara tersebut dapat (dan tidak jarang, telah) mengurangi bantuan pangan maupun keinginan untuk bekerjasama dari negara-negara donatur.

Marcus Noland, dalam tulisannya yang berjudul "*North Korea as a 'new' famine*" mengemukakan bahwa "persyaratan dalam pemberian bantuan terhadap Korea Utara seringkali digunakan untuk membujuk partisipasinya dalam negosiasi-negosiasi diplomatik."¹⁶ Dalam upaya mengatasi keterpurukan ekonomi serta krisis pangan dan kelaparannya, Korea Utara semakin menyadari bahwa prinsip *juche* yang menjadi dasar politik isolasinya tersebut tidak lagi dapat diberlakukan. Hal tersebut disebabkan oleh dua hal mengenai Korea Utara:

- Produksi pangan domestiknya yang tidak mampu memenuhi kebutuhan pangan masyarakatnya sendiri. Oleh karena itu langkah berikut yang harus

¹⁵ Stephan Haggard, Marcus Noland & Erik Weeks. "North Korea on the Precipice of Famine". *Policy Brief: Peterson Institute for International Economics*. May 2008. <www.petersoninstitute.org> Diakses pada: 21 September 2008, 18.41. h. 1.

¹⁶ Noland. *op. cit.* h. 206.

diambil oleh Pyongyang adalah mengimpor bahan pangan (yang berarti Korea Utara harus menyusuri jalur perdagangan internasional);

- Ketergantungannya yang sangat tinggi terhadap bantuan luar negeri. Khususnya sejak terjadinya krisis pangan, Korea Utara mengandalkan bantuan-bantuan dari pihak luar untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakatnya.

Dengan demikian, jelaslah bahwa pemerintahan yang sekeras Korea Utara pun harus melunak dan menerima kenyataan interdependensinya dengan dunia luar; dan oleh karena itu harus semakin membuka dirinya terhadap hubungan-hubungan dengan dunia luar. Hal ini dikhususkan untuk menyelamatkan masyarakat dari bahaya maut akibat krisis pangan dan kelaparan; dan terlebih lagi kesinambungan pemerintahan dari bahaya anarki akibat ketidakpuasan rakyat yang tidak dipenuhi kebutuhannya yang paling mendasar. Krisis pangan dan kelaparan yang dihadapi Korea Utara sejak tahun 1995 tersebut telah mendorongnya untuk membuka diri dan berhubungan dengan berbagai negara maupun pihak-pihak non-negara demi penyelesaian masalah yang dihadapinya. Langkah awal pembukaan hubungan Korea Utara dengan dunia luar tersebut tidak lain adalah melalui jalur diplomasi.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis paparkan diatas, permasalahan utama yang diketengahkan adalah:

“Bagaimanakah diplomasi Korea Utara untuk mengatasi krisis pangannya tahun 1995-2006?”

Fokus permasalahan yang ingin penulis kemukakan dalam penelitian terletak pada krisis pangan sebagai subjek penelitian; dan Korea Utara sebagai negara objek penelitian. Adapun elemen hubungan antar-negara atau hubungan internasional (*interaction between state actors*) yang bertujuan untuk diteliti adalah diplomasi antara Korea Utara dengan *state actors* maupun *non-state actors* yang menjadi penyedia bantuan pangan dan mitra perdagangannya. Akhirnya,

pembatasan waktu (*time frame*) penelitian ini dimulai dari masa mulanya *North Korean famine* sekitar tahun 1995 hingga tahun 2006 dimana Korea Utara masih dalam tahap-tahap pemulihan dari krisis pangan awal, namun terancam bahaya krisis pangan dan kelaparan kedua akibat krisis pangan global yang terjadi pada tahun tersebut.

Demi menghindari adanya kerancuan dalam pengertian dan interpretasi istilah, perlu penulis tegaskan bahwa yang penulis maksud sebagai 'krisis pangan Korea Utara' dalam penelitian dan tulisan ini mengacu pada '*the North Korean famine*', yang pengartian bahasanya secara tepat adalah krisis kelaparan Korea Utara. Namun demikian, dalam kasus Korea Utara sendiri, kelaparan tersebut merupakan efek langsung dari krisis pangan (*spillover effect*); sehingga '*the North Korean famine*' penulis artikan dan interpretasikan sebagai 'krisis pangan dan kelaparan Korea Utara'. Maka dari itu, dalam tulisan ini penulis menggunakan istilah 'krisis pangan' sebagai simplifikasi dari istilah 'krisis pangan dan kelaparan'.

Secara logis dan sederhana, penanganan suatu krisis pangan berhubungan langsung dengan keseimbangan pangan suatu negara. Dalam hal ini, kekurangan pangan Korea Utara yang diindikasikan dengan tidak terpenuhinya permintaan dan/atau tuntutan pangan masyarakatnya oleh produksi domestik harus dipenuhi melalui impor cadangan pangan – baik itu dalam bentuk bantuan pangan ataupun pembelian cadangan pangan tersebut dari area perdagangan internasional. Namun demikian, perlu disadari bahwa isu pangan pada dasarnya merupakan suatu isu yang sifatnya *cross-cutting*. Menurut Komisi Eropa, *Cross-cutting issues* "merupakan isu-isu yang mempengaruhi lebih dari satu lahan saja – mengingat kesejahteraan dan kemakmuran dalam suatu negara/wilayah pada umumnya dipengaruhi oleh srangkaian faktor-faktor yang saling terkait."¹⁷ Oleh karena itu, untuk menangani suatu *cross-cutting issue*, berbagai aksi dalam sektor kehidupan berbeda (namun saling terkait) pun perlu diterapkan.

¹⁷ "Cross-cutting Issues". *European Commission*. <http://ec.europa.eu/development/policies/crosscutting_en.cfm>. Diakses pada: 4 Mei 2009, 21.22. h. 1.

Sebagai suatu isu yang sifatnya *cross-cutting*, isu pangan oleh karena itu memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan sektor pertanian, perekonomian, isu demokrasi dan HAM, serta stabilitas (pertahanan-keamanan) domestik. Karena sifat dasarnya tersebut, penyelesaian masalah pangan di Korea Utara pun tentunya tidak terbatas hanya pada upaya revitalisasi sektor pertanian, maupun upaya untuk mendatangkan cadangan pangan bagi rakyatnya. Seperti yang dipaparkan oleh Haggard, Noland, dan Weeks dalam makalahnya, solusi jangka panjang terhadap masalah pangan Korea Utara harus ditumpukan pada revolusi sektor ekonomi, khususnya perindustriannya. Melalui upaya revitalisasi industri tersebut, Korea Utara dapat memperdagangkan produk-produk industrinya dan jasa, serta memperoleh impor pangan secara berkala dalam jangka waktu yang lebih stabil.¹⁸

Korea Utara menyadari bahwa salah satu hal yang harus dilakukan untuk menangani masalah pangannya adalah dengan memajukan dan/atau meningkatkan perekonomiannya. Hal ini diindikasikan diantaranya dengan permintaan pemerintah Korea Utara terhadap *World Food Programme (WFP)*, yang selama ini menjalankan program bantuan pangan, untuk mengganti program bantuan pangannya tersebut menjadi suatu program bantuan pembangunan (*development assistance programme*).¹⁹ Tak hanya dari itu, menurut Christine Ahn, pada tahun 2006 pemerintah Korea Utara juga mengajukan permintaan yang serupa pada PBB; sembari menyatakan bahwa persediaan pangannya mulai membaik, namun demikian tetap membutuhkan bantuan konkret dalam membangun sektor industri dan agrikulturnya.²⁰

Oleh karena itu, dalam penelitian ini berbagai macam langkah yang diambil Korea Utara sehubungan dengan diplomasinya untuk mengatasi krisis pangan merupakan upaya-upayanya dalam membangun maupun memajukan sektor ekonominya. Selebihnya, pembahasan diplomasi dalam tulisan ini pun tidak akan seluruhnya menjabarkan secara rinci bagaimana proses diplomasi (apakah melibatkan perilaku negosiasi/tawar-menawar, penggunaan *leverage*,

¹⁸ Haggard, Noland & Weeks. *op. cit.* h. 4.

¹⁹ "Special Report FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea (8 December 2008)". *Food and Agriculture (FAO)/World Food Programme (WFP)*. h. 23.

²⁰ Christine Ahn. "North Korea Needs Development, Not Food Aid." *The Oakland Institute*. <<http://www.oaklandinstitute.org/?q=node/view/308>>. Diakses pada: 4 Mei 2009, 21.26. h. 1.

maupun instrumen diplomasi lainnya) dieksekusikan oleh Korea Utara. Beberapa perilaku dari Korea Utara yang mengindikasikan aksi diplomasinya akan disinggung pada bagian pembahasan dan analisa. Namun demikian, tulisan ini akan lebih banyak meninjau bagaimana efek dari diplomasi itu sendiri bekerja terhadap penanganan maupun pengatasan krisis pangan di Korea Utara.

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

Sebagai akibat langsung dari fenomena globalisasi yang tengah terjadi kini, batasan negara semakin memudar dan dunia semakin terintegrasi ke dalam suatu entitas. Alhasil, fenomena, isu, atau bahkan ilmu politik (*traditional hard politics*) bukanlah lagi suatu dimensi yang berdiri sendiri tanpa memperhatikan fenomena, isu, atau ilmu dari dimensi lainnya yang hampir pasti akan mempengaruhi segala aspek dan fenomena politik tersebut (*soft politics*). Diantara dimensi lain yang paling berpengaruh terhadap dimensi politik antaranya adalah dimensi ekonomi; sehingga muncul istilah ekonomi-politik internasional.

Tujuan penelitian ini bagi penulis secara umum adalah untuk mendalami cabang ilmu ekonomi-politik internasional; yakni untuk menelaah bagaimana fenomena atau situasi ekonomi kini dapat mengendalikan suatu entitas/kekuatan politik. Fakta bahwa perdagangan bebas dalam ekonomi dunia dewasa ini telah menghubungkan seluruh masyarakat global dalam suatu interdependensi yang saling mempengaruhi merupakan faktor pendorong bagi negara yang paling terisolasi pun untuk turut serta dalam politik dan/atau hubungan internasional. Contoh konkret melalui penelitian ini dilihat pada Korea Utara sebagai suatu kekuatan politik yang selama ini mengisolasi diri dari sebagian besar dunia luar; namun pada akhirnya terdorong untuk menjalin hubungan diplomatik (baik secara terbuka maupun tidak, secara formal maupun non-formal) dengan berbagai macam pihak demi penyelesaian krisis ekonomi, pangan dan kelaparannya.

Secara khusus, tulisan ini ingin menyorot satu dari berbagai macam isu baru yang bersifat *soft politics* yang muncul dalam ilmu HI – yaitu isu pangan dan kelaparan – apa fenomena tersebut, mengapa fenomena tersebut terjadi, dan

bagaimana penanganannya. Secara khusus, penulis juga bertujuan untuk mengeksplorasi dan mendalami wacana diplomasi sebagai alat kebijakan luar negeri yang juga kian berkembang. Salah satu pengembangan terhadap seni diplomasi tersebut adalah ketertarikan yang semakin besar terhadap diplomasi non-formal; atau diplomasi yang dijalankan diluar jalur pemerintahan oleh para ahli-profesional, pelaku bisnis, media, dan berbagai lapisan masyarakat lainnya.

Hasil dari penelitian ini penulis harapkan bermanfaat untuk memberikan suatu cara pandang baru penanganan isu yang terjadi dalam dunia politik internasional. Khususnya dalam penanganan krisis pangan dan kelaparan – kapanpun dan dimanapun – tulisan ini diharapkan dapat memberi suatu wacana baru baik dalam sudut pandang, pola pemikiran, alternatif upaya penanganan maupun penyelesaian masalah yang terjadi. Dengan demikian, pemikiran yang diahirkan dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu kontribusi terhadap pengembangan ilmu hubungan internasional serta dapat menyumbangkan suatu wacana akademik bagi mereka yang menekuni isu ekonomi-politik internasional.

1.4. Kajian Pustaka

Suatu artikel yang menjadi akar ide bagi penulis untuk mengangkat tema *food crisis* dalam penelitian ini berasal dari majalah *Newsweek* yang terbit pada 19 Mei 2008. Dua artikel pertama yang berjudul “*The Biggest Crisis of All*” (Foroohar) dan “*It’s the Stupid Politics*” (Wehrfritz & Theil) menyalahkan politik perekonomian negara-negara surplus pangan, maupun kebijakan pangan negara-negara berkembang (*bad government policy in agriculture*) yang berbuntut pada krisis pangan global. Menyusul artikel tersebut adalah “*How to Feed the World*” yang merupakan tulisan dari delapan pemimpin – berkisar dari PM Inggris, Gordon Brown hingga direktur utama UNWFP, Josette Sheeran – yang menawarkan solusi baik itu rencana aksi maupun ide jangka panjang untuk mengakhiri krisis kelaparan dan memperkuat pertanian. Dalam artikel pertama, disebutkan fakta “*In North Korea, where food shortages and famine have been*

endemic for years, the average adolescent is 18 centimetres shorter than his counterpart in South Korea."²¹

Krisis kelaparan pada suatu daerah atau bagian dunia tertentu seringkali terjadi, namun pada masa modern melewati jangka waktu yang relatif pendek. Durasi suatu krisis pangan dan kelaparan menjadi sukar untuk diprediksikan pada saat diplomasi internasional dan kekurangan pangan saling terkait.²² Pernyataan dari Curtiss tersebut melalui tulisannya "*Food, Famine, and Diplomacy*" (1946) sedikit-banyak dapat menggambarkan kompleksitas ekonomi-politik internasional. Pada saat kebutuhan pokok ekonomi manusia (pangan) gagal dipenuhi oleh pemerintah, maka *political leverage* harus dipergunakan guna memenuhi kebutuhan tersebut. Curtiss pun menambahkan, sebagai hasil langsung dari kebutuhan manusia untuk memenuhi rasa laparnya, isu pangan dan diplomasi telah lama dipersatukan. Politik internasional semakin mempengaruhi situasi pangan dunia, dan semakin besar perannya sejak Perang Dunia I.²³ Henry R. Nau melalui esainya "*The Diplomacy of World Food: Goals, Capabilities, Issues and Arenas*" (1978) menyatakan bahwa "*food is a factor in international diplomacy as a direct instrument of policy and as a condition underlying policy.*"²⁴ Berangkat dari artikel-artikel *Newsweek* diatas, upaya penanganan krisis pangan dan kelaparan yang telah lama menimpa Korea Utara menjadi subjek dan pokok pembahasan penelitian. Diplomasi sebagai instrumen yang digunakan untuk mengatasi krisis pangan tersebut pun menjadi fokus penelitian.

Telah banyak kajian yang berkenaan dengan krisis ekonomi, pangan dan kelaparan Korea Utara serta berbagai macam upaya penanggulangannya baik oleh pemerintah Korea Utara sendiri maupun dalam konteks hubungan internasional. Namun demikian, belum didapati penelitian dan/atau tulisan yang menekankan pada upaya penanganan krisis pangan dan kelaparan di Korea Utara melalui mekanisme diplomasi (khususnya diplomasi multi-jalur). Dalam artikel "*Assessing the Food Situation in North Korea*" (1998), misalnya, Woon Keun

²¹ Rana Foroohar. "The Biggest Crisis of All". *Newsweek*. May 19, 2008. h. 16.

²² W. M. Curtiss. "Food, Famine and Diplomacy". *American Journal of Economics and Sociology*. Vol. 6, No. 1 (October 1946). h. 7.

²³ *Ibid* h. 8.

²⁴ Henry R. Nau. "The Diplomacy of World Food: Goals, Capabilities, Issues and Arenas". *International Organization*. Vol. 32, No. 3, *The Global Political Economy of Food*. Cambridge University Press. Summer 1978. h. 775.

Kim, Hyunok Lee dan Daniel A. Sumner lebih memfokuskan analisa mereka pada bidang pertanian saja; jumlah produksi pangan sebelum dan sesudah krisis, jumlah penduduk dan jumlah pangan yang dikonsumsi masa sebelum krisis, serta jumlah pangan yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan rakyatnya pasca krisis. Kesimpulan penelitiannya menekankan pada reformasi kebijakan ekonomi domestik secara mikro maupun makro dalam bidang pertanian untuk mengatasi krisis pangan yang terjadi di Korea Utara.²⁵

Pada tahun 1999, Marcus Noland, Sherman Robinson dan Tao Wang mengeluarkan tulisan yang bertajuk "*Famine in North Korea: Causes and Cures*". Selain menganalisa secara cukup terperinci faktor-faktor yang membawa Korea Utara pada krisis pangan dan kelaparannya, Noland, Robinson dan Wang menerapkan *computable general equilibrium (CGE) model* terhadap ekonomi Korea Utara sebagai upaya mendapatkan strategi pemulihan yang terbaik baginya. Apa yang dilakukan pada tulisan ini adalah suatu penerapan pada teori ilmu ekonomi. Yang dihasilkan adalah empat pilihan pendekatan – *production-oriented, aid-oriented, trade-oriented, dan reform-oriented* – dengan dua pendekatan terakhir yang dianggap sebagai alternatif terbaik untuk *recovery strategy* Korea Utara dari krisis pangan dan kelaparannya.²⁶

Pada tahun 2007, Marcus Noland bersama dengan Stephan Haggard menerbitkan laporan penelitian yang membahas hubungan eksternal ekonomi Korea Utara yang tumbuh sejak krisis kelaparan pertengahan dekade 1990an. Yang patut disorot dari laporan penelitian ini adalah hubungan ekonomi Korea Utara dengan Korea Selatan, China dan AS sebagai penyedia bantuan pangan dan sumber tenaga minyak terbesar baginya. Ditegaskan pula dalam laporan ini betapa Korea Utara secara signifikan masih sangat tergantung pada bantuan luar negeri untuk 'menghidupi' perekonomiannya, meskipun investasi asing makin meningkat.²⁷ Namun demikian, fokus pembahasan esai Haggard dan Noland tersebut berpusat pada hubungan ekonomi eksternal Korea Utara, khususnya

²⁵ Woon Keun Kim, Hyunok Lee & Daniel A. Sumner. "Assessing the Food Situation in North Korea". *Economic Development and Cultural Change*. 46:3(Apr.1998). h. 519-535.

²⁶ Noland, Robinson & Wang. *op. cit.* h. 22.

²⁷ Stephan Haggard & Marcus Noland. "North Korea's External Economic Relations". *Working Paper Series: Peterson Institute for International Economics*. August 2007. <www.petersoninstitute.org>. Diakses pada: 21 September 2008, 18.41. h. 1-40.

jenis-jenis dan nilai-nilai transaksi perdagangan. Para penulis tidak menggambarkan proses diplomasi dan/atau negosiasi yang dijalankan oleh Korea Utara hingga terealisasikan transaksi-transaksi perdagangan tersebut.

Pembahasan yang cukup menarik juga terdapat pada artikel dari Kyung-Ae Park yang berjudul "*North Korea in 2003: Pendulum Swing Between Crisis and Diplomacy*" (2004). Dalam tulisannya, Park menyetengahkan dua hal yang paling mengekang Korea Utara pada tahun 2003, yakni tekanan komunitas internasional mengenai isu nuklirnya; serta masalah perekonomian yang semakin melemah.²⁸ Dalam menghadapi tekanan internasional sehubungan dengan isu nuklirnya, Park menjabarkan bagaimana Korea Utara menunjukkan fleksibilitas yang cukup signifikan dalam keterlibatannya pada proses *Three-Party Talks*²⁹ dan *Six-Party Talks*³⁰, namun tetap berpegang pada pendirian dan tuntutan-tuntutan dasarnya.³¹ Sedangkan untuk mengatasi permasalahan yang dihadapinya dalam bidang ekonomi, fleksibilitas kebijakan yang diambil oleh Korea Utara melibatkan reformasi ekonomi, penempatan personil-personil baru yang muda dan *reform-minded* dalam pemerintahan; dan yang terakhir semakin mendorong kerjasama ekonomi dengan Korea Selatan.³² Keterlibatan Korea Utara dalam *Three-Party Talks* dan *Six-Party Talks* sebenarnya merupakan wujud nyata dari diplomasinya, namun demikian dalam tulisan tersebut diplomasi yang dijalankan oleh Korea Utara tidak dikhususkan untuk penanganan krisis pangannya; tetapi lebih pada penanganan krisis nuklirnya. Namun demikian, perlu penulis tekankan disini bahwa diplomasi Korea Utara dalam *Three-Party Talks* dan *Six-Party Talks* tersebut juga berhubungan dengan dan berimplikasi terhadap upaya penanganan krisis pangannya (hal ini akan penulis bahas secara lebih terperinci pada bagian analisa penulis).

²⁸ Kyung-Ae Park. "North Korea in 2003: Pendulum Swing Between Crisis and Diplomacy". *Asian Survey*. 44:1(Jan-Feb 2004). h. 139.

²⁹ Forum multilateral yang bertujuan untuk mencapai penyelesaian secara damai terhadap permasalahan pertahanan dan keamanan internasional yang ditimbulkan oleh program nuklir Korea Utara yang beranggotakan: Korea Utara, Amerika Serikat dan China.

³⁰ Kelanjutan serta perluasan dari *Three-Party Talks* dengan tujuan yang sama; beranggotakan Korea Utara, Korea Selatan, AS, Jepang, Rusia dan China.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

1.5. Definisi Konseptual

Dua konsep utama yang ingin penulis jelaskan, dan akan menjadi fondasi dan/atau pendukung teori dalam dasar penelitian ini adalah: krisis kelaparan (*famine*) dan diplomasi (*diplomacy*).

Howe dan Devereux mengutip definisi *famine* paling mendasar yang diketengahkan oleh Mayer, "Dalam istilah statistik, (*famine*) dapat diartikan sebagai kekurangan pangan secara berat yang disertai oleh peningkatan signifikan dalam tingkat kematian lokal maupun regional."³³

Berbagai definisi krisis kelaparan atau *famine* lainnya telah diketengahkan oleh banyak pihak. Definisi-definisi tersebut memandang arti *famine* dari berbagai sudut pandang, diantaranya persediaan pangan, konsumsi pangan, maupun angka mortalitas. Bila didasari pada persediaan pangan, *famine is a "sudden, sharp reduction in food supply resulting in widespread hunger (Brown & Eckholm, 1947)."³⁴ Adapun sudut pandang konsumsi pangan mengartikan *famine* sebagai "sudden collapse in level of food consumption of large numbers of people (Scrimshaw, 1987)."³⁵ Akhirnya, bila mengacu pada tingkat mortalitas, *famine* diartikan sebagai "unusually high mortality with unusually severe threat to food intake of some segments of a population (M. Ravillion, 1997)."³⁶*

Menurut W.M. Curtiss, *famine* atau krisis kelaparan pada umumnya diakibatkan oleh kurangnya produksi makanan, atau akibat kegagalan transportasi makanan ke daerah-daerah terpencil. Untuk yang kedua juga harus diperhatikan kurangnya fasilitas transportasi selain juga batasan-batasan politis terhadap transportasi pada masa peperangan maupun perdamaian.³⁷ Krisis kelaparan dalam sejarah sebagian besar diakibatkan oleh gagal panen. Sedangkan dalam masa modern dimana krisis kelaparan diakibatkan oleh gagal panen hasil kekeringan atau banjir, transportasi pangan dari daerah-daerah yang memiliki kelebihan

³³ Paul Howe & Stephen Devereux. "Famine scales: Towards an instrumental definition of 'famine'" dalam *The New Famines: Why famines persist in an era of globalization* (Stephen Devereux: Editor). London: Routledge. 2007. h. 29.

³⁴ Keith P. West, Jr. "International Nutrition: Famine". The John Hopkins Bloomberg School of Public Health. 2006. h. 6.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Curtiss. *op. cit.* h. 5.

pangan dapat membantu mengatasi situasi tersebut.³⁸ Selebihnya, Curtiss pun menegaskan bahwa Asia merupakan suatu benua yang khususnya sangat rentan akan jatuhnya krisis kelaparan. Hal ini disebabkan penghuni benua tersebut tidak memiliki persediaan tambahan hewan ternak yang dapat mereka gunakan sebagai sumber pangan pada saat-saat gagal panen.³⁹

Diplomasi tradisional mengamati bagaimana negara-negara berupaya untuk mempengaruhi perilaku pihak lain melalui negosiasi, melalui tindakan atau aksi tertentu atau justru menghindari tindakan tersebut, atau melancarkan diplomasi publik.⁴⁰

Dalam menggunakan diplomasi untuk memproyeksikan kekuatan (*power*), suatu negara dapat bertindak seperti hal-hal berikut:

- Menyatakan pada suatu negara ketidakpuasan atas arah kebijakannya baik secara terbuka maupun secara privat.
- Penawaran hubungan yang lebih baik dengan suatu negara, atas persetujuan akan persyaratan tertentu (misalnya perubahan sikap suatu negara).
- Ancaman adanya tindakan-tindakan ekstrim atau konsekuensi yang negatif sekiranya suatu negara menolak untuk mentaati suatu aturan atau menolak untuk bekerjasama.
- Berpaling pada suatu badan internasional untuk mendapatkan legitimasi multilateral.
- Memenuhi permintaan suatu negara, seperti pengakuan diplomatik ataupun bantuan luar negeri, sebagai imbalan kerjasama.
- Mengurangi akses atau bahkan menghalangi secara penuh fasilitas yang dibutuhkan oleh suatu negara – seperti penarikan bantuan luar negeri atau pemutusan hubungan diplomatik – sebagai konsekuensi kesalahan yang dilakukan negara tersebut.⁴¹

Diplomasi pada umumnya dimulai dengan tawar-menawar, melalui komunikasi secara langsung maupun tidak langsung, dalam upaya untuk mencapai

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.* h. 6.

⁴⁰ Karen A. Mingst. *Essentials of International Relations (Second Edition)*. New York: W.W.Norton & Company. 2003. h. 111.

⁴¹ *Ibid.* h. 111-112.

kesepakatan atas suatu isu. *Bargaining* ini dapat dijalankan secara perlahan dan hati-hati oleh masing-masing pihak, dengan adanya kesadaran bahwa suatu tindakan atau gerakan terhadap satu arah dapat mengundang reaksi tertentu oleh 'lawan'. Negara-negara pada umumnya memasuki suatu negosiasi diplomatik sebagai dua kekuatan yang sama tingkatannya. Masing-masing memiliki pengetahuan akan kemampuannya sendiri maupun kemampuan lawannya, serta informasi mengenai tujuan-tujuan masing-masing. Perlu pula ditegaskan bahwa meskipun hasil akhir dari negosiasi hampir selalu saling menguntungkan, hasil tersebut biasanya tidak memuaskan kedua belah pihak secara merata.⁴²

1.6 Kerangka Teori

Multi-Track Diplomacy atau diplomasi multi-jalur merupakan suatu cara konseptual untuk melihat dan/atau menganalisa proses-proses dari penciptaan perdamaian internasional sebagai suatu sistem yang dinamis.⁴³ Konsep *multi-track diplomacy* memiliki pandangan bahwa rangkaian aktivitas-aktivitas warga negara dan masyarakatnya (baik itu individual, institusional, maupun suatu komunitas) yang saling terkait dan beroperasi sejalan memiliki satu tujuan bersama yang utama: dunia yang damai.

Perlu ditegaskan disini bahwa istilah damai dan/atau perdamaian dalam teori diplomasi multi-jalur tidak hanya bertumpu pada perdamaian negatif (yang berarti tidak adanya peperangan); namun lebih ditekankan pada perdamaian positif atau suatu situasi perdamaian yang juga memperhatikan unsur-unsur keadilan sosial dan ekonomi, integritas lingkungan, hak asasi manusia, dan pembangunan.⁴⁴ Betty Reardon, yang dikutip oleh Diamond & McDonald, mengetengahkan interpretasinya terhadap *positive peace*, yakni:

⁴² *Ibid.* h. 112.

⁴³ Dr. Louise Diamond & John W. McDonald. *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace (Third Edition)*. Kumarian Press. 1996. h. 1.

⁴⁴ Konsep 'Negative vs. Positive Peace' pertama kali diprakarsai oleh Johan Galtung; dengan pemikiran bahwa arti perdamaian tidak sebatas ketiadaan konflik, kekerasan ataupun peperangan, tetapi juga dengan adanya suatu hubungan yang kolaboratif maupun saling membantu antar-negara. <www.johangaltung.com>

“Perdamaian positif pada umumnya dilihat telah mengubah ulang prioritas global sehingga menjunjung tinggi keadilan sosial, pembangunan ekonomi, dan proses politik yang melibatkan segala pihak. Perhatian terhadap isu-isu struktural ini terdorong baik oleh pengertian bahwa kemiskinan dan penindasan merupakan hal-hal utama yang menjadi katalis kekerasan dan peperangan, maupun oleh suatu keinginan untuk menciptakan masa depan dunia yang lebih manusiawi.”⁴⁵

Penekanan diatas khususnya perlu ditegaskan sehubungan dengan penggunaan dan/atau penerapan teori ini khususnya pada Korea Utara dalam upayanya secara umum untuk menangani keterpurukan sistem ekonominya, dan khususnya lagi untuk mengatasi krisis pangan dan kelaparannya.

Mengacu pada interpretasi perdamaian positif oleh Reardon, *famine* oleh karena itu dapat dianggap sebagai suatu kondisi yang bertentangan dengan, bahkan mengancam kelangsungan, perdamaian positif. Sebaliknya pula, kegagalan terhadap kelangsungan perdamaian positif dapat berimplikasi terhadap munculnya kondisi *famine* itu sendiri. Terlebih lagi bila kita menarik pengertian *famine* oleh Walker yang dikutip oleh Howe & Devereux:

“*Famine* merupakan suatu proses sosio-ekonomi yang mengakibatkan kemelaratan akan kelompok yang paling lemah dalam masyarakat, hingga mencapai suatu titik dimana mereka tidak dapat lagi, sebagai suatu kelompok, mempertahankan suatu kehidupan yang layak. Pada akhirnya, proses tersebut berujung pada ketidakmampuan individu untuk memperoleh pangan yang layak untuk bertahan hidup.”⁴⁶

Pengertian akan adanya ‘*new famine*’ khususnya yang ditekankan oleh Devereux pada era globalisasi merupakan suatu indikasi gagalnya perdamaian positif.⁴⁷ Dengan demikian, konflik dan/atau peperangan sebagai indikasi gagalnya perdamaian positif maupun negatif merupakan salah satu pemicu utama ataupun hasil dari terjadinya *famine*. Oleh karena itu, *multi-track diplomacy* dengan tujuan perdamaian (positif maupun negatif) merupakan salah satu instrumen yang secara signifikan dapat menghindari ataupun menangani krisis

⁴⁵ *Ibid.* h. 13.

⁴⁶ Howe & Devereux. *op. cit.* h. 30.

⁴⁷ Stephen Devereux. “From ‘old famines’ to ‘new famines’” dalam *The New Famines: Why famines persist in an era of globalization* (Stephen Devereux: Editor). London: Routledge. 2007. h. 11.

pangan dan kelaparan (*famine*).

Adapun konsep *multi-track diplomasi* merupakan perluasan dari paradigma "*track-one, track-two*" yang telah terbentuk dalam studi dan praktek diplomasi sepuluh tahun terakhir. Secara historis, penerapan dua jalur dalam diplomasi merupakan realisasi dari pemikiran yang timbul bahwa diplomasi tidak hanya terjadi pada tingkatan pemerintahan yang resmi saja. Warga negara-warga negara dari berbagai lapisan masyarakat yang berbeda, dengan berbagai kemampuan yang berbeda pula, dapat memberikan suatu kontribusi yang signifikan dalam proses diplomasi. Dengan kata lain, proses diplomasi dalam menciptakan kerjasama internasional maupun pengatasan dan/atau penyelesaian konflik dapat berjalan melalui jalur formal pemerintahan (*track-one diplomacy*) maupun jalur non-formal yang dijalankan warga dari berbagai lapisan masyarakat (*track-two diplomacy*).

Track-one diplomacy adalah apa yang dipraktikkan oleh para diplomat profesional yang merepresentasikan negosiasi formal antar-negara. Sedangkan *track-two diplomacy* berhubungan dengan upaya-upaya penyelesaian konflik oleh para praktisi dan teoritis penyelesaian konflik profesional non-negara. Ia bersinggungan pada hubungan-hubungan dan kegiatan-kegiatan non-pemerintahan, informal, dan tidak resmi antara warga negara atau kelompok individual privat, yang kadang disebut sebagai *citizen diplomats* atau *non-state actors*.⁴⁸

Multi-Track Diplomacy terdiri atas sembilan jalur (variabel) dalam suatu kerangka kerja yang konseptual dan praktis, agar lebih mudah memahami aktivitas-aktivitas dalam sistem penciptaan perdamaian yang kompleks:

1. **"Pemerintah, atau Penciptaan Perdamaian Melalui Diplomasi:** jalur resmi dari diplomasi, perumusan kebijakan, dan penciptaan perdamaian seperti halnya yang dijalankan melalui aspek-aspek formal proses pemerintahan.
2. **Non-pemerintah/Profesional, atau Penciptaan Perdamaian Melalui Penyelesaian Konflik:** jalur aksi dari profesional non-pemerintah menganalisa, mengantisipasi, memecahkan maupun menangani konflik internasional oleh aktor-aktor non-negara.
3. **Bisnis, atau Penciptaan Perdamaian Melalui Perdagangan:** jalur

⁴⁸ Diamond & McDonald. *op. cit.* h. 2.

bisnis dan pengaruh-pengaruhnya secara potensial maupun riil terhadap penciptaan perdamaian melalui pemberian kesempatan ekonomi, persahabatan dan saling-pengertian internasional, saluran komunikasi informal, serta dukungan terhadap aktivitas-aktivitas pencipta perdamaian lainnya.

4. **Warga Negara, atau Penciptaan Perdamaian Melalui Keterlibatan Pribadi:** termasuk berbagai cara warga negara individual terlibat dalam aktivitas-aktivitas perdamaian dan pembangunan melalui diplomasi warga negara, program pertukaran, organisasi relawan swasta, lembaga swadaya masyarakat, dan kelompok-kelompok kepentingan khusus.
5. **Riset, Pelatihan, dan Pendidikan, atau Penciptaan Perdamaian Melalui Pembelajaran:** melibatkan tiga dunia yang saling berhubungan: riset, pelatihan dan pendidikan; yang mana setiap ruang lingkupnya berdedikasi untuk memberikan arahan untuk memahami aspek-aspek global, silang-kultural, perdamaian dan keamanan dunia, konflik dan penyelesaiannya.
6. **Activism, atau Penciptaan Perdamaian Melalui Advokasi:** meliputi lahan aktivisme perdamaian dan lingkungan dalam isu-isu seperti pelucutan senjata, hak asasi manusia, keadilan sosial dan ekonomi, dan advokasi kelompok-kelompok kepentingan yang berhubungan dengan kebijakan pemerintahan tertentu.
7. **Agama, atau Penciptaan Perdamaian Melalui Kepercayaan dalam Tindakan:** memperhatikan bagaimana kepercayaan dan tindakan yang berorientasi pada perdamaian dari komunitas agamis dan spiritualis serta gerakan-gerakan yang didasarkan pada moralitas seperti *pacifism*, *sanctuary* dan non-kekerasan.
8. **Bantuan Dana, atau Penciptaan Perdamaian Melalui Penyediaan Sumber Daya:** berhubungan dengan komunitas pemberi dana – yakni yayasan-yayasan maupun para dermawan individual yang menyediakan dukungan finansial untuk berbagai aktivitas yang dijalankan oleh jalur-jalur lainnya.
9. **Komunikasi dan Media, atau Penciptaan Perdamaian Melalui Informasi:** merupakan jalur yang merepresentasikan suara rakyat: bagaimana opini publik terbentuk dan terpaparkan melalui media-cetak, film, video, radio, sistem-sistem elektronik lainnya, dan melalui seni.⁴⁹

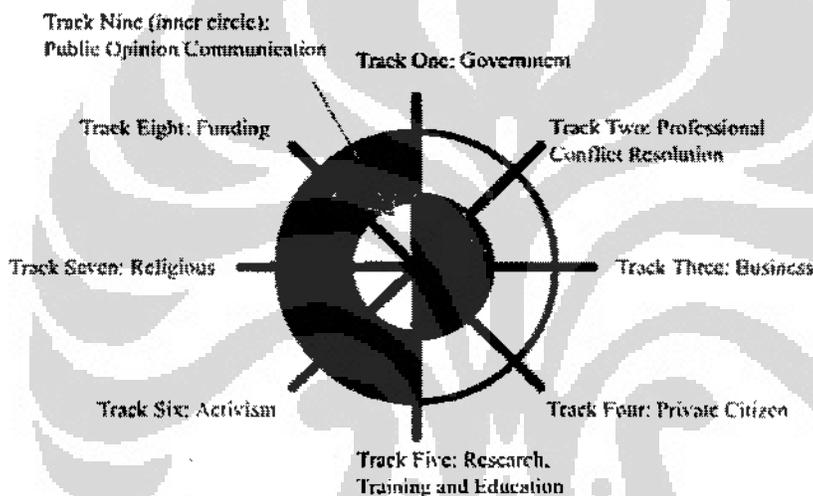
Tiap-tiap jalur diatas memiliki keunikan dan/atau karakteristiknya masing-masing; bahkan digambarkan sebagai representasi dari dunianya masing-masing dengan cara pandang dan filosofi, tujuan, bahasa, sikap, kegiatan-kegiatan, variasi-variasi, kultur dan keanggotaannya tersendiri. Namun demikian, pada saat yang bersamaan “dunia-dunia” tersebut memiliki keterkaitan dimana segala

⁴⁹ *Ibid.* h. 4-5.

macam aktivitasnya saling bersentuhan, membantu, dan melengkapi; suatu hubungan yang berkisar antara persekutuan hingga persahabatan; serta derajat keterbukaan yang bervariasi untuk komunikasi dan saling mendukung.⁵⁰

Untuk menggambarannya, kesembilan jalur diatas diorganisir dalam suatu lingkaran untuk memperlihatkan secara grafis prinsip dasar dari pemikiran yang menyatakan bahwa “keseluruhan lebih utama dan lebih besar dari hasil jumlah gabungan bagian-bagiannya.”⁵¹

DIAGRAM 1.1
Sistematika Diplomasi Multi-Jalur



Sumber Diagram:

“Multi-Track Diplomacy” (by John W. McDonald). *Beyond Intractability Online*.
< www.beyondintractability.org/essay/multi-track_diplomacy/ >

Rancangan gambaran diplomasi multi-jalur tersebut menunjukkan bahwa tidak ada satu jalur yang lebih penting dari jalur yang lainnya, dan tidak ada jalur yang independen dari jalur-jalur lainnya. Tiap jalur memiliki asal-muasal, nilai, dan pendekatannya sendiri, namun keterkaitan dan koordinasi antar kesembilannya dapat menjadi suatu senjata diplomasi yang dapat diandalkan.

Dengan demikian, diplomasi multi-jalur lebih dari sekedar pemahaman tiap-tiap jalur diplomasi secara individual; tetapi juga melihat hubungan antar-tiap

⁵⁰ *Ibid.* h. 5.

⁵¹ *Ibid.* h. 14.

jalur serta keseluruhan dari sistem tersebut,⁵² dan melibatkan sebanyak-banyaknya jalur diplomasi ketika mengimplementasikan diplomasi pada suatu kegiatan. Diplomasi multi-jalur harus dapat dilihat sebagai suatu sistem secara keseluruhan.

1.7 Rumusan Asumsi dan Hipotesis

Berdasarkan latar belakang, rumusan permasalahan, fakta-fakta dan teori yang telah dipaparkan diatas, penulis menarik **asumsi** sebagai berikut:

1. Korea Utara tidak dapat menyelesaikan masalah krisis pangan dan kelaparannya dengan berpegang pada prinsip kemandiriannya (*juche*) saja; dan oleh karena itu ia dituntut membuka diri untuk menjalin hubungan kerjasama dengan negara-negara dan pihak lain khususnya melalui wacana diplomasi.
2. Sehubungan dengan itu, Korea Utara tidak dapat mengandalkan diplomasinya hanya pada tingkat pemerintahan resmi (*track-one diplomacy*) saja.

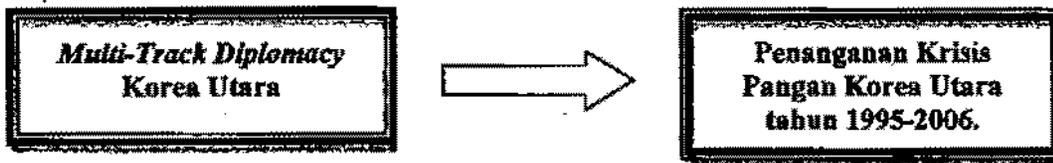
Adapun **hipotesis** atau jawaban sementara terhadap rumusan permasalahan yang dapat penulis rumuskan adalah:

Untuk mengatasi krisis pangan dan kelaparannya, *Democratic People's Republic of Korea (DPRK)* atau Korea Utara pada tahun 1995-2006 mempraktekkan *multi-track diplomacy* (diplomasi multi-jalur).

Dalam pada itu, diplomasi multi-jalur (*multi-track diplomacy*) tersebut merupakan cara dan solusi yang paling dibutuhkan untuk mengatasi krisis pangan dan kelaparan Korea Utara.

⁵² *Ibid.*

1.8 Model Analisis



Variabel Bebas: <i>Multi-Track Diplomacy</i> Korea Utara		
Konsep	Variabel	Indikator
Multi-Track Diplomacy: Diplomasi Multi-Jalur	<i>Track-One Diplomacy:</i> Penciptaan perdamaian melalui diplomasi. Perjanjian pemberian bantuan serta penggunaan kekuatan nuklir untuk mendapatkan bantuan.	Perjanjian-perjanjian bilateral bantuan ekonomi dan pangan terhadap Korea Utara. Keterlibatan DPRK dalam organisasi internasional maupun <i>NGOs</i> seperti PBB, UNDP, WFP, UNICEF, WHO serta <i>NGOs</i> seperti Palang Merah & Bulan Sabit Merah Internasional. <i>Four Nation Peace Talks, Three-Party Talks</i> dan <i>Six-Party Talks</i> : Korea Utara berinisiatif membuka diri terhadap inspeksi nuklir & pelumpuhan fasilitas nuklir demi penciptaan perjanjian non-agresi, hubungan diplomatik dan kerjasama ekonomi.
	<i>Track-Three Diplomacy:</i> Penciptaan perdamaian melalui perdagangan. Upaya peningkatan sektor ekonomi untuk memajukan dan melancarkan jalannya sektor pertanian.	Upaya Korut untuk menarik FDI oleh <i>DPRK Committee for the Promotion of External Economic Cooperation (CPEEC)</i> dan <i>Korea International Investment Development Corporation</i> . Promosi pariwisata Korut melalui Proyek Mt. Kungang; khususnya menarik wisatawan & usaha kecil/menengah Korsel. Kerjasama ekonomi dan pertukaran mekanisme. Perusahaan-perusahaan dagang yang menunjang sektor pangan.
	<i>Track-Nine Diplomacy:</i> Penciptaan perdamaian melalui informasi (<i>megaphone diplomacy</i>).	Indikasi kekurangan pangan dan kelaparan melalui pernyataan radio Korea Utara (1995). Laporan penurunan produksi pangan melalui agen pemberitaan Korea Utara (1997). <i>Food aid appeal</i> dan promosi pariwisata & <i>special economic zones</i> Korea Utara melalui KCNA (2002).

1.9 Metode Penelitian

Metode penelitian ini dijalankan dengan menggunakan *quantitative approach* (pendekatan kuantitatif). Menurut Alan Bryman, "penelitian kuantitatif menekankan kuantifikasi dalam pengumpulan dan analisis data."⁵³ Namun demikian, yang perlu dijelaskan disini adalah bahwa penelitian dalam ilmu HI yang menggunakan pendekatan kuantitatif tidak harus selalu menggunakan kuantifikasi (data-data yang mengandung angka-angka dan hitung-menghitung). Seperti halnya dalam penelitian ini, yang penulis maksud dengan penggunaan pendekatan kuantitatif adalah:

- Penggunaan konsep dan/atau teori sebagai alat untuk menghasilkan hipotesis (pendeduksian pada awal penelitian).
- Dari konsep dan/atau teori tersebut terdapat indikator-indikator yang secara tidak langsung menjadi alat ukur konsep menuju validitas dan reliabilitas hasil akhir penelitian.
- Terbukti atau tidaknya suatu hipotesis dapat dilihat dari indikator konsep.
- Generalisasi (induksi) berdasarkan indikator-indikator yang ada menghasilkan kesimpulan hasil pengujian hipotesis yang telah diajukan pada awal penelitian.

Dengan kata lain, esensi yang ditarik dari pendekatan kuantitatif dalam penelitian ini adalah alur dari jalannya penelitian itu sendiri.

Adapun penulisan laporan penelitian disusun secara **deskriptif-analitis**, dimana pada awal laporan penelitian penulis akan mendeskripsikan atau menjabarkan sejumlah fakta-fakta mengenai suatu fenomena yang terjadi. Berikut fakta-fakta yang dideskripsikan tersebut akan dianalisa melalui operasionalisasi indikator ke dalam variabel bebas untuk menguji hipotesis dan menghasilkan variabel terikat yang relevan. Dalam kasus diplomasi Korea Utara untuk mengatasi krisis pangan yang melandanya, penulis pada awal laporan penelitian akan meninjau secara historis berbagai faktor yang berkontribusi terhadap krisis pangan dan kelaparan Korea Utara; berikut analisa pengaruh dari perdagangan, kerjasama ekonomi, maupun peran bantuan luar negeri dalam penanganan krisis.

⁵³ Alan Bryman. *Social Research Methods (Second Edition)*. Oxford: Oxford University Press. 2006. h. 542.

Secara khusus kemudian penulis akan menjabarkan upaya-upaya diplomasi multi-jalur Korea Utara dalam upaya penanganan krisis yang dihadapinya. Dalam upaya menguji hipotesis yang telah dirumuskan, penulis pun akan menganalisa bagaimana hasil diplomasi multi-jalur tersebut berperan dalam upaya penanganan krisis pangan Korea Utara.

1.10 Sumber Data dan Teknik Pengumpulan Data

Data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah data-data sekunder; yang akan pula didukung oleh data-data primer. Data-data sekunder merupakan rujukan-rujukan yang bersumber pada perpustakaan dan pusat-pusat informasi (*library research* atau penelitian kepustakaan) seperti departemen luar negeri dan perpustakaan pusat dan jurusan Hubungan Internasional (Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik) Universitas Indonesia. Pengumpulan data-data sekunder diperoleh dari literatur-literatur yang relevan dengan penelitian yang berupa buku-buku, ensiklopedia, berbagai jurnal ilmiah, artikel-artikel di dalam majalah dan surat kabar, kliping, hasil-hasil penelitian terdahulu serta bentuk-bentuk publikasi lain yang berkaitan dengan permasalahan, termasuk berbagai macam sumber yang penulis peroleh melalui situs-situs di internet.

Sedangkan data primer diperoleh melalui wawancara dengan pejabat departemen luar negeri direktorat keamanan internasional dan pelucutan senjata dan direktorat Asia Timur dan Pasifik, serta wawancara dan/atau konsultasi melalui korespondensi email dengan Marcus Noland (peneliti di *Peterson Institute for International Economics* serta seorang ahli dalam isu pangan di Korea Utara) dan Lena Savelli (Kepala Kantor Cabang *World Food Programme* Khusus Bantuan untuk Korea Utara).

1.11 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan diajukan agar laporan penelitian ini dapat tersusun secara teratur dan sistematis. Penyusunan laporan penelitian ini akan dibagi kedalam lima bagian atau pembabakan sebagai berikut:

BAB 1 merupakan bagian pendahuluan yang menjabarkan latar belakang masalah; perumusan masalah; tujuan dan manfaat penelitian; kajian pustaka; definisi konseptual; kerangka teori; rumusan asumsi dan hipotesis; model analisis; metode penelitian; sumber data dan teknik pengumpulan data; serta sistematika penulisan laporan penelitian.

BAB 2 meninjau secara deskriptif sejarah krisis pangan dan kelaparan yang telah hampir dua dekade melanda Korea Utara. Tinjauan tersebut termasuk pula analisa akan faktor-faktor yang berkontribusi terhadap krisis pangan dan kelaparan di Korea Utara seperti latar belakang sistem ekonomi dan pertaniannya, pengaruh perdagangan dengan blok sosialis, hingga bencana banjir yang menimpanya dua tahun berturut-turut (pada tahun 1995 dan 1996). Akan dibahas pula distribusi penderitaan serta berbagai estimasi angka kematian akibat krisis, mekanisme distribusi pangan melalui *public distribution system* dan kontroversi seputar sistem distribusi pangan serta bantuan pangan yang diterima. Bab ini ditutup dengan penjabaran beberapa kebijakan domestik sebagai upaya awal pemerintah untuk menangani krisis yang menimpanya.

BAB 3 adalah bab pembahasan yang menjabarkan penggunaan diplomasi multi-jalur Korea Utara untuk penanganan krisis pangannya. Operasionalisasi konsep ke dalam indikator-indikatornya akan dijabarkan serta dianalisa pada bagian ini. Dengan kata lain, tiap-tiap *track* (jalur) diplomasi yang dilaksanakan oleh Korea Utara akan dipaparkan dan dijelaskan secara terperinci; selain pula dianalisa bagaimana implikasinya (*output, outcome, dan impact*) terhadap penanganan krisis pangannya sebagai alat uji hipotesis yang telah diajukan pada Bab pendahuluan. Jalur-satu diplomasi akan membahas hubungan bilateral, multilateral melalui organisasi internasional maupun organisasi non-negara, serta pembahasan perundingan *nuclear as a political and economic leverage* dalam *three-party* dan *six-party talks*. Jalur-tiga diplomasi membahas upaya-upaya

Korea Utara, khususnya para pelaku bisnis, untuk menarik investasi asing, mempromosikan pariwisata, serta berbagai perusahaan yang mendukung sektor pangan Korea Utara. Sedangkan jalur-sembilan membahas peran media dalam berdiplomasi untuk memperoleh bantuan ekonomi, khususnya bantuan pangan.

BAB 4 sebagai bab yang menguji hipotesa akan menganalisa penjabaran diplomasi multi-jalur pada bagian sebelumnya dengan mengamati efektivitas diplomasi-diplomasi tersebut dalam pengatasan krisis pangan dan kelaparan di Korea Utara.

BAB 5 merupakan bagian penutup yang akan menyampaikan kesimpulan dari hasil analisa pada bagian-bagian sebelumnya berikut penegasan akan terbukti atau tidaknya hipotesis yang telah penulis rumuskan pada pendahuluan. Penulis juga akan mengajukan pandangan dan rekomendasi penulis terhadap bagaimana penanganan kasus yang dianalisa. Akhirnya, penulis akan mengajukan pula rekomendasi bagi mereka yang berminat untuk melakukan studi atau analisa lanjut terhadap pokok bahasan yang sama dan/atau serupa.

BAB 2 REPUBLIK DEMOKRATIK RAKYAT KOREA: LATAR BELAKANG DAN ASAL MULA KRISIS PANGAN DAN KELAPARAN

Republik Demokratik Rakyat Korea – atau yang lebih dikenal dengan nama Korea Utara – pada dasarnya adalah negara berpendapatan kecil-menengah dengan estimasi pendapatan perkapita antara \$1.200 dan \$2.000.¹ Sebagai negara sosialis yang berkiblat pada Uni Soviet dan China, Korea Utara menganut sistem ekonomi komando dan sistem pertanian kolektif dimana diterapkan lahan pertanian secara kolektif, dan hasil produksi pertanian diserahkan kepada negara untuk kemudian di distribusikan oleh pemerintah melalui suatu mekanisme distribusi publik. Menurut Kim, Lee dan Sumner, walaupun sistem pengaturan dan luas lahan pertanian kolektif telah banyak berevolusi seiring waktu, hingga saat ini sistem pertanian sosialis tetap menjadi dasar struktur institusional dari sektor pertanian Korea Utara.²

Bagian ini akan sedikit-banyak menggambarkan sistem pertanian kolektif Korea Utara tersebut, topografi Korea Utara pada umumnya, pengembangan dan/atau modernisasi agrikultur, hingga pengaruh runtuhnya Blok Timur yang menginisiasikan awal terjadinya krisis pangan Korea Utara. Selbihnya, bab ini juga akan mendeskripsikan distribusi penderitaan dan estimasi angka kematian akibat krisis pangan, sistem distribusi publik dan kontroversinya, serta langkah awal kebijakan domestik pemerintah Korea Utara untuk menangani secara langsung krisis pangan yang menimpanya.

2.1 Latar Belakang Krisis Pangan dan Kelaparan

Sebelum Korea menjadi dua negara yang terpisahkan, bagian Utara merupakan pusat pembangunan dan industri, sementara bagian Selatan menjadi basis untuk sektor agrikulturnya. Hal ini dikarenakan bagian Utara dari

¹ Woon Keun Kim, Hyunok Lee & Daniel A. Sumner. "Assessing the Food Situation in North Korea". *Economic Development and Cultural Change*. 46:3(Apr.1998). h. 521.

² *Ibid*.

semenanjung Korea berupa dataran tinggi, sehingga hanya sekitar 14 persen dari 12 juta hektar tanahnya yang layak untuk diolah menjadi lahan pertanian.³ Sekitar 80 persen dari daratan Korea Utara merupakan pegunungan, dan posisinya geografisnya menjadikannya rentan untuk tertimpa cuaca yang berat akibat tiupan angin dingin dari Siberia. Akibatnya, musim semi (musim tanam) relatif pendek dan besar sekali kemungkinan adanya penurunan drastis temperatur sepanjang musim tanam tersebut.⁴ Pembagian semenanjung Korea dengan demikian memberikan suatu kerugian khususnya untuk sektor pertanian Korea Utara; mengingat bahwa ia berada pada tingkatan yang rendah secara internasional dalam hal luas lahan layak tanamnya.⁵ Oleh karena itu, sejak berdirinya Korea Utara, sektor agrikultur merupakan prioritas kedua pemerintah dibawah produksi industrinya, merefleksikan pengaruh yang besar dari strategi pembangunan sosialis atau Stalinis mantan Uni Soviet (Rusia).⁶

Salah satu kebijakan pertama dalam bidang pertanian yang diterapkan oleh pemerintah Korea Utara setelah terbentuk pada tahun 1946 adalah *Land Reform Act*, yang mendistribusikan lebih dari setengah lahan pertanian dari kelas-kelas tuan tanah pada para petani.⁷ Sekelompok rumah tangga petani dijadikan pertanian kolektif oleh pemerintah melalui kebijakan reformasi lahan tersebut.⁸ Kebijakan berikutnya oleh pemerintah merupakan kolektifisasi lahan pertanian yang meliputi tiga tingkatan: (1) *labor cooperative stage* dimana peralatan kerja digunakan untuk bersama; (2) *land cooperative stage* yakni distribusi hasil pertanian berdasarkan kepemilikan individu atas lahan pribadi, dan akhirnya; (3) *socialist cooperative stage* dimana semua hak kepemilikan pribadi atas lahan dan peralatan pertanian dihapuskan.⁹ Saat tiga tingkatan diatas tercapai pada tahun 1958, tiap pertanian kolektif pada umumnya memiliki sekitar 466 hektar lahan dibawah naungan 300 rumah tangga.¹⁰

³ *Ibid.* Lihat juga: Paul French. *North Korea: The Paranoid Peninsula – A Modern History*. London: Zedbooks. 2007. h. 118.

⁴ Kim, Lee & Sumner. *loc. cit.*

⁵ French. *loc. cit.*

⁶ *Ibid.* h. 117.

⁷ Kim, Lee & Sumner. *loc. cit.*

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

Suatu fakta yang mungkin kurang diketahui adalah pertumbuhan ekonomi dan pertanian Korea Utara hingga dekade 1980an justru mengungguli Korea Selatan.¹¹ Pemerintah Korea Utara sejak dekade 1950an telah mengemukakan secara publik bahwa salah satu tujuan kebijakannya adalah modernisasi sektor pedesaan dan/atau pertaniannya untuk memastikan persediaan pangan yang memadai bagi warganya. Untuk itu, berbagai macam investasi yang substansial dalam bidang pertanian dilancarkan pada masa modernisasi dekade 1960an hingga 1970an.¹² Pemerintah kemudian meluncurkan program-program perluasan lahan dan memulai program pembangunan pedesaan yang bertujuan untuk meningkatkan irigasi, pemupukan dan mekanisasi pertanian, serta menerapkan sistem pembangkit tenaga listrik (*electrification*) di daerah pedesaan.¹³ Strategi pemerintah tersebut menunjukkan hasil yang signifikan dengan adanya peningkatan pada lahan pertanian sebanyak 16 persen; dari 1.8 juta hektar pada tahun 1946 menjadi 2.1 juta hektar pada tahun 1984.¹⁴ Irigasi serta proyek-proyek penerapan sistem pembangkit listrik di pedesaan berhasil dituntaskan, dan mekanisasi bidang pertanian meningkat pesat mencapai pertengahan dekade 1970an. Terlebih lagi, peningkatan penggunaan pupuk mendorong Korea Utara untuk meningkatkan produksi pupuknya dengan membangun pabrik-pabrik baru atau meningkatkan kualitas fasilitas-fasilitas yang telah ada.¹⁵

Pencapaian yang juga patut dibanggakan oleh Korea Utara adalah layanan kesehatan dasar yang diterapkan oleh pemerintahnya pada masa tersebut bahkan telah mengundang sanjungan dari *World Health Organization* (WHO) serta agen-agen PBB lainnya. Sorotan utama WHO tersebut diantaranya adalah jaminan kesehatan anak-anak di Korea Utara melalui vaksinasi yang kualitasnya dinilai lebih baik dari AS sendiri; serta tingkat harapan hidup Korea Utara yang melebihi Korea Selatan.¹⁶ Terlebih lagi, Korea Utara pun pada masa tersebut telah mempraktekkan suatu inisiatif diplomasi yang baik sehubungan dengan bantuan

¹¹ Christine Ahn. "Peace, the Real Solution to Famine in North Korea". *CommonDreams.org*. Thursday, July 24 2003. <<http://www.commondreams.org/views03/0724-01.htm>>. Diakses pada: 4 Mei 2009, 21.29. h. 1.

¹² Kim, Lee & Sumner. *op. cit.* h. 522.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Ahn. *loc. cit.*

pangan. Pada tahun 1984, dimana Korea Selatan tertimpa bencana banjir yang cukup parah, Korea Utara mengirimkan bantuan pangan berupa 7000 ton beras untuk mengakomodasi para korban bencana tersebut.¹⁷ Pada tahun 1961, Korea Utara berhasil mencapai swasembada pertanian, dengan pertumbuhan GDP rata-rata yang berkisar antara 20 hingga 30 persen per tahunnya (antara 1954-1961).¹⁸ Suatu pencapaian yang cukup luar biasa untuk negara yang satu dekade sebelumnya terporak-porandakan akibat perang. Produk pertanian utama Korea Utara adalah beras, jagung, kentang, dan kacang hijau.¹⁹ Beras dan jagung menjadi dua produk pangan utama yang diproduksi dan dikonsumsi di Korea Utara; namun demikian geografi dan cuaca di negara tersebut menjadi suatu kendala untuk memproduksi beras sebaik tetangganya Korea Selatan dan Jepang.²⁰ Kendati pengembangan yang cukup berkesan, Paul French menegaskan betapa produksi pertanian dalam negeri Korea Utara pun tergantung pada berbagai sumber daya yang didatangkan dari luar (khususnya Uni Soviet dan China) yang seringkali berbentuk subsidi ataupun bantuan secara langsung.²¹ Hal ini kembali dikarenakan oleh kondisi tanah di Korea Utara yang menuntutnya untuk menerapkan teknik pertanian yang tepat serta memperoleh berbagai peralatan dan sumber daya yang terbaik.

Lalu apakah yang terjadi sehingga krisis pangan dan kelaparan menimpa Korea Utara sampai dua dekade lebih lamanya? Menurut Shim Jae Hoon yang dikutip oleh Ian Jeffries, pemicu krisis pangan dan kelaparan berkisar antara berbagai macam bencana alam serta kebijakan pemerintah.²² Namun demikian, yang perlu diperhatikan adalah fakta yang ditegaskan oleh Marcus Noland yang menyatakan bahwa “meskipun banjir (bencana alam) berperan dalam mengakibatkan krisis pangan di Korea Utara, pertanian, seperti halnya perekonomiannya secara umum, telah mengalami kemerosotan perlahan sejak

¹⁷ Ian Jeffries. *North Korea: A guide to economic and political developments*. London: Routledge. 2006. h. 446.

¹⁸ Ahn. *loc. cit.* Lihat juga Jeffries. *op. cit.* h. 482.

¹⁹ French. *op. cit.* h. 118.

²⁰ Kim, Lee & Sumner. *loc. cit.*

²¹ *Ibid.*

²² Jeffries. *op. cit.* h. 65.

awal dekade"²³ (1990an). Smith dan Huang yang juga dikutip oleh Jeffries pun berpendapat bahwa krisis pangan dan kelaparan Korea Utara dapat dilacak hingga akhir dekade 1980an akibat terganggunya hubungan perdagangan Korea Utara dengan para sekutu dagang sesama negara sosialis.²⁴ Diawali dengan jatuhnya Uni Soviet serta runtuhnya blok perdagangan sosialis sehingga mengeliminasi mitra-mitra dagang utama Korea Utara. Mantan Uni Soviet tersebut menghentikan bantuan energi dan ekonominya pada tahun 1987.

Runtuhnya Uni Soviet pada tahun 1991 mengakibatkan penarikan segala macam subsidi dan/atau bantuannya terhadap Korea Utara. Alhasil, hampir seketika setelah payung dari Blok Timur—kekuatan dunia tersebut jatuh, perekonomian Korea Utara mengalami kemerosotan yang tajam. Paul French mengemukakan bagaimana situasi tersebut sangat menggambarkan seberapa besarnya peran Soviet — melalui bantuan dan subsidi harga-harga impornya — dalam menyokong perekonomian Korea Utara.²⁵ Pengaruhnya terhadap daya saing perekonomian Korea Utara di kancah internasional pun langsung terlihat, dimana awalnya Korea Utara tengah menikmati pendapatan perkapita yang jumlahnya dua kali lipat dari Korea Selatan, runtuhnya Uni Soviet pada akhirnya menjadikan situasi perekonomian yang terbalik antara kedua negara.²⁶ Sektor industri Korea Utara hingga pada titik tersebut sangat bergantung pada impor-impor murah yang disubsidi. Malangnya, pada saat yang bersamaan harga impor dari negara-negara lain semakin meningkat — dimana antara 1989 dan 1992 harga minyak bumi meningkat dari \$75 menjadi \$135 per ton. Dalam perdagangannya, China dan mantan Uni Soviet yang biasanya bersedia melakukan *barter trade* dengan Korea Utara pun menuntut pembayaran secara tunai.²⁷ Alhasil, impor minyak pun menurun drastis dari 500.000 ton pada tahun 1989, menjadi 30.000 pada tahun 1992.²⁸

²³ Marcus Noland. "North Korea as a 'new' famine" dalam Stephen Devereux (Editor). *The New Famines: Why famines persist in an era of globalization*. London: Routledge. 2007. h. 204.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ French. *op. cit.* h. 99.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.* h. 99-100.

²⁸ *Ibid.*

Kejadian-kejadian diatas – khususnya yang berhubungan dengan pengurangan impor sumber energi – menjadi stimulus terjadinya suatu proses deindustrialisasi bagi Korea Utara. Contohnya, dengan berakhirnya subsidi minyak dari mantan Uni Soviet dan China telah menghambat bekerjanya traktor-traktor maupun mesin-mesin berat yang digunakan para petani di Korea Utara. Oleh karena itu para petani tersebut harus kembali mengandalkan pekerjaan berat pada hewan-hewan ternak seperti sapi dan kerbau pembajak tanah pertanian, untuk mengerjakan pekerjaan-pekerjaan beratnya. Dua pupuk utama yang digunakan di Korea Utara, yakni pupuk urea dan amonium sulfat, yang berdasarkan pada *petroleum*; berkurang produksinya akibat penurunan impor minyak.²⁹ Sehubungan dengan energi dan pupuk, kurangnya energi dalam bentuk batubara juga mengakibatkan penutupan pabrik pupuk yang menggunakan bahan bakar batubara. Akhirnya, irigasi yang sangat bergantung pada pompa-pompa air yang menggunakan sumber tenaga listrik pun harus terhambat akibat kurangnya tenaga listrik.³⁰ Selanjutnya, kendala-kendala dalam produksi semakin diperumit dengan kendala distribusi yang diakibatkan oleh kurangnya bahan bakar serta suku cadang kendaraan.³¹ Secara umum, deindustrialisasi tersebut pun telah memaksa pemerintah untuk menghentikan dan merombak ulang rencana pembangunan tujuh-tahunnya, yang telah memasuki fase ketiga. Hingga pada titik ini, keseimbangan pangan Korea Utara mulai mengalami kegoyahan yang signifikan.

Untuk menangani kendala-kendala maupun berbagai kegagalan tersebut, pemerintah Korea Utara mengambil beberapa langkah penanganan. Salah satu kebijakan adalah perintah untuk menjalankan prekonomian diluar perencanaan pemerintah pusat; hal ini merupakan suatu kontradiksi yang sangat signifikan dalam sistem ekonomi sosialis atau sistem ekonomi komando. Sejak berdirinya Korea Utara, pemerintahan telah menciptakan salah satu sistem monokultur yang paling modern di dunia, namun demikian dengan berkurangnya input-input

²⁹ Marcus Noland, Sherman Robinson & Tao Wang. "Famine in North Korea: Causes and Cures". *Institute for International Economics & International Food Policy Research Institute*. February 1999. <<http://www.iie.com/publications/wp/99-2.pdf>>. Diakses pada: 10 Maret 2009, 01.15. h. 1.

³⁰ *Ibid*

³¹ *Ibid*

pertanian dan bahan bakar minyak akibat runtuhnya blok perdagangan sosialis, rakyat Korea Utara mulai menderita berbagai kekurangan.³² Hal ini pun ditegaskan oleh Smith dan Huang yang dikutip langsung oleh Marcus Noland yang menyatakan bahwa "faktor pemicu utama terhadap krisis adalah penurunan tajam terhadap input-input pertanian yang diakibatkan oleh gangguan dalam perdagangan dengan blok sosialis dari tahun 1980an."³³ Beberapa rencana pertanian yang ambisius dan direncanakan dengan salah diterapkan untuk menutupi kekurangan, seperti reklamasi massal tanah pesisir untuk penanaman beras, yang jatuh/gagal untuk menghasilkan persediaan pangan tambahan, akibat desalinasi dan kondisi cuaca yang mengakibatkan banjir. Sedangkan upaya penanaman sekitar 300.000 hektar beras tersebut telah menyia-nyiakan sumber daya yang signifikan dan merupakan suatu hal yang diluar perencanaan awal, sehingga semakin melemahkan sistem yang telah dibangun.³⁴ Beberapa proyek industri yang merupakan pembangunan infrastruktur pun banyak yang harus dibatalkan dari perencanaan awal.

Menarik suatu kesimpulan dari rangkaian kejadian diatas, Korea Utara pada dasarnya kurang jeli dalam merubah orientasi ekonomi dan perdagangannya sebagai tanggapan terhadap guncangan ekonomi yang diakibatkan oleh runtuhnya Uni Soviet. Sistem blok perdagangan sosialis pun semakin melemah dengan China yang semakin merangkul reformasi pasar dalam perekonomiannya, serta Vietnam dan Kuba yang juga mencanangkan berbagai program reformasi ekonominya, walaupun secara terbatas. Dengan kata lain, sistem ekonomi komando yang mana Korea Utara menjadi satu-satunya penganutnya secara murni telah dianggap tidak signifikan dan tidak lagi efektif. Ekonomi komando dan sektor agrikultur Korea Utara yang terkolektif tersebut selama ini sangat bergantung pada kemampuan dan input materi dari Soviet. Ketika input tersebut dihilangkan, ketidakmampuan ekonominya untuk menyesuaikan diri dengan kondisi terkini mengakibatkan kejatuhan perekonomian dan kekurangan

³² Christine Ahn. "North Korea Needs Development, Not Food Aid." *The Oakland Institute*. <<http://www.oaklandinstitute.org/?q=node/view/308>> Diakses pada: 4 Mei 2009, 21.26. h. 1.

³³ Noland. *loc. cit*.

³⁴ French. *loc. cit*.

pangan³⁵ – meskipun pemerintah pusat masih bersikeras bahwa kekurangan pangan tersebut diakibatkan oleh bencana alam (khususnya banjir) yang menimpanya beberapa tahun kemudian. Kehilangan subsidi dan impor pupuk serta berbagai input bahan kimia pendukung sektor pertanian lainnya dari Soviet, serta melemahnya ekonomi nasional semakin mengurangi sumber-sumber energi, yang mengakibatkan penurunan produksi pertanian sejak akhir dekade 1980an. Kekurangan pangan semakin parah pada tahun 1990 dan 1991 yang diindikasikan oleh pengurangan pada ransum makanan sistem distribusi publik negara. Fakta menunjukkan bahwa produksi pangan tahunan Korea Utara menurun sejak tahun 1990 tersebut.³⁶

Jelang tahun 1993, suatu kampanye pemerintah menyerukan rakyatnya untuk ‘makan hanya dua hari sekali’ (*‘let’s eat only two meals a day’ campaign*) untuk mengantisipasi kekurangan pangan serta mengurangi konsumsi makanan;³⁷ hal ini mengakibatkan gejala kekurangan gizi, bahkan hingga lapisan militer yang selama ini kesehatan (baca: ketangguhannya) menjadi salah satu prioritas utama pemerintah Korea Utara. Sepanjang tahun 1992 hingga 1993, khususnya pada musim panen tahun 1993, berbagai macam kegaduhan dan kekacauan karena pengurangan ransum makanan maupun kekurangan pangan pun dilaporkan terjadi. Seberapa buruknya kegaduhan tersebut kurang diketahui, namun demikian apa yang penulis temukan dalam beberapa referensi menyebutkan bahwa kekurangan pangan di daerah perkotaan telah menyebabkan beberapa penjarahan terisolasi di beberapa gudang tempat penyimpanan makanan. Insiden yang lebih parah dikatakan terjadi di daerah pinggir kota.³⁸ Akhirnya pada tahun 1994, pemerintah pertama kali mengakui bahwa kekurangan pangan telah membawa mereka pada krisis kelaparan (*famine*), dimana pada beberapa daerah, khususnya timur-laut, seluruh tingkat masyarakat telah menunjukkan gejala-gejala kekurangan gizi yang parah.³⁹

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.* h. 100.

³⁷ Jeffries. *op. cit.* h. 446-447.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ French. *op. cit.* h. 122.

Pada bulan Juli dan Agustus 1995, Korea Utara diterpa banjir yang parah sehingga menghancurkan sekitar 330.000 ribu lahan pertanian serta mengakibatkan hilangnya hampir 2 juta ton biji gandum (sekitar setengah hasil panen tahunan). Banjir tersebut juga menghancurkan 3 juta ton simpanan biji gandum darurat yang dimiliki oleh pemerintah.⁴⁰ Terlebih lagi, banjir tersebut memaksa sekitar 5,4 juta warganya untuk mengungsikan diri dari tempat tinggalnya.⁴¹ Penyitaan makanan oleh pemerintah dan banjir yang diperparah akibat pembakaran ladang untuk menciptakan lahan pertanian secara paksa di bukit-bukit serta tepi-tepi gunung justru meningkatkan keparahan krisis tersebut. Pemerintah Korea Utara mengestimasi kerugian akibat banjir tersebut mencapai \$15 miliar. Kendati banyak pihak yang beranggapan bahwa pemerintah Korea Utara terlalu melebih-lebihkan kerusakan yang diakibatkan oleh banjir tersebut, secara politis pernyataan pemerintah tersebut menjadi berguna untuk menjustifikasi permintaan bantuan kemanusiaan akibat bencana alam dari komunitas internasional.⁴²

Penderitaan Korea Utara belum selesai dengan banjir pada tahun tersebut, karena banjir susulan pada tahun berikutnya pun makin menjatuhkan rakyat Korea Utara kedalam krisis yang lebih dalam, meskipun banjir yang terjadi tidak sebesar tahun sebelumnya. Dua tahun dilanda bencana banjir menjadi alibi yang memperkuat argumentasi Korea Utara bahwa krisis pangan yang dideritanya beraskan dari bencana alam, dan bukan karena kesalahan pada sistem ekonomi dan/atau pertaniannya. Meskipun angka-angka yang akurat dalam total produksi pertanian mustahil untuk diverifikasi, konsensus yang ada menyatakan bahwa tahun-tahun yang menyusul terjadinya bencana banjir produksi biji gandum Korea Utara masih dibawah 4 juta ton per tahunnya.⁴³ Semakin parahnya kekurangan bahan pangan tersebut mengakibatkan semakin luasnya kelaparan yang tersebar pada penduduk. Seperti gejala kelaparan dimanapun, berbagai masalah kesehatan dan sosial pun semakin bermunculan.⁴⁴

⁴⁰ *Ibid.* h. 123.

⁴¹ Noland, Robinson & Wang, *op. cit.* h. 4.

⁴² French, *op. cit.* h. 123.

⁴³ *Ibid.* h. 124.

⁴⁴ *Ibid.*

2.2. Krisis Pangan dan Kelaparan: Distribusi Penderitaan dan Berbagai Estimasi Angka Kematian

Agen berita *Korean Central News Agency* (KCNA) menyatakan bahwa krisis pangan dan kelaparan yang dihadapinya merupakan cobaan ekonomi terbesar sejak perang Korea tahun 1950-1953 yang telah membawa negaranya 'di persimpangan hidup dan mati'.⁴⁵ Akibat krisis pangan dan kelaparan yang terjadi, departemen luar negeri Korea Utara telah mengakui bahwa *life expectancy rate*-nya – yang pada awal bab ini telah disebutkan masih diatas Korea Selatan – jatuh dari 66,8 tahun pada awal dekade 1990an, menjadi 60,4 tahun pada akhir dekade.⁴⁶ Meskipun pada awalnya Pyongyang berusaha untuk merahasiakan adanya krisis kelaparan yang terjadi di negaranya, pada pertengahan hingga akhir dekade 1990an muncul beberapa indikasi-indikasi yang dilaporkan oleh para pekerja *NGOs* yang memiliki akses terhadap daerah-daerah terpencil di Korea Utara seperti munculnya kuburan-kuburan massal, insiden penjarahan ataupun kegaduhan makanan di Hamhung dan Sinuiju, serta munculnya sekelompok anak-anak yang kekurangan gizi dan terdampar ataupun yatim-piatu. Kelompok yang terakhir tersebut bahkan telah mencapai kota-kota besar, termasuk Pyongyang.⁴⁷

Sewajarnya, kelompok yang paling terpengaruh oleh krisis pangan adalah kaum muda (khususnya anak-anak), manula, ibu-ibu hamil dan yang baru melahirkan serta orang-orang cacat.⁴⁸ Penduduk-penduduk di pedalaman banyak yang menderita kekurangan gizi yang diindikasikan oleh kekurusan, *oedema*, tuberkulosis, infeksi pada mata serta pemudaran warna rambut. Laporan dari berbagai rumah sakit menggambarkan semakin meningkatnya kasus penyakit pernafasan, gagal ginjal maupun hati, serta diare pada bayi dan anak-anak.⁴⁹

Dalam upayanya untuk menyelamatkan diri dari kelaparan, terjadi suatu eksodus sejumlah besar warga Korea Utara. Menurut *The Economist*, sekitar 100.000 warga Korea Utara menyeberangi perbatasan mencapai daerah Timur

⁴⁵ Jeffries, *op. cit.* h. 59.

⁴⁶ *Ibid.* h. 61.

⁴⁷ French, *op. cit.* h. 129.

⁴⁸ *Ibid.* h. 130.

⁴⁹ *Ibid.*

Laut China, dimana sejak pertengahan abad ke-19 sekitar 2 juta etnik Korea telah menempati daerah tersebut dan hidup berdampingan dengan penduduk China.⁵⁰ Tigapuluh persen dari para pengungsi tersebut mengaku telah kehilangan paling tidak satu anggota keluarganya akibat kelaparan.⁵¹ Tidak sedikit angka dari para pengungsi tersebut yang mengalami tekanan atau stres secara psikologis, yang diakibatkan oleh trauma pengalamannya selama menghadapi tekanan pemerintah maupun krisis di Korea Utara, ataupun juga ketakutan akan penahanan serta deportasi atau repatriasi dari pemerintah China.⁵² Meskipun sebagian besar dari pengungsi tersebut berhasil menatap di China, banyak pula yang hanya menjadikan China sebagai titik singgah untuk kemudian bermigrasi ke negara ketiga seperti Korea Selatan atau bahkan AS. Namun demikian, pemerintah China seringkali menolak pemberian izin bagi *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) untuk mengevaluasi klaim-klaim *asylum* dari para pengungsi tersebut untuk dapat kemudian ditempatkan di negara-negara permintaan mereka; dengan alasan bahwa mereka hanya sekedar imigran ekonomi, dan bukan imigran yang menderita akibat tindakan-tindakan rezim pemerintahan yang melanggar hak asasi manusia.⁵³

Kendati demikian, tidak sedikit pula organisasi internasional maupun NGOs seperti halnya WFP ataupun *Medecins sans Frontieres* yang berhasil mencapai kontak langsung dengan para pengungsi tersebut. Para petugas organisasi internasional maupun NGOs pun kemudian memanfaatkan kesempatan tersebut untuk berinteraksi dengan para pengungsi dan menggali berbagai informasi mengenai Korea Utara; khususnya dalam upaya membantu Korea Utara dalam mengatasi krisis pangan dan kelaparannya. Salah satu contoh kasus yang terjadi, suatu laporan dari *Medecins sans Frontieres* yang didasarkan pada wawancara dengan pengungsi dari Korea Utara menyatakan bahwa telah terjadi kasus kanibalisme di Korea Utara.⁵⁴ Telah diduga bahwa terdapat beberapa pasar

⁵⁰ Jeffries. *op. cit.* h. 454.

⁵¹ Marcus Noland. "North Korea Again Headed Toward Outright Famine". *Peterson Institute for International Economics*. April 30, 2008. <www.petersoninstitute.org> Diakses pada: 21 September 2008, 18.36. h. 2.

⁵² *Ibid*

⁵³ *Ibid*

⁵⁴ Jeffries. *op. cit.* h. 63.

pertanian yang menjual daging manusia dan menyebutnya sebagai 'daging istimewa'. Tuduhan-tuduhan tersebut tentunya mengundang perhatian dari dunia internasional, khususnya WFP yang meminta akses terhadap beberapa pasar pertanian tersebut. Namun demikian, pemerintah menolak izin tersebut dengan alasan keamanan dan bersikeras bahwa hukuman terhadap kanibalisme adalah hukuman mati.⁵⁵

Pada akhir dekade 1990an, ketertiban sosial di propinsi-propinsi terpencil mulai terpecah-belah, dengan adanya laporan serangan terhadap orang-orang yang diduga menyimpan makanan atau persediaan pangan, peningkatan angka bunuh diri, peningkatan aktivitas perdagangan manusia (wanita-wanita yang dijual untuk industri seks Asia atau sebagai istri untuk para petani China), serta desa-desa yang ditelantarkan dimana penduduknya melakukan eksodus menyeberangi perbatasan ke China.⁵⁶

Karena sifat rezim Korea Utara yang sangat tertutup dan rahasia, tidak mengejutkan bila berbagai estimasi angka kematian pada suatu saat sangat bervariasi. Akibat krisis pangan dan kelaparan, perkiraan angka kematian berkisar dari antara 220.000 dan 600.000 hingga setinggi 3,5 juta jiwa.⁵⁷ Salah satu pernyataan yang pernah dikeluarkan oleh pemerintah Korea Utara sendiri adalah pada tahun 1999 yang mengkonfirmasi bahwa 220.000 orang – atau sekitar 1 persen dari populasi pra-krisis – meninggal dunia akibat kelaparan. Angka tersebut pun dikonfirmasi oleh pernyataan pemerintah Korea Utara lagi pada tahun 2001. Di beberapa propinsi di timur-laut yang menderita kerugian terbesar seperti Hamgyong⁵⁸, tingkat kematian dapat mencapai 12 persen dari populasi penduduknya.⁵⁹

Tercatat sangat banyak peneliti dari berbagai kalangan yang berupaya untuk mengetengahkan kalkulasi mereka terhadap tingkat kematian di Korea Utara akibat *famine* tahun 1995. Contohnya: (1) *Buddhist Sharing Movement*, suatu organisasi non-negara, yang mengestimasi angka nasional melalui

⁵⁵ French. *op. cit.* h. 130.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Noland (2007). *op. cit.* h. 208.

⁵⁸ Menurut French (h. 130), suatu fakta yang ironis, namun tentunya suatu kebetulan, sebagian besar dari pemimpin senior Korea Utara datang dari propinsi ini (Hamgyong).

⁵⁹ French. *loc. cit.*

analisa wawancara pengungsi serta observasi langsung, mengestimasi kematian akibat kelaparan antara 2,8 juta hingga 3,5 juta; (2) demografer Goodkind dan West yang menggunakan statistika Korea Utara mengenai tingkat kematian tidak wajar serta menggunakan model tingkat kematian pada umur tertentu, mengestimasi kelebihan angka kematian hingga 236.900 jiwa antara tahun 1995 dan 2000; (3) Goodkind dan West kemudian menggunakan data dari survei nutrisi WFP yang menghasilkan estimasi kelebihan angka kematian yang mencapai 605.548 (menurut Goodkind) dan 1.042.021 (West); (4) Suk Lee, dengan menggunakan cara yang serupa dengan Goodkind dan West yang pertama, serta dengan referensi analisa mendalam terhadap data statistik resmi, menyimpulkan bahwa kelebihan angka kematian antara 1994 hingga 1999 mencapai 668.000 jiwa.⁶⁰

Berdasarkan berbagai macam survei diatas dengan metode serta hasil yang berbeda-beda, dapat dirangkum bahwa waktu (awal kejadian) serta pengaruh dari krisis pangan dan kelaparan di Korea Utara masih kurang dapat dipahami secara jelas. Sifat pemerintaban yang sangat tertutup terhadap berbagai informasi mengenai fenomena tersebut pun menambahkan kerumitan serta kesukaran untuk memperoleh data-data maupun fakta-fakta yang valid. Berdasarkan upaya-upaya yang paling terkini dan inovatif untuk mengukur angka kelebihan kematian akibat *famine* di Korea Utara menghasilkan kisaran angka antara 600.000 hingga 1 juta jiwa, atau sekitar 3 sampai 5 persen dari populasi penduduk pra-krisis.⁶¹

2.3 Distribusi Pangan Melalui *Public Distribution System* dan Berbagai Macam Kontroversi yang Mengelilingi Sistem Distribusinya

Saat Uni Soviet menghentikan bantuannya pada tahun 1987, pemberian ransum makanan terhadap rakyatnya dalam bentuk biji gandum yang disebarkan melalui *public distribution system* langsung menurun sebanyak 10 persen.⁶²

⁶⁰ Noland (2007). *op. cit.* h. 208-209.

⁶¹ *Ibid.* h. 209.

⁶² French. *loc. cit.*

Public distribution system (PDS) atau sistem distribusi publik telah menjadi suatu insititusi kombinasi politik-ekonomi kunci di Korea Utara. Sistem tersebut merupakan mekanisme utama untuk distribusi pangan Korea Utara, dimana sekitar 13,5 juta penduduknya (atau sekitar 62 persen dari populasinya) menerima ransum-ransum pangan yang disubsidi oleh pemerintah.⁶³ Sedangkan kelompok utama diluar PDS adalah para pekerja atau petani di lahan pertanian milik negara, yang hanya menerima ransum melalui PDS selama enam bulan sekali, serta para pekerja pada lahan pertanian milik pribadi namun bekerjasama dengan pemerintah, sehingga sangat tergantung pada hasil produksi lahannya.⁶⁴ Sebelum terjadi krisis pangan di Korea Utara, pemerintah menetapkan suatu kuota produksi terhadap petani-petani, membagikan ransum bagi petani-petani tersebut pada saat panen, dan mendistribusikan pangan terhadap penduduk perkotaan melalui PDS dengan harga nominal; dengan demikian pasar tidak memegang peran apapun dalam alokasi pangan.⁶⁵

Saat terjadi krisis pangan dan kelaparan, sistem PDS mengalami gangguan akibat produksi pangan yang berkurang sehingga akses terhadap pangan dan/atau produksi ransum makanan tersebut terhambat. Pada tahun 1987, saat bantuan Soviet ditiadakan, ransum biji gandum – yang seharusnya sebanyak 600 hingga 700 gram untuk penduduk kota dan 700 hingga 800 gram untuk para pejabat tinggi, anggota militer, dan pekerja kasar – dikurangi hingga 10 persen.⁶⁶ Mencapai tahun 1993, tersiar kabar bahwa pengiriman ransum-ransum PDS yang menuju daerah utara ditunda atau ditahan sementara. Lebih parah lagi, pada tahun 1994 pemerintah memutuskan untuk mengakhiri pengiriman PDS untuk empat propinsi, yakni Hamgyong Utara dan Selatan, Yanggang dan Kangwon, serta melarang pengiriman internal terhadap daerah-daerah tersebut. Kemudian ransum harian dari PDS kembali ditekan oleh pemerintah menjadi 400 hingga 450 gram.⁶⁷ Bahkan menurut kesaksian dari para pengungsi yang berasal dari daerah-daerah

⁶³ Noland, Robinson & Wang. *op. cit.* h. 6.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Stephan Haggard, Marcus Noland & Erik Weeks. "North Korea on the Precipice of Famine". *Policy Brief: Peterson Institute for International Economics*. <www.petersoninstitute.org> Diakses pada: 21 September 2008, 18.41. h. 10.

⁶⁶ Noland (2007). *op. cit.* h. 204.

⁶⁷ *Ibid.*

Utara yang paling parah diterpa kelaparan, angka penurunan ransum harian mencapai 150 gram. Akhirnya pada tahun 1997, ransum harian jatuh hingga 128 gram – sebelum akhirnya meningkat kembali pada tahun-tahun yang menyusul.⁶⁸ Atas dasar pemaparan di atas pun banyak yang berpendapat bahwa sebagian besar kelompok penduduk di Korea Utara – khususnya yang memiliki kerentanan tingkat tinggi terhadap bahaya kelaparan – kehilangan haknya terhadap penerimaan pangan akibat goyahnya sistem PDS, dan bukan karena keseimbangan pasar (*market forces*).

Dengan gagalnya sistem distribusi publik dari pemerintah, para keluarga, khususnya mereka yang di perkotaan, tergantung pada distribusi melalui pasar informal seperti berbagai unit kerja, pasar, pertukaran, serta pertanian dan/atau penanaman pangan privat. Distribusi pangan melalui jaringan yang berbeda serta lebih mudah – meskipun pada masa krisis jaringan-jaringan tersebut tidak mendistribusikan ransum makanan dalam jumlah yang lengkap pula – dapat dinikmati oleh para anggota militer, pejabat-pejabat tinggi negara serta karyawan perusahaan milik pemerintah yang diistimewakan.⁶⁹

Fungsi PDS kembali diperkuat pertengahan dekade 1990an dengan masuknya berbagai bantuan pangan dari luar, khususnya dengan alasan donor-donor tersebut pada awal krisis pangan tidak memiliki jaringan yang independen untuk mendistribusikan bantuan pangan tersebut. Pada sebagian besar dari awal krisis pangan, semua bantuan pangan disalurkan melalui PDS agar dapat dikendalikan oleh pemerintah. Hal ini menimbulkan dilema bagi sebagian besar donor, organisasi internasional maupun organisasi non-negara yang aktif dalam pemberian serta pengiriman bantuan pangan karena menurut mereka akses terhadap informasi distribusi bantuan pangan tersebut sangat terbatas sehingga suar untuk memastikan bahwa bantuan dari mereka berhasil mencapai korban-korban kelaparan yang membutuhkan. Walaupun diperbolehkan untuk ‘mengawasi’ bantuan pangan yang ada, agen-agen tersebut harus mengkonfirmasi kunjungan-kunjungan pengawasan distribusinya dengan pemerintah ataupun pejabat setempat. Dengan demikian, kunjungan-

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

kunjungan dadakan ke perumahan maupun sekolah-sekolah tidak diperbolehkan; apalagi kemampuan untuk melakukan interaksi secara langsung dengan masyarakat Korea Utara sangat kecil.

Menurut Fiona Terry, seorang peneliti untuk *NGO Medecins sans Frontieres*, pemerintah seringkali berbohong dan menciptakan suatu situasi yang mereka ingin dilihat oleh para petugas dari agen donor.⁷⁰ Rezim Kim Jong Il pun telah dituduh oleh *Amnesty International* telah memanfaatkan pangan sebagai alat untuk mendapatkan kendali ekonomi dan politik, dengan mendistribusikan bantuan-bantuan pangan dan berbagai peralatan keperluan yang tergantung pada tiga kelas penduduk sesuai dengan loyalitasnya terhadap negara.⁷¹

2.4 Kebijakan Domestik Pemerintah Korea Utara untuk Penanganan Masalah Pangan

Untuk perannya, Korea Utara menyikapi krisis pangannya dengan cara yang berbeda-beda. Beberapa langkah awal penanganan kesulitan ekonomi serta krisis pangan yang diambil oleh pemerintah Korea Utara diantaranya adalah upaya pembangunan infrastruktur di beberapa wilayah. Pembangunan yang nampak menonjol adalah upaya relokasi dan perluasan wilayah pertanian, pembangunan jalur irigasi, serta proyek-proyek industri ringan dan menengah. Pemerintah mulai menghapus beberapa batasan-batasan terhadap mobilitas untuk memfasilitasi pemupukan yang lebih merata, serta mengizinkan adanya pasar petani – dimana para petani dapat langsung menjual hasil panennya tanpa perantara ataupun campur tangan dari pemerintah pusat.⁷²

Dalam makalah Noland, Robinson dan Wang, diindikasikan bahwa pejabat setempat juga ada yang mengambil langkah yang lebih tegas dalam upaya memperoleh persediaan pangan yang memenuhi kebutuhan atau permintaan, hingga ada laporan-laporan perubahan dalam organisasi produksi pertanian di

⁷⁰ Jeffries. *op. cit.* h. 64.

⁷¹ *Ibid.* h. 65.

⁷² Noland, Robinson & Wang. *op. cit.* h. 12.

beberapa daerah maupun propinsi.⁷³ Salah satu kebijakan domestik yang memerlukan adanya suatu diplomasi dalam bentuk tertentu dari pemerintahannya adalah ketika upaya untuk menghasilkan variasi pangan dari pemerintah mendorongnya untuk mengundang Norman Borlaug yang mendapat gelar sebagai bapak “Revolusi Hijau” ke Pyongyang. Kim Jong Il pun mulai turun tangan dalam upaya domestiknya dengan mendatangi beberapa lahan pertanian militer dan mendorong para petaninya untuk lebih banyak menghasilkan sayuran untuk “meningkatkan kemampuan dalam berperang.”⁷⁴

Untuk memerangi krisis pangan, terdapat dua kebijakan utama yang langsung dicanangkan oleh pemerintah Korea Utara:

1. Mobilisasi tradisional dengan semangat sosialis-komunis terhadap rakyatnya secara luas untuk memerangi krisis pangan. Gerakan yang juga dijalankan pasca perang Korea ini dikenal sebagai *Chollima Movement* (Gerakan Chollima) – yang namanya diperoleh dari seekor kuda legendaris Korea yang dapat mencapai jarak jauh dalam satu lompatan – dimana rakyatnya dimobilisasikan untuk membangun berbagai infrastruktur yang rusak dan kembali menghidupkan produksi di lahan-lahan pertanian, pertambangan, dan pabrik-pabrik. Kim Jong Il mengeluarkan perintah yang mendorong para tentaranya untuk membantu penanaman beras, serta menghimbau kepada seluruh rakyat dan militernya untuk rajin menanam.⁷⁵
2. Perubahan, baik yang diumumkan maupun yang tidak diumumkan, dalam kebijakan pertanian. (a) Pembagian kelompok petani yang bekerjasama dengan pemerintah: dimana biasanya mencapai 25 orang dengan surplus output yang dapat dinikmati bersama, kini dibagi menjadi delapan orang untuk setiap kelompok dimana mereka dapat mengambil 30 persen dari produksinya – baik itu mencapai target produksi ataupun tidak. Melalui sistem baru tersebut, diharapkan para petani lebih terdorong untuk mencapai tingkat produksi yang tinggi. (b) suatu kebijakan yang tidak diumumkan adalah beberapa pejabat setempat memustikan untuk memperbolehkan

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Jeffries. *op. cit.* h. 66-67.

adanya perdagangan atau pasar privat bagi para petani ataupun mereka yang memiliki perkebunan sendiri. Surplus produksi mereka dapat diperjualbelikan untuk mendapat keuntungan. Kedua kebijakan diatas sangat serupa dengan kebijakan pertanian yang dianut oleh China dan Vietnam dalam tahap-tahap awal mereka bergerak menuju reformasi ekonomi pasar.⁷⁶

Michael Schuman menegaskan bahwa salah satu upaya Korea Utara untuk menangani krisis pangannya pada tahun 1990an adalah privatisasi distribusi pangan, yang biasanya didominasi oleh negara. Pemerintah memperbolehkan munculnya berbagai pasar petani (*farmers' markets*) diseluruh negerinya, yang dimanfaatkan warganya sebagai sumber pangan alternatif.⁷⁷ Selebihnya, pemerintah banyak mengeluarkan kebijakan yang dimaksudkan untuk meringankan beban para petani serta mendorong peningkatan – baik secara kuantitas maupun kualitas – produktivitas mereka. Reformasi harga dan kenaikan upah pun diberlakukan. Pemerintah bahkan mengumumkan aturan-aturan yang memperbolehkan berbagai kelompok petani untuk mengerjakan lahan tambahan untuk keuntungan mereka sendiri, dan bukan untuk negara.⁷⁸

Para petani yang berkedudukan di propinsi-propinsi yang terletak di utara sebagai daerah yang paling parah tertimpa bencana banjir telah diberitahukan untuk mengurus diri mereka sendiri dahulu tanpa mengkhawatirkan output produksi untuk pemerintah. Karena daerah utara berbatasan langsung dengan China, para petani tersebut bahkan diperbolehkan untuk berdagang secara privat dengan China bila dapat membantu produksi pangan dan memenuhi kebutuhan pangan mereka.⁷⁹ Kebijakan yang memperbolehkan para petani untuk menjual surplus produksinya di pasar bebas pun pada kelanjutannya berlaku secara luas di Korea Utara.

Salah satu perubahan dalam sistem sosial sejak krisis pangan adalah pengalihan profesi sejumlah besar (namun tidak diketahui berapa tepatnya) penduduknya oleh pemerintah untuk membantu sektor pertanian; kendati fakta

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Schuman, Michael. "The Real Crisis in North Korea? Food" *TIME Online*. Monday, Oct. 06, 2008. <<http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1847428,00.html>>. h. 1.

⁷⁸ *Ibid.* h. 68

⁷⁹ *Ibid.*

bahwa seluruh lahan yang layak tanam telah diolah dan dimanfaatkan.⁸⁰ Para pekerja tambahan tersebut dibutuhkan karena pada dasarnya masih banyak dibutuhkan kekuatan untuk menumbuk dan memanen serta tidak adanya energi *diesel* untuk kendaraan-kendaraan pertanian. Oleh karena itu, sebagian besar pekerjaan pertanian harus dikerjakan dengan tangan kosong – dengan kata lain, tenaga manusia.⁸¹

Untuk para keluarga khususnya di pedesaan dan di daerah-daerah Utara, pemerintah dengan bantuan dari UNDP juga mendukung sistem ‘mikro-kredit’, yang menyediakan uang untuk tiap-tiap keluarga agar dapat membeli ayam atau kambing dan memperbolehkan mereka untuk menjual telur-telur atau susu darinya di pasar terbuka.⁸²

Dalam makalahnya, Marcus Noland memaparkan beberapa inisiatif perubahan kebijakan ekonomi yang dicanangkan pemerintah Korea Utara sejak tahun 1998 untuk memberikan angin segar terhadap sektor ekonomi pertanian maupun ekonomi industrinya. Perubahan dalam kebijakan ekonomi tersebut bervariasi antara kebijakan yang bentuknya mikroekonomi maupun makroekonomi. Secara jangka pendek, kebijakan tersebut ditujukan untuk mengatasi berbagai masalah yang timbul akibat kelaparan (krisis pangan); sedangkan banyak dari perubahan kebijakan tersebut juga ditujukan untuk menghidupkan kembali perekonomiannya yang juga terpuruk dalam krisis.

- **Kebijakan Mikroekonomi**

Secara mikroekonomi, sehubungan dengan makanan, pemerintah mengimplementasikan kebijakan untuk meningkatkan harga beli biji gandum dan juga peningkatan yang signifikan dalam harga PDS kepada konsumen. Sejak diterapkan *farmer's markets*, banyak petani yang mulai membelot dan lebih memilih untuk memproduksi tembakau karena dianggap lebih menguntungkan, sehingga mengurangi produksi biji gandum secara signifikan. Kenaikan harga pada biji gandum tersebut ditujukan untuk meningkatkan nilai biji gandum dan

⁸⁰ *Ibid.* h. 68-69.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

mendorong produksinya. Sedangkan peningkatan harga pada PDS dianggap sebagai upaya untuk mempertahankan suatu kontrak sosial dimana semua penduduknya dapat dijamin suatu ransum minimum untuk bertahan, sembari semakin mempersempit kesenjangan antara harga pasar dan harga yang ditetapkan oleh pemerintah.⁸³

Dalam sektor industri, pemerintah berupaya untuk mengadopsi suatu strategi harga-ganda, dimana perusahaan-perusahaan milik negara diinstruksikan untuk memenuhi produksi sesuai dengan rencana pemerintahan; namun sekalinya kewajiban produksi dipenuhi, perusahaan-perusahaan tersebut bebas untuk menghasilkan barang-barang untuk dijual di pasar bebas.⁸⁴ Perusahaan-perusahaan Korea Utara tersebut bertanggung-jawab untuk memperoleh modalnya sendiri tanpa subsidi pemerintah; dan *manager-manager* perusahaan diberikan otorisasi untuk membeli berbagai input (bahan baku) dan melakukan investasi bebas dari keuntungan perusahaan tersebut. Selebihnya, perusahaan-perusahaan tersebut juga diperbolehkan untuk berpartisipasi dalam perdagangan internasional.⁸⁵ Akhirnya, pemerintah juga secara administratif memberlakukan peningkatan upah terhadap beberapa kelompok pekerja yang diistimewakan seperti para personil militer, pejabat-pejabat partai, ilmuwan-ilmuwan, serta para pekerja tambang batubara yang memperoleh kenaikan upah yang sangat tinggi.⁸⁶

• Kebijakan Makroekonomi

Secara makroekonomi, dua kebijakan utama pemerintah Korea Utara adalah inflasi harga pangan serta devaluasi moneter. Rezim Korea Utara telah meningkatkan harga beras dan jagung lebih dari 40.000 persen untuk meningkatkan aktivitas ekonomi secara jangka pendek. Kemudian pada awal abad ke-21, pemerintah juga mengumumkan devaluasi pada mata uangnya dari 2,1 won menjadi 150 won terhadap dollar AS, semakin mendekati nilai tukar pasar gelap yaitu 200 won terhadap dollar AS. Selebihnya, pajak untuk produk-produk

⁸³ Noland (2007). *op. cit.* h. 210-211.

⁸⁴ *Ibid.* h. 211. Menurut Noland, pemerintah Korea Utara mengambil contoh ini dari reformasi sistem ekonomi industri China.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

konsumen seperti tekstil, sabun, dan sepatu digandakan dari 20 persen menjadi 40 persen.⁸⁷

Berbagai kebijakan-kebijakan pemerintah tersebut ditujukan untuk menstimulasikan ekonomi dalam berbagai macam aktivitas perekonomian – khususnya ekonomi industri dan pertaniannya. Masalah yang dihadapi oleh ekonomi Korea Utara sejauh ini tidak hanya sekedar kekurangan sumber daya ataupun kurangnya maksimalisasi pemanfaatan sumber daya.⁸⁸ Di satu sisi, ekonomi Korea Utara didorong untuk memproduksi berbagai barang jadi yang mana permintaannya masih kurang memadai. Dengan demikian tanpa adanya reorientasi hasil produksi, pengaruh dari inflasi sendiri kurang dapat mempengaruhi sistem ekonomi dalam keseimbangan permintaan dan penawaran. Terlebih lagi di sisi lainnya, bidang pertanian Korea Utara sangat tergantung pada input-input industrial seperti pupuk kimia dan bahan-bahan kimia pertanian – yang mana sebagian sumber daya bahan pertanian tersebut harus diperoleh dari luar karena keterbatasan ataupun ketiadaan sumberdaya tersebut secara domestik.⁸⁹ Yang sangat dihindari oleh pemerintah Korea Utara adalah gangguan yang lebih jauh lagi pada sektor pertaniannya akibat kekurangan input pada sumber daya pertanian.⁹⁰

Krisis pangan, infrastruktur dan ketiadaan sumber daya perekonomian serta ketenagalistrikan tetap menjadi masalah utama bagi pemerintah Korea Utara. Faktanya, ekonomi pertanian Korea Utara hingga akhir dekade 1990an telah terpengaruhi secara besar oleh beberapa faktor yang termasuk tujuh tahun kekeringan, kerusakan panen, kekurangan pupuk (yang turun dari 217.000 ton pada tahun 1995 menjadi 81.000 ton pada tahun 1997, dengan kebutuhan pupuk sebesar 350.000 ton), herbisida dan pestisida, dan tentunya kelangkaan bahan bakar untuk mengoperasikan peralatan-peralatan pertanian serta untuk memproduksi input secara domestik.⁹¹

⁸⁷ *Ibid.* h. 212.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ French, *op. cit.* h. 125.

Hasil analisa terhadap upaya kebijakan-kebijakan secara domestik menunjukkan bahwa Korea Utara tidak dapat mengandalkan sistem *juche*-nya tanpa pengalihan orientasi perdagangan internasionalnya. Kembali pada fakta yang telah dipaparkan pada awal bab ini, berbagai sumber daya ekonomi, khususnya dalam hal ini pertanian, banyak diperoleh dan diandalkan oleh Korea Utara dari hubungan dagangnya dengan blok perdagangan sosialis-komunis. Runtuhnya blok ekonomi dan perdagangan sosialis tersebut lah yang menuntut Korea Utara untuk mengandalkan suatu *self-help system*, karena keengganan Korea Utara untuk melakukan hubungan dagang dengan dunia internasional yang menganut sistem pasar bebas dan bertolak-belakang dengan sistem ekonomi komando (sosialis) miliknya. Namun demikian, ketidak-berhasilan – atau lebih tepatnya kurang maksimalnya – *self-help system* yang telah diberlakukan, maka Korea Utara tidak mempunyai pilihan lain tetapi untuk membuka diri untuk keterlibatan pihak luar terhadap urusan dalam negeri. Cara yang paling elegan maupun efektif untuk mulai membuka dirinya tersebut tentunya adalah melalui kerangka atau tata cara diplomasi.

BAB 3

PRAKTEK DIPLOMASI MULTI-JALUR KOREA UTARA

"The principle of give and take is the principle of diplomacy – give one and take ten..."

- Mark Twain

Atas dasar ideologi '*juche*' yang selama ini dipegang teguh oleh rakyat dan pemerintahannya, Korea Utara tetap memegang prinsip kemandirian, perdamaian dan persahabatan dalam pelaksanaan politik luar negerinya. Ia pun berupaya untuk menjalin hubungan diplomatik dengan sebanyak mungkin negara atas dasar saling menghormati kedaulatan, tidak mencampuri urusan dalam negeri masing-masing dan saling menguntungkan.¹ Ide terakhir tersebutlah yang menjadikan diplomasi salah satu alat utama bagi Korea Utara untuk mengatasi keterpurukan ekonomi berikut krisis pangan dan kelaparan yang dialaminya selama lebih dari satu dekade. Sejak diterpa krisis pangan dan kelaparan pada pertengahan dekade 1990an, Haggard dan Noland menyimpulkan bahwa kegiatan hubungan ekonomi internasional Korea Utara telah meningkat.² Hal ini menandakan suatu kecenderungan keterbukaan dalam kebijakan luar negeri dan pun dicirikan dengan peningkatan aktivitas diplomasi berupa pembukaan hubungan diplomatik dengan berbagai negara, pendekatan hubungan persahabatan dengan banyak negara, maupun keterlibatannya – baik sebagai anggota maupun sebagai mitra dialog – beberapa organisasi internasional.³

Bagian ini akan menganalisa bagaimana diplomasi multi-jalur Korea Utara sebagai upaya mengatasi krisis pangan dan kelaparannya. Variabel bebas yang merupakan praktek diplomasi multi-jalur Korea Utara akan dijabarkan secara terperinci melalui indikator-indikator yang berupa operasionalisasi aktivitas diplomasi dalam tiap-tiap jalurnya. Menyusul penjabaran tersebut adalah analisa penulis atas implikasi dari diplomasi tersebut yang berupa *output*, *outcome* dan

¹ "Profil Negara: Republik Demokratik Rakyat Korea". Departemen Luar Negeri Republik Indonesia. Direktorat Asia Timur dan Pasifik. 2008. h. 13.

² Stephan Haggard & Marcus Noland. "North Korea's External Economic Relations". *Working Paper Series: Peterson Institute for International Economics*. August 2007. <www.petersoninstitute.org>. Diakses pada: 21 September 2008, 18.41. h. 1.

³ "Profil Negara: Republik Demokratik Rakyat Korea". *loc. cit.*

impact terhadap penanganan krisis pangan dan kelaparan di Korea Utara. Analisa tersebut menjadi alat uji hipotesis yang telah penulis ajukan pada bagian pendahuluan.

Karena sifat Korea Utara yang sangat sentralistis terhadap pimpinan dan/atau pemerintahannya; berbagai aktivitas diplomasi dalam upaya penanganan krisis pangannya praktis masih sangat erat hubungannya dengan pemerintahan. Oleh karena itu, hasil riset penulis menunjukkan bahwa penggunaan diplomasi multi-jalur oleh Korea Selatan terbatas pada tiga jalur saja; yaitu jalur-satu (jalur pemerintahan formal), jalur-tiga (jalur perdagangan) dan jalur-sembilan (jalur komunikasi dan informasi). Pada jalur utama (*track-one diplomacy*), peran pemerintah sebagai negosiator utama untuk memperoleh bantuan luar negeri baik yang berupa bantuan secara gratis ataupun pinjaman. Namun demikian, perlu ditekankan bahwa jalur tiga (bisnis dan perdagangan) memainkan peran yang sangat besar dalam upaya penanganan krisis pangan Korea Utara karena perdagangan menjadi titik tumpu untuk memperkuat perekonomian Korea Utara, khususnya sektor pangan (agrikultur/pertanian dan peternakan). Kerjasama perusahaan-perusahaan Korea Utara (yang sebagian besar, atau bahkan seluruhnya, berupa BUMN – dan oleh karena itu pun seringkali dijalankan secara langsung oleh pemerintah) dengan berbagai macam perusahaan luar (baik nasional maupun multinasional) menjadi fokus perhatian pada jalur ketiga diplomasinya.

Perlu pula penulis tegaskan bahwa Korea Utara pun banyak bersinggungan dengan berbagai macam *NGOs* maupun lembaga-lembaga atau institusi-institusi masyarakat privat dari berbagai negara untuk urusan bantuan luar negeri maupun diplomasi dalam bentuk lainnya. Hal ini dapat dipandang sebagai operasionalisasi dari jalur-dua, jalur-empat, maupun jalur-delapan dalam *multi-track diplomacy* Korea Utara. Namun demikian, awal inisiatif diplomasi tersebut berasal dari *NGOs* maupun lembaga-lembaga maupun institusi masyarakat lain tersebut, dan ditujukan untuk Korea Utara; dan bukan sebaliknya. Sedangkan dalam operasionalisasi diplomasi multi-jalur Korea Utara, diplomasi yang dilaksanakan melalui inisiatif dan oleh Korea Utara sendiri pada dasarnya hanya berjalan pada ketiga jalur yang penulis sebutkan diatas.

3.1 *Track-One Diplomacy*: Perjanjian Pemberian Bantuan serta Penggunaan Kekuatan Nuklir Untuk Memperoleh Bantuan

Dua permasalahan utama yang telah lama menekan Korea Utara dan menjadi suatu dilema baginya, khususnya dalam posisinya di percaturan politik internasional, adalah: (1) bagaimana menahan berbagai tekanan masyarakat internasional sehubungan dengan isu aktivitas nuklirnya, dan (2) bagaimana menangani permasalahan ekonomi dan krisis pangan dan kelaparannya.

Sebagai suatu *cross-cutting issue*, krisis pangan yang tengah diderita Korea Utara telah menjadi suatu lahan perdebatan isu-isu diplomatik. Keterpurukan ekonomi serta kesulitan pangan yang telah lama dialami oleh Korea Utara masih menyebabkan peranan badan-badan dunia dan negara-negara donor masih amat penting. Namun demikian, berbagai macam kontroversi yang mengelilingi aktivitas nuklir yang dijalankannya telah menjadi suatu halangan yang signifikan baginya untuk mengatasi krisis pangan dan *famine*, khususnya untuk mendapatkan bantuan pangan ataupun bantuan ekonomi pada umumnya dari pihak donor. Dunia luar telah menjadikan pangan sebagai suatu alat politik, dimana krisis pangan Korea Utara dimanfaatkan sebagai kesempatan untuk menarik konsesi politik dari pemerintah Korea Utara. Seperti yang dinyatakan oleh Marcus Noland, "penyediaan bantuan (pangan) akan sangat terpolitisasi, mencerminkan kepentingan donor-donor utamanya."⁴ Menurut Noland, penyedia utama bantuan pangan terhadap Korea Utara adalah AS, diikuti oleh Korea Selatan, Jepang dan Uni Eropa.⁵ Namun demikian, salah satu donor ekonomi, pangan, dan energi terbesar bagi Korea Utara, yakni China, tidak disebutkan oleh Noland dalam pernyataan tersebut.

Salah satu contoh konkret diplomasi jalur-satu yang dipraktekkan oleh Korea Utara untuk menangani krisis pangannya merupakan pernyataan yang dikeluarkan oleh Kementerian Pertanian Korea Utara, dan disampaikan langsung oleh Direkur Pertanian Kementerian Pertaniannya pada tanggal 25 September

⁴ Marcus Noland. "North Korea as a 'new' famine" dalam Stephen Devereux (Editor). *The New Famines: Why famines persist in an era of globalization*. London: Routledge. 2007. h. 203.

⁵ *Ibid*.

2000. Pernyataan tersebut menyinggung krisis pangan yang diderita oleh Korea Utara serta rusaknya sektor pertaniannya akibat kekeringan dan musim panas, serta bencana angin taifun.⁶ Dalam pernyataan tersebut, Direktur Pertanian menyorot empat hal penting sehubungan dengan krisis pangan, yaitu: (1) penurunan intensitas hujan, yang mengakibatkan; (2) kekeringan dan kurangnya persediaan air untuk irigasi pertanian, sehingga produksi pangan Korea Utara berkurang hingga lebih dari 1,4 juta ton pada tahun tersebut; (3) perkiraan kekurangan pangan akan berlanjut hingga tahun berikutnya, yang telah menarik perhatian berbagai organisasi internasional maupun lembaga kemanusiaan setempat, dan; (4) upaya pemerintah untuk menangani situasi tersebut.⁷ Pernyataan tersebut tidak lain merupakan suatu bentuk diplomasi Korea Utara yang berupa himabauan kepada berbagai negara donor, organisasi internasional, maupun lembaga kemanusiaan untuk memberikan kontribusi ataupun sumbangan pangan kepadanya.⁸

Melalui diplomasi jalur-satu, upaya Korea Utara untuk memperoleh bantuan ekonomi – khususnya energi dan pangan – demi mengatasi krisis pangan dan kelaparannya dapat dilihat dalam beberapa kerangka lahan diplomasi. Operasionalisasi diplomasi jalur-satu Korea Utara berjalan dalam kerangka bilateral dengan tiap-tiap negara donor, kerangka multilateral melalui organisasi-organisasi internasional maupun *NGOs* (yang notabene seringkali merupakan perpanjangan tangan dan/atau penyalur bantuan dari negara donor), serta kerangka multilateral dalam meja perundingan yang sekaligus membahas isu-isu politik, ekonomi dan sosial Korea Utara dengan negara-negara donor yang bersangkutan.

3.1.1 Perjanjian-perjanjian Bilateral Bantuan Ekonomi dan Pangan Terhadap Korea Utara

Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya, China dan Rusia sebagai sesama negara sosialis telah berperan sebagai mitra dagang maupun penyedia sumber daya ekonomi yang paling diandalkan oleh Korea Utara semenjak negara

⁶ "Laporan Tahunan: Periode April-Desember 2000 (Jilid II)". Kedutaan Besar Republik Indonesia, Pyongyang, h. 7-8.

⁷ *Ibid.* h. 8.

⁸ *Ibid.* h. 9.

tersebut berdiri. Namun demikian, kegiatan perdagangan maupun penyaluran bantuan ekonomi (khususnya pangan) tidak mungkin hanya dibatasi pada kedua negara tersebut. Dalam kaitan ini, pemerintah Korea Utara pun masih mengandalkan bantuan pangan dari Korea Selatan, Jepang, maupun AS – kendati kenyataan bahwa secara bilateral hubungan Korea Utara dengan ketiga negara tersebut kurang harmonis.

Salah satu bantuan pangan yang pertama kali menyentuh Korea Utara pasca awal tertimpa krisis pangan berasal dari dua negara tetangganya, yakni Korea Selatan dan Jepang. Haggard dan Noland memaparkan bahwa pada tahun 1995, kesepakatan dicapai antara kedua negara tersebut untuk masing-masing memberikan santunan berupa 150.000 metrik ton (MT) biji gandum.⁹ Menyusul bantuan dari negara-negara tetangganya, pada saat krisis pangan dan kelaparannya mencapai titik yang cukup getir dan fatal, pemerintah Korea Utara pun mulai membuka diri terhadap bantuan-bantuan dari luar. Bahkan mulai tahun 1996, pemerintah Korea Utara mendekati pemerintah Jepang untuk lanjutan bantuan pangan.¹⁰ Berikut adalah penjabaran diplomasi Korea Utara secara bilateral dengan beberapa negara kunci pemberi bantuan ekonomi terhadapnya, khususnya bantuan pangan.

- **Korea Selatan**

“Transaksi yang tercatat antara Korea Utara dengan Korea Selatan sebagian besar berupa bantuan secara langsung, yang kebanyakan berupa bantuan pangan dan penyediaan pupuk.”¹¹ Tidak dapat dipungkiri bahwa sejak awal krisis pada tahun 1995, bantuan dari Korea Selatan secara signifikan berperan sangat besar untuk mengurangi tingkat kesenjangan persediaan dengan permintaan dalam *food balance* Korea Utara. Bantuan pangan yang dikirim dari Korea Selatan tersebut sebagian besarnya berupa beras, yang biasanya dikirim secara bersamaan dengan bantuan penyediaan pupuk.

⁹ Stephan Haggard & Marcus Noland. *Chō The political economy of aid: Famine in North Korea*. New York: Columbia University Press. h. 137.

¹⁰ Noland (2007). *op. cit.* h. 202.

¹¹ Haggard & Noland (2007). *op. cit.* h. 14.

Mengingat dasar hubungan Korea Utara dengan Korea Selatan yang simpang-siur dan memiliki kecenderungan untuk bersifat konfliktual, tidak jarang pengiriman bantuan (baik itu dalam bentuk bantuan pangan maupun bantuan dana) dari Korea Selatan terhadap Korea Utara “dibumbui” dengan berbagai macam intrik akibat adanya kecurigaan maupun miskomunikasi antar kedua pihak. Contoh kasus demikian diantaranya terjadi pada tahun 1995 di awal krisis pangan dimana kapal dari Korea Selatan yang membawa salah bantuan pangan (dalam bentuk beras) pertama menepi di pelabuhan Korea Utara. Bertolak belakang dengan kesepakatan yang dicapai, para petugas Korea Utara menuntut kapal tersebut untuk mengibarkan berdera Korea Utara sebelum memasuki pelabuhan; dan lebih parah lagi menahan para awak kapal tersebut dengan tuduhan memata-matai. Kejadian tersebut tentunya mengundang amarah pihak Korea Selatan, yang segera menghentikan niatnya untuk mengirim bantuan pangan tambahan. Menyusul insiden tersebut, beberapa kasus lainnya yang terjadi pada tahun 1996, melibatkan terbunuhnya beberapa warga Korea Selatan dan Korea Utara (walaupun lebih banyak korban di sisi Korea Selatan), menambah amarah pemerintah dan masyarakat Korea Selatan. Korea Selatan bahkan sempat “menghasut” negara-negara lainnya untuk tidak menyediakan asistensi pangan terhadap Korea Utara, atas dasar sikap Korea Utara yang sangat tidak bersahabat dan tidak kooperatif.¹² Presiden Korea Selatan Kim Young Sam pada akhir tahun 1996 pun mengeluarkan pernyataan bahwa Korea Selatan tidak akan dapat membantu Korea Utara, baik itu berupa pangan (beras) ataupun hal-hal lainnya, sebelum Korea Utara menyatakan permintaan maafnya atas insiden-insiden tersebut dan menjamin bahwa insiden serupa tidak akan terulang lagi.¹³

Alhasil, pemerintah Korea Utara bergegas mengeluarkan pernyataan maafnya atas insiden-insiden tersebut. Pernyataan resmi dikeluarkan oleh juru bicara Kementrian Luar Negeri Korea Utara atas penyesalan yang mendalam pemerintahnya khususnya terhadap insiden kapal selam di perairan Kangrung,

¹² Marcus Noland, Sherman Robinson & Tao Wang. “Famine in North Korea: Causes and Cures”. *Institute for International Economics & International Food Policy Research Institute*. February 1999. <<http://www.iie.com/publications/wp/99-2.pdf>>. Diakses pada: 10 Maret 2009, 01.15. h. 10.

¹³ Ian Jeffries. *North Korea: A guide to economic and political developments*. London: Routledge. 2006. h. 120.

Korea Selatan pada bulan September 1996 yang telah merenggut nyawa warga Korea Selatan. Dalam pernyataannya tersebut, Korea Utara menyatakan komitmennya untuk memastikan insiden serupa tidak akan terulang kembali; dan akan selalu bekerjasama dengan berbagai pihak untuk menjaga perdamaian dan stabilitas di semenanjung Korea.¹⁴ Sikap yang ditunjukkan oleh pemerintah Korea Utara tersebut merupakan suatu hal yang mengejutkan banyak pihak (mengingat Korea Utara pada dasarnya merupakan negara yang sangat bangga akan dirinya sendiri sehingga cenderung congkak), dan diinterpretasikan sebagai suatu bentuk keputusan atas situasi krisis ekonomi maupun pangan yang sudah mencapai titik terparahnya.¹⁵ Secara langsung maupun tidak, Korea Utara dapat mengambil suatu pelajaran dari insiden tersebut atas pentingnya dialog dan/atau diplomasi yang harus dilaksanakan dengan Korea Selatan.

Sejak tahun 1997, Korea Selatan pun mulai melunak dan memulai kembali pengiriman bantuannya. Diawali pada bulan Februari 1997 dengan respon langsung Korea Selatan terhadap permintaan PBB untuk pengiriman bantuan pangan pada Korea Utara; yang juga disusul dengan pencabutan larangan terhadap donasi secara privat dari pihak swasta Korea Selatan terhadap Korea Utara.¹⁶ Bantuan terhadap Korea Utara dari Selatan pun semakin lancar dengan terpilihnya Kim Dae Jung sebagai presiden Korea Selatan pada akhir tahun tersebut. Kim Dae Jung memiliki cita-cita dan visi yang sangat kuat terhadap terealisasikannya suatu Korea yang kembali bersatu, dan oleh karena itu berkomitmen untuk tidak membiarkan Korea Utara jatuh dalam keterpurukan akibat krisis ekonomi ataupun politik. Kim Dae Jung mempercayai bahwa Korea Selatan dapat membantu Korea Utara melalui berbagai bantuan ekonomi maupun kemanusiaan, perdagangan, maupun investasi¹⁷; suatu misi diplomatik dari Korea Selatan terhadap Korea Utara untuk merealisasikan visi jangka panjangnya. Dasar kebijakan dari Presiden Kim Dae Jung tersebut dikenal dengan istilah '*sunshine policy*'.

Pada tahun 1998, Korea Utara mendekati Korea Selatan dan mengajukan perundingan pada tingkat deputi-menteri untuk membahas masalah pangan dan

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ Noland, Robinson & Wang. *loc. cit.*

¹⁶ Jeffries. *op. cit.* h. 121.

¹⁷ *Ibid.* h. 4.

pertanian, terkhusus pada bantuan pupuk yang dibutuhkan oleh Korea Utara.¹⁸ Selain membahas bantuan pangan dari Korea Selatan terhadap Korea Utara, pembicaraan yang berlangsung sepanjang tahun 1998 hingga pertengahan tahun 1999 tersebut juga menyinggung masalah negosiasi pertemuan keluarga-keluarga yang terpisahkan akibat pembagian semenanjung Korea, penanaman modal Korea Selatan di Korea Utara, hingga upaya reunifikasi Korea secara damai. Korea Utara banyak mendapatkan benefit berupa bantuan pangan, pupuk, hingga bantuan ekonomi sebagai hasil dari diplomasinya tersebut. Namun demikian, tidak jarang pula Korea Utara mengeraskan sifatnya jikalau ada, misalnya, penundaan maupun pembatalan dalam pengiriman bantuan-bantuan yang dibutuhkan olehnya.

Pada 13 hingga 15 Juni 2000, suatu tonggak historis dalam sejarah dua Korea terjadi dengan bertemunya Kim Jong Il dan Kim Dae Jung dalam Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Korea Utara-Korea Selatan di Pyongyang. Kendati tidak ada agenda khusus dalam KTT tersebut, kedua pemimpin mengeluarkan suatu persetujuan bersama pada tanggal 14 Juni yang berisikan: (1) reunifikasi secara independen dan melalui upaya bersama rakyat Korea; (2) kerjasama ekonomi dan pembangunan ekonomi nasional secara berimbang; (3) penyatuan kembali keluarga yang terpisahkan; (4) penyelesaian isu-isu kemanusiaan seperti repatriasi tahanan-tahanan politik, dan; (5) promosi pertukaran artistik, kultural dan olahraga.¹⁹ Sehubungan dengan bantuan ekonomi dan pangan, nilai bantuan pemerintah, serta uang dan barang swasta yang telah diserahkan pada Korea Utara untuk memenuhi '*sunshine policy*' Kim Dae Jung satu tahun terakhir tersebut (tahun 1999-2000) berjumlah \$650 juta.²⁰ Pemerintah Kim Dae Jung sendiri pada KTT tersebut telah menjanjikan bantuan sebanyak \$450 juta pada Korea Selatan – dalam bentuk riil, bantuan tersebut berupa 300.000 ton pupuk dan 1 juta ton biji gandum. Pimpinan Korea Selatan tersebut juga didampingi oleh empat *chaebol* (konglomerat) terbesar dari Korea Selatan – Samsung, LG, SK dan Hyundai – yang masing-masing berjanji untuk

¹⁸ *Ibid.* h. 125.

¹⁹ *Ibid.* h. 142-143.

²⁰ *Ibid.* h. 142.

menanamkan modal sebesar \$500 juta hingga \$1 miliar dalam lima hingga sepuluh tahun berikutnya.²¹

Diplomasi Korea Utara secara bilateral dengan Korea Selatan berlanjut pada tahun 2002 dengan pembahasan pembangunan jalan dan rel kereta yang menghubungkan kedua negara tersebut sebagai salah satu langkah awal reunifikasi keduanya. Melalui pengembangan proyek tersebut, Korea Utara berharap untuk dapat memperoleh keuntungan dalam bidang pariwisatanya karena penghubungan jalan Korea Utara dengan Korea Selatan mencapai titik temunya di daerah pariwisata Kaesong dan Kungang serta Sinuiju.²² Untuk melancarkan perundingan yang sebagian besar meliputi pembahasan kerjasama ekonomi industri tersebut, Korea Utara mengirimkan para pakar ekonominya ke Seoul, Korea Selatan. Pembukaan perhubungan jalan pertama dari kedua negara tersebut dilakukan pada bulan Oktober 2004. Kembali lagi, komitmen Korea Utara dalam perundingan-perundingan tersebut diikuti dengan agenda upaya Korea Utara mengatasi krisis pangannya. Sebagai hasil, Korea Selatan mengumumkan bantuan berupa 400.000 ton pangan dan 100.000 ton pupuk pada tahun 2002, dan kembali mengirimkan 'pinjaman pangan' berupa 400.000 ton beras serta 100.000 ton pupuk pada tahun 2004.²³

Pada tanggal 25 Februari 2003, Korea Selatan melantik Roh Moo Hyun sebagai presiden barunya. Roh memperkenalkan *'peace and prosperity policy'* sebagai kelanjutan terhadap *'sunshine policy'* yang diprakarsai oleh pendahulunya, Kim Dae Jung. Pendekatan tersebut menurutnya bertujuan untuk "membangun rasa saling percaya dan mempertahankan hubungan timbal-balik" dan untuk memastikan bahwa "Korea Selatan dan Korea Utara adalah dua aktor utama dalam hubungan antar-Korea".²⁴ Roh Moo Hyun dilantik beberapa jam setelah Korea Utara melakukan uji coba misil jarak dekatnya dan meluncurkannya kearah laut Jepang. Oleh karena itu sejak pemerintahan Roh, isu nuklir sebagai salah satu bahan pembicaraan utama dalam diplomasi antara Korea Utara dengan Korea Selatan semakin intensif. Isu ini tentunya lebih sering diungkit maupun

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.* h. 187.

²³ *Ibid.* h.187 & 280.

²⁴ *Ibid.* h. 216.

diketengahkan oleh Korea Selatan, yang tidak henti-hentinya mendorong Korea Utara untuk mengakhiri program nuklirnya demi stabilitas dan keamanan di semenanjung Korea.

Dalam perundingan antar kedua negara pada pertengahan tahun 2005, Korea Selatan mengingatkan bahwa jika Korea Utara bersikeras untuk tetap melanjutkan program nuklirnya, maka akan mustahil bagi kedua negara untuk mempertahankan rekonsiliasi politik dan kerjasama ekonomi.²⁵ Dalam pertemuan tingkat tinggi antara kedua negara tersebut, upaya diplomasi dari Korea Selatan bertumpu pada dorongan terhadap Korea Utara untuk kembali membahas krisis nuklirnya, khususnya dalam kerangka multilateral melalui *six-party talks*. Sebaliknya, Korea Utara dalam pertemuan tersebut menolak untuk membahas masalah nuklirnya, namun pada saat yang bersamaan meminta bantuan ekonomi dari Korea Selatan. Diantara bantuan ekonomi yang diajukan oleh Korea Utara adalah 500.000 ton pupuk – 200.000 ton darinya dibutuhkan untuk segera dikirimkan pada bulan tersebut (Mei 2005) – beserta bantuan pangan yang tidak diketahui jumlahnya.²⁶ Akhir dari pertemuan yang dilakukan pada bulan Mei 2005 tersebut berakhir tanpa ada komitmen apa pun dari Korea Utara untuk kembali melanjutkan pembicaraan nuklir dalam kerangka *six-party talks*. Namun demikian, Korea Selatan tetap mengirimkan bantuan pupuknya pada akhir Mei. Operasi pengiriman bantuan tersebut pun merupakan kerjasama antara Korea Utara dengan Korea Selatan, yang berarti armada-armada Korea Utara memasuki kawasan teritorial Korea Selatan – dan begitupun sebaliknya. Menurut *International Herald Tribune* yang dikutip oleh Jeffries (346), terakhir kali kapal Korea Utara memasuki pelabuhan Korea Selatan adalah tahun 1984, saat Korea Utara mengirimkan bantuan beras dan semen untuk menolong korban bencana angin topan di Korea Selatan.²⁷

²⁵ *Ibid.* h. 346.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

- **China**

China sebagai sesama negara sosialis dan berbatasan secara langsung, merupakan salah satu sekutu serta mitra dagang paling penting bagi Korea Utara. Bahkan dalam forum multilateral sekalipun, ajakan, himbauan, maupun bujukan dari China merupakan satu suara yang dapat mempengaruhi sifat dan/atau sikap Korea Utara. Tidak heran jika Korea Utara memandang begitu pentingnya pelestarian hubungan diplomatik, dagang, serta persahabatan yang signifikan dengan China. Khususnya sejak runtuhnya mantan Uni Soviet, intensitas hubungan Korea Utara dengan China semakin meningkat sehingga menempatkan China sebagai negara sosialis utama yang menjadi mitra perdagangan maupun penyedia bantuan ekonomi baginya. Pelestarian hubungan Korea Utara dengan sesama negara sosialis seperti Rusia (mantan Uni Soviet) dan juga China diindikasikan diantaranya dengan saling kunjung antar pimpinan negara ataupun pemerintahan, maupun wakil-wakil pimpinan. Bahkan dalam beberapa sumber pustaka yang penulis dapatkan, kunjungan kenegaraan Kim Jong Il selama masa pimpinannya hanya terbatas pada China dan mantan Uni Soviet saja.

Perdagangan (atau lebih tepatnya menggunakan istilah “transaksi”) pangan China dengan Korea Utara melibatkan beberapa komponen yang sukar untuk dipilah, yaitu (1) bantuan pangan biasa serta subsidi-subsidi yang berasal dari pemerintahan pusat; (2) suatu “*gift-economy*” yang diberikan sebagai pertanda itikad baik hasil dari pertemuan diplomatik tingkat tinggi kedua negara; (3) perdagangan komersial dalam skala besar dari entitas-entitas propinsi di Timur Laut, dan; (4) perdagangan perbatas yang melibatkan pedagang-pedagang kecil, keluarga, dan dalam beberapa kesempatan para pengungsi Korea Utara.²⁸ Untuk tipe transaksi yang ketiga dan keempat, merupakan realisasi atau praktek dari diplomasi jalur-tiga (diplomasi melalui perdagangan) serta diplomasi jalur-empat (diplomasi oleh keterlibatan warga negara).

Shim Jae Hoon yang dikutip langsung oleh Jeffries mengemukakan bahwa biasanya semua bantuan pangan internasional untuk Korea Utara, termasuk yang

²⁸ Stephan Haggard, Marcus Noland & Erik Weeks. “North Korea on the Precipice of Famine”. *Policy Brief: Peterson Institute for International Economics*. May 2008. <www.petersoninstitute.org> Diakses pada: 21 September 2008, 18.41. h. 6.

berasal dari Korea Selatan, diangkut dengan menggunakan kapal-kapal milik China.²⁹ Bantuan pangan pertama dari China pada Korea Utara sejak terjadinya krisis pangan dan kelaparan pun baru menyentuh daratan Korea Utara pada bulan Juli 1996, yakni berupa 100.000 biji gandum dari pemerintah China dan Partai Komunis China.³⁰ Tahun berikutnya, China mengirimkan tambahan donasi pangan sebanyak 70.000 ton biji gandum pada bulan April, dan kemudian mengumumkan 80.000 ton tambahan bantuan tiga bulan kemudian.³¹

Pada awal Juni 1999, ketua Presidium Majelis Tertinggi Rakyat Korea, Kim Yong Nam, yang memegang posisi kepemimpinan kedua di Korea Utara setelah Kim Jong Il, mendatangi China. Kunjungan tersebut menandakan kontak antar pimpinan tertinggi kedua negara untuk pertama kalinya dalam delapan tahun, dan untuk merayakan tonggak sejarah dalam hubungan kedua negara pun bendera Korea Utara dan China dikibarkan bersama kembali.³² Sebagai hasil kunjungan Kim Yong Nam tersebut, China menjanjikan bantuan pada Korea Utara berupa 150.000 ton bahan pangan serta 400.000 ton batu bara.³³

Menyusul Kim Yong Nam pada tahun sebelumnya, Kim Jong Il sendiri akhirnya mendatangi China pada tanggal 29 hingga 31 Mei 2000. Dalam lawatannya – yang konon dimaksudkan sebagai suatu lawatan rahasia – tersebut, pemimpin Korea Utara mengeluarkan berbagai pernyataan sanjungan terhadap China dan kebijakan-kebijakan reformasi ekonomi serta pembukaan dirinya terhadap dunia luar.³⁴ Ia memberikan selamat kepada China atas ‘keberhasilan eksperimen dalam sosialisme dengan karakteristik China’.³⁵ Pada tahun yang menyusul pun, Kim Jong Il kembali menyempatkan diri untuk melakukan lawatan lanjutan ke China dengan harapan untuk mulai membuka ekonomi negaranya yang sentralistis dan terisolasi terhadap investasi luar dan *market forces*. Dalam lawatan kedua yang dilakukan tanggal 15-20 Januari 2001 tersebut, Kim Jong Il menghabiskan hampir keseluruhan waktunya mendatangi berbagai macam

²⁹ Jeffries. *op. cit.* h. 448.

³⁰ L. Gordon Flake & Scott Snyder. *Paved with good intentions: the NGO experience in North Korea*. Westport, CT: Praeger. 2003. h. 138.

³¹ Jeffries. *loc. cit.*

³² *Ibid.* h. 132.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.* h. 141.

³⁵ *Ibid.*

perusahaan di Shanghai dan Beijing serta membahas berbagai isu-isu ekonomi.³⁶ Dalam pertemuannya dengan presiden China Jiang Zemin, Kim Jong Il kembali menyatakan dukungannya atas kebijakan-kebijakan *pro-market* yang telah merubah China ke arah yang lebih berkembang sebagai suatu langkah yang 'benar'.³⁷ Hal ini merupakan 'penarikan kembali' kritikan Korea Utara terhadap kebijakan China pada tahun 1983 yang menyatakan bahwa reformasi ekonomi yang dilakukan oleh China untuk membuka diri terhadap kekuatan pasar sebagai suatu kesalahan besar dan sangat melenceng dari doktrin sosialis.³⁸ Alhasil, pada tahun 2000 sendiri – tidak lama setelah kunjungan Kim Jong Il yang pertama – China kembali menjanjikan bantuan pangan dan/atau ekonomi senilai \$1 miliar.³⁹ Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kedua kunjungan Kim Jong Il ke China pada tahun 2000 dan 2001 pada dasarnya memiliki dua agenda utama, yakni (1) untuk memperoleh bantuan ekonomi – khususnya pangan dan energi – dari pemerintah China, dan (2) untuk mempelajari reformasi dari sistem ekonomi sosialis yang telah diterapkan oleh China dan beberapa negara sosialis lainnya seperti Rusia dan Vietnam dalam rangka pembukaan sistem ekonominya menuju sistem ekonomi yang lebih terbuka terhadap kekuatan pasar dan investasi internasional.

- **Jepang**

Sejarah hubungan Jepang dan Korea Utara dapat dilacak dari penjajahan Jepang atas semenanjung Korea (yang belum terpisahkan) pada paruh awal abad keduapuluh. Sejak Jepang meninggalkan pendudukannya atas semenanjung Korea, berbagai upaya telah dilakukan olehnya untuk menormalisasikan kembali hubungan dengan Korea Utara dan Selatan. Normalisasi hubungan Jepang dengan Korea Selatan – yang tercapai pada tahun 1965 – berjalan lebih mulus daripada upayanya dengan Korea Utara. Terdapat dua isu utama yang muncul serta berkontribusi terhadap terhambatnya upaya normalisasi hubungan Korea Utara dengan Jepang, seiring dengan jalannya waktu. Kedua isu tersebut merupakan

³⁶ *Ibid.* h. 163.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.* h. 141.

kasus penculikan sebelas orang warga negara Jepang yang dicurigai dilakukan oleh pemerintah Korea Utara pada tahun 1970an; serta isu pengembangan program nuklir Korea Utara.

Kendati upaya normalisasi hubungan yang kurang lancar, Jepang merupakan salah satu negara yang langsung dimintai pertolongannya oleh Korea Utara mengiringi penurunan drastis produksi pangannya akibat banjir tahun 1995. Pada tanggal 26 Mei 1995, Korea Utara meminta bantuan pangan darurat berupa beras dari Jepang. Permintaan tersebut dikabulkan oleh Jepang yang mengirimkan bantuan beras sebanyak 300.000 ton; dimana setengahnya diserahkan secara gratis, dan setengahnya lagi merupakan pinjaman jangka panjang.⁴⁰ Bulan September pada tahun yang sama, Korea Utara kembali meminta bantuan kemanusiaan dari Jepang, dan Jepang kembali mengirimkan bantuan darurat beras sebanyak 200.000 ton sebagai pinjaman jangka panjang.⁴¹

Tahun 1998 menjadi saksi dimana hubungan Korea Utara dengan Jepang memanas akibat laporan bahwa Korea Utara telah meluncurkan rudal balistik jarak jauhnya, yang mana tahap keduanya melalui daerah Utara Jepang. Hal ini mengundang aksi keras secara langsung dari Jepang yang segera membekukan bantuan-bantuan pangan dan lainnya terhadap Korea Utara.⁴² Upaya normalisasi hubungan serta pembicaraan mengenai penciptaan hubungan diplomatik dimulai atas inisiatif kedua negara pada akhir tahun 1999. Pertemuan kembali Korea Utara dan Jepang dimaksudkan untuk membahas berbagai isu kemanusiaan yang dianggap sensitif. Dari sisi Korea Utara, kesempatan demikian tentunya dimanfaatkan untuk kembali memperoleh bantuan pangan dari negara sakura tersebut. Sedangkan Jepang menyinggung masalah penculikan beberapa warga negaranya.⁴³ Meskipun kedua negara sepakat untuk mengesampingkan kedua masalah tersebut untuk selanjutnya ditangani oleh Palang Merah sebagai isu kemanusiaan, pertemuan yang berlangsung antara tanggal 19-21 Desember 1999 tersebut menjadi tonggak normalisasi kembali hubungan mereka.⁴⁴ Atas

⁴⁰ *Ibid.* h. 447.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.* h. 127.

⁴³ *Ibid.* h. 138.

⁴⁴ *Ibid.*

kepercayaan yang diberikan kepadanya, Palang Merah Jepang menyatakan bahwa pihaknya akan segera membujuk pemerintah Jepang untuk melanjutkan pengiriman bantuan pangannya, sementara palang Merah Korea Utara akan segera mendesak Pyongyang untuk menyelidiki hilangnya sepuluh warga negara Jepang.⁴⁵

Pada tahun 2002, perdana menteri Jepang Junichiro Koizumi melakukan lawatan historis ke Korea Utara. Pada kesempatan tersebut, Kim Jong Il meminta kepada Koizumi untuk menyampaikan pesan pada pemerintahan Bush bahwa pemerintahannya sangat terbuka terhadap dialog normalisasi hubungan dan perdamaian. Pada suatu deklarasi bersama sebagai hasil dari dialog kedua pimpinan negara, Jepang menghaturkan penyesalan mendalam serta permintaan maafnya atas segala penderitaan yang telah dialami oleh rakyat Korea selama masa penjajahan Jepang atas Korea.⁴⁶ Jepang telah menyatakan permintaan maaf yang serupa kepada Korea Selatan beberapa tahun sebelumnya. Pada waktu yang bersamaan, Korea Utara pun mengakui adanya keterlibatan agen-agen mereka dalam penculikan sebelas warga negara Jepang.⁴⁷ Dalam kelanjutannya, diplomasi Korea Utara terhadap Jepang memaksanya untuk kembali mengungkap kasus menghilangnya warga negara Jepang tersebut. Pada awal tahun 2004 Korea Utara mengambil langkah-langkah untuk mengklarifikasikan nasib dari puluhan⁴⁸ warga negara Jepang yang selama ini disandera oleh pihak Korea Utara. Langkah diplomatik Korea Utara tersebut merupakan upaya normalisasi hubungan Korea Utara dengan Jepang yang bekal-kali tertunda. Normalisasi hubungan tersebut dapat berbuah pada dimulainya 'pembayaran reparasi' oleh Jepang yang dianggap sebagai 'ganti rugi' pendudukan kolonialnya atas Korea Utara. Niat Jepang untuk menyerahkan subsidi, pinjaman jangka panjang, serta bantuan kemanusiaan – yang nilainya berkisar antara \$8 milyar hingga \$10 milyar⁴⁹ – terhadap Korea Utara tersebut telah dijanjikan oleh Junichiro Koizumi pada lawatannya ke

⁴⁵ *Ibid.* h. 139.

⁴⁶ *Ibid.* h. 188.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Menurut *International Herald Tribune online* yang dikutip oleh Ian Jeffries (256-257), jumlah warga negara Jepang yang diculik oleh pihak Korea Utara pada tahun 2004 mencapai 100 orang.

⁴⁹ Angka tersebut, menurut Jeffries (188), walau bukan angka resmi yang dinyatakan oleh pemerintah Jepang, merupakan nilai yang didasari pada angka yang dikeluarkan Jepang sebagai upaya normalisasi hubungannya dengan Korea Selatan pada tahun 1965.

Pyongyang tahun 2002. Namun demikian, hambatan demi hambatan atas dimulainya transaksi pembayaran tersebut terjadi akibat simpang-siur hubungan kedua negara. Menghadapi pilihan antara mendapatkan sanksi atau memperoleh bantuan dari Jepang, Korea Utara akhirnya melunakkan sikapnya terhadap Jepang.⁵⁰

Pada Agustus 2004, diumumkan bahwa Jepang akan menyediakan bantuan pangan sebanyak 125.000 ton serta persediaan kesehatan senilai \$7 juta sebagai awal dari bantuan yang dijanjikan oleh Perdana Menteri Junichiro Koizumi kepada Kim Jong Il. Pihak Jepang menyatakan bahwa bantuan-bantuan tersebut disalurkan melalui organisasi-organisasi internasional, dan tidak akan disangkut-pautkan dengan isu pembicaraan mengenai penculikan warga negara Jepang yang masih banyak dari mereka nasibnya belum dapat dipastikan.⁵¹

• Amerika Serikat

Marcus Noland dalam makalahnya yang berjudul "*North Korea as a 'new' famine*" menobatkan Amerika Serikat sebagai penyedia bantuan pangan terbesar bagi Korea Utara. Namun demikian, sebagian besar riset penulis justru lebih mengarahkan Korea Selatan dan China dalam posisi tersebut. Penulis pun mendapatkan indikasi bahwa hal tersebut lebih terlihat pada Korea Selatan dan China, karena dalam operasi bantuan kemanusiaannya pihak Korea Selatan dan China lebih banyak dijalankan oleh pemerintahannya yang secara langsung berhubungan dengan pemerintahan Korea Utara. Sedangkan operasi bantuan ekonomi, pangan dan kemanusiaan dari AS lebih banyak disalurkan melalui organisasi-organisasi internasional dan agen-agenya serta organisasi-organisasi non-negara (*NGOs*) seperti UN-WFP, FAO, Palang Merah Internasional, dan lain sebagainya. Namun demikian, perlu diketahui pula bahwa pemberian bantuan pangan dari Korea Selatan dan China pun tidak selalu disalurkan secara langsung dari pemerintahannya; sesekali kedua negara tersebut pun menyalurkan bantuannya melalui berbagai organisasi internasional dan *NGOs*.

⁵⁰ Jeffries. *op. cit.* h. 188 & h. 256-257.

⁵¹ *Ibid.* h. 301.

Korea Utara telah mengetuk pintu AS melalui organisasi-organisasi privatnya untuk memperoleh bantuan pangan darurat sejak pertengahan tahun 1995.⁵² Bahkan sebelum tertimpa bencana banjir, pada tahun 1994, Pyongyang telah melakukan diplomasi dengan pemerintahan Bill Clinton melalui penandatanganan suatu “kerangka kerja” untuk mengendalikan program nuklirnya; demi memperoleh bantuan ekonomi dan/atau finansial baginya.⁵³

Pada awal tahun 1996, Korea Utara menyetujui permintaan bantuan internasional untuk mengatasi krisis pangannya yang diwakili oleh PBB. Pada bulan Juni 1996, AS pun merespon permintaan tersebut dan menjanjikan bantuan senilai \$6,2 juta.⁵⁴ Pada akhir tahun 1998, AS kembali menjanjikan 500.000 ton bantuan pangan melalui WFP. Pengiriman 300.000 ton pertama dilakukan tidak lama setelah pengumumannya tersebut, sedangkan sisanya dikirimkan seiring dengan pengajuan proyek pertanian bilateral AS dengan Korea Utara pada tahun 1999 – dimana pula AS kembali menjanjikan tambahan bantuan pangan sebanyak 100.000 ton.⁵⁵ Pada tahun yang sama, AS akhirnya mengirimkan bantuan pangan secara langsung melalui perjanjian bilateral dengan Korea Utara pada bulan Maret. Melalui suatu proyek *food-for-work* yang dilakukan oleh kelompok bantuan swasta, AS akan mengirimkan sekitar 100.000 ton gandum dan 1000 ton biji kentang.⁵⁶ Diplomasi pangan dari AS tersebut rupanya menghasilkan suatu bentuk diplomasi dari Korea Utara sendiri; yang semakin membuka dirinya untuk melakukan hubungan kerjasama dengan berbagai pihak – khususnya untuk memperbaiki sistem ekonomi dan pertaniannya. Dalam tulisannya, Mark Tran menggambarkan bagaimana pada akhir tahun 1999 diplomat-diplomat Korea Utara semakin banyak yang berinteraksi dengan sesama diplomat dari negara-negara lain di PBB.⁵⁷ Tidak diragukan bahwa salah satu misi para diplomat tersebut adalah meningkatkan derajat negaranya melalui berbagai macam kerjasama – diantaranya kerjasama untuk meningkatkan perekonomian, dan

⁵² *Ibid.* h. 447.

⁵³ Mark Tran. “Rogue state opens door to ‘food diplomacy’”. *Guardian Online*. Tuesday 13 June 2000 13.17 BST. <guardian.co.uk>. h. 2.

⁵⁴ Jeffries. *op. cit.* h. 448.

⁵⁵ *Ibid.* h. 131.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Tran. *loc. cit.*

kerjasama untuk memperbaiki sistem pertanian, serta memperoleh bantuan-bantuan ekonomi, pangan dan pertanian.

Tahun berikutnya (tahun 2000) menandakan suatu perkembangan yang signifikan dalam hubungan Korea Utara dan AS, dimana AS mulai melonggarkan sanksi-sanksi ekonomi yang pada awalnya dijatuhkan terhadap Korea Utara akibat kekerasan Korea Utara dalam mengembangkan program misil dan persenjataan nuklirnya. Pelonggaran sanksi ekonomi dari AS tersebut termasuk: (1) pemudahan dalam perdagangan barang siap pakai, produk-produk pertanian, jasa-jasa finansial, bahan baku, serta transfer keuangan pribadi; (2) perizinan penerbangan langsung dan pembukaan rute maritim; (3) perizinan bagi perusahaan-perusahaan AS untuk berinvestasi dalam pertanian, pertambangan, jalanan, pelabuhan dan pariwisata.⁵⁸ Pemudahan-pemudahan tersebut sangat signifikan membantu upaya Korea Utara dalam mengatasi krisis pangannya, khususnya dengan dilancarkannya perdagangan, investasi, maupun mobilisasi dalam produk-produk pertanian dan industri.

Demi kelancaran pengiriman bantuan pangan bagi Korea Utara, kepala agen AS untuk pembangunan internasional pada pertengahan tahun 2002 menganjurkan pemerintah Korea Utara untuk memberikan keleluasaan yang lebih besar bagi para agen luar yang bertugas untuk mengawasi distribusi bantuan pangan serta mensurvei status nutrisi kelompok-kelompok penerima bantuan pangan (khususnya wanita hamil dan anak-anak).⁵⁹ Menurutnya, pertimbangan dari AS dan agen-agensinya untuk melanjutkan misi bantuan kemanusiaannya terhadap Korea Utara akan sangat tergantung pada perkembangan-perkembangan situasi dalam isu diatas.⁶⁰ Kendati demikian, melalui agen tersebut pun AS kembali mengumumkan tambahan bantuan pangannya terhadap Korea Utara sebanyak 100.000 ton.⁶¹ Pada tahun 2002, tercatat bahwa AS telah berkontribusi sekitar 157.000 ton pangan terhadap WFP, yang merupakan lebih dari setengah jumlah keseluruhan program tersebut. Antara tahun 1995 hingga 2002, bantuan

⁵⁸ Jeffries. *op. cit.* h. 146.

⁵⁹ *Ibid.* h. 181.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

pangan AS terhadap Korea Selatan mencapai 1,9 juta ton dengan nilai lebih dari \$650 juta.⁶²

Kendati sikap pemerintah Korea Utara yang bersikeras untuk menempatkan berbagai batasan dalam aktivitas pengawasan distribusi bantuan pangan, AS masih cukup aktif dalam mengirimkan bantuannya – yang sebagian besar masih disalurkan melalui WFP. Namun demikian, baik itu berlatar belakang alasan politis maupun ekonomis, bantuan-bantuan yang berasal dari AS sejak tahun 2003 menurun dalam jumlah – yakni sebanyak 100.000 ton pada tahun 2003, dan 50.000 ton pada tahun 2004 dan 2005.⁶³ Dalam suatu kesempatan, juru bicara departemen luar negeri AS pada pertengahan tahun 2005 menegaskan bahwa keputusan AS untuk memberikan bantuan pangan bagi Korea Utara benar-benar didasari atas pertimbangan kemanusiaan; dan bukan merupakan keputusan politik yang akan dihubungkan dengan berbagai macam isu politik antara kedua negara.⁶⁴ Namun demikian, pemerintahan Bush seringkali dikritik oleh komunitas internasional karena menggunakan ‘pangan sebagai senjata’ selama perundingan masalah program Nuklir Korea Utara (khususnya dalam kerangka perundingan *six-party talks*). Namun demikian, pemerintahan Bush membantah tuduhan tersebut dengan alasan bahwa situasi pangan di Korea Utara pada tahun 2005 makin menunjukkan titik terang yang signifikan. Terlebih lagi, pemerintahan Bush menyatakan bahwa penahanan kiriman bantuan pangan terhadap Korea Utara lebih dikarenakan susahny mekanisme pengawasan distribusi bantuan pangan tersebut, daripada menekan Korea Utara untuk lebih kooperatif dalam isu-isu politiknya.⁶⁵

- **Uni Eropa**

Meskipun peran yang paling banyak terlihat dalam menyediakan bantuan berasal dari negara-negara tetangganya (seperti Korea Selatan, China, dan Jepang) serta AS, peran dari Uni Eropa secara kolektif pun sangat signifikan khususnya diantaranya dalam mengisi kekosongan jika bantuan dari AS, Jepang atau Korea

⁶² *Ibid.* h. 216-217.

⁶³ *Ibid.* h. 65.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.* h. 204.

Selatan, misalnya, terhambat akibat politisasi pengiriman bantuan pangan. Uni Eropa pun menjadi salah satu penyedia bantuan terbesar di dunia bagi Korea Utara. Bantuan kemanusiaan – khususnya bantuan pangan – terhadap Korea Utara yang bersumber dari Uni Eropa (baik secara kolektif, maupun secara individual dari tiap-tiap negara anggotanya) umumnya tersalurkan melalui badan-badan PBB seperti WFP serta lembaga-lembaga kemanusiaan seperti *European Commission Humanitarian-Aid Office (ECHO)*.⁶⁶

Pemerintahan negara-negara Eropa pun merupakan salah satu pihak yang pertama kali dimintai bantuan darurat oleh Korea Utara pada awal krisis pangannya tahun 1995.⁶⁷ Pada tahun 1997 Korea Utara membuka diri dan memberikan otorisasi terhadap pemberian donasi secara langsung dari para donor pada keluarga-keluarga yang membutuhkan. Komisi Eropa pun menjanjikan pengiriman bantuan pangan sebanyak 155.000 ton pada bulan Mei tahun tersebut.⁶⁸

Dalam upaya mempertahankan hubungan yang harmonis serta mendapatkan dukungan dalam pembangunan ekonomi serta pengatasan krisis pangannya, Korea Utara pada tahun 2000 mengajukan pembukaan hubungan diplomatik dengan negara-negara anggota Uni Eropa. Inisiatif tersebut direalisasikan melalui pengiriman surat dari menteri luar negeri Korea Utara, Paek Nam Sun, yang isinya berupa pengajuan secara resmi untuk membuka hubungan diplomatik secara resmi dengan Belanda, Belgia, Inggris, Irlandia, Jerman, Perancis, Spanyol, Yunani serta Komisi Eropa.⁶⁹ Melihat dari sudut kepentingan Korea Utara, pembukaan hubungan diplomatik dengan negara-negara anggota Uni Eropa tersebut dapat dimanfaatkan untuk memperluas akses terhadap bantuan pangan, obat-obatan dan kerjasama ekonomi baginya.⁷⁰ Akhir tahun tersebut pun Komisi Eropa mengizinkan bantuan senilai €600 ribu dalam bantuan kemanusiaan darurat untuk Korea Utara yang disalurkan melalui ECHO.⁷¹

⁶⁶ “Laporan Tahunan: Periode Tahun 2001 (Jilid I: Inti)”. Kedutaan Besar Republik Indonesia, Pyongyang, h. 6.

⁶⁷ Jeffries. *op. cit.* h. 447.

⁶⁸ *Ibid.* h. 449.

⁶⁹ *Ibid.* h. 156.

⁷⁰ “Laporan Tahunan: Periode Tahun 2001 (Jilid I: Inti)”. *loc. cit.*

⁷¹ Flake & Snyder. *op. cit.* h. 145.

Bantuan dan itikad baik dari Uni Eropa terhadap Korea Utara berlanjut pada awal tahun 2001 dimana tim ahli ekonomi dari Uni Eropa mendatangi Korea Utara untuk mempelajari masalah-masalah energi dan pertaniannya; sehingga dapat menekankan berbagai bantuan yang dapat diberikan.⁷² Pertengahan tahun 2001 pun Kim Jong Il bersedia untuk melakukan dialog dengan wakil-wakil dari Uni Eropa untuk membahas masalah HAM dan mempromosikan perdamaian di semenanjung Korea. Dalam kesempatan tersebut pun para wakil Uni Eropa menganjurkan Pyongyang untuk lebih membuka diri terhadap adanya kemungkinan reformasi ekonomi demi mengatasi berbagai masalah ekonominya (khususnya industri, energi dan pertanian). Kesediaan Kim Jong Il untuk lebih membuka diri terhadap berbagai isu tersebut pun dinilai sebagai suatu pencapaian yang sangat memuaskan bagi delegasi Uni Eropa dalam diplomasinya bersama Korea Utara.⁷³

Komisi Eropa kembali menyediakan bantuan moneter senilai €5,55 juta yang kembali disalurkan melalui ECHO untuk membantu Korea Utara memperbaiki infrastrukturnya – seperti sistem perairan dan air selokan, serta meningkatkan kapasitas distribusi jaringan air bersih yang mencapai perumahan warga di lima propinsinya – yang juga telah mengalami kerusakan akibat bencana banjirnya.⁷⁴ Pada tahun 2003, Komisi Eropa mengabulkan permintaan bantuan darurat senilai €9,5 juta (\$9,8 juta) dalam bentuk subsidi kepada Korea Utara untuk mengisi kekosongan bantuan AS dan Jepang yang menurun pada tahun tersebut.⁷⁵

Dalam hubungan diplomatiknya dengan Uni Eropa, Korea Utara pun memanfaatkan kedekatan hubungan tersebut dalam upaya memperbaiki hubungannya dengan AS. Posisi Uni Eropa yang lebih bersahabat dan non-konfrontatif dalam keterlibatan perannya di Semenanjung Korea diharapkan oleh Korea Utara dapat menjadi mediator dalam berbagai komunikasinya dengan AS.⁷⁶

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.* h. 146.

⁷⁴ *Ibid.* h. 148.

⁷⁵ Jeffries, *op. cit.* h. 205.

⁷⁶ "Laporan Tahunan: Periode Tahun 2001 (Jilid I: Inti)". *loc. cit.*

3.1.2 Bantuan Pangan dan Ekonomi Terhadap Korea Utara Melalui Organisasi-Organisasi Internasional dan Organisasi-Organisasi Non-Negara

Sebagai negara yang tergolong tertutup, bahkan seringkali dianggap terisolasi dari dunia luar, keterlibatan Korea Utara dalam berbagai macam organisasi-organisasi internasional cukup banyak. Korea Utara secara resmi bergabung ke dalam keanggotaan Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) pada September 1991; dan selebihnya ia pun memperoleh dan mempertahankan keanggotaan dalam sejumlah organisasi multilateral.⁷⁷

Diantara organisasi-organisasi multilateral dimana Korea Utara terlibat baik sebagai anggota maupun sebagai mitra dialog adalah: *United Nations Economic and Social Council (ECOSOC)*, *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)*, *United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO)*, *United Nations Industrial Development Organization (UNIDO)*, *Food and Agricultural Organization (FAO)*, *World Food Program (WFP)*, *World Health Organization (WHO)*, *International Fund for Agricultural Development (IFAD)*, *Asian Regional Forum (ARF)*, *Non-Alligned Movement (NAM)* atau Gerakan Non-Blok, *Economic and Social Council for Asia Pacific (ESCAP)*, *Group 77 (G-77)*, *International Civil Aviation Organization (ICAO)*, *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC)*, *International Hydrographic Organization (IHO)*, *International Maritime Organization (IMO)*, *International Olympic Committee (IOC)*, *International Organization for Standardization (ISO)*, *International Telecommunication Union (ITU)*, *Universal Postal Union (UPU)*, *World Federation of Trade Unions (WFTU)*, *World Intellectual Property Organization (WIPO)*, dan *World Meteorological Organization (WMO)*.⁷⁸

Keterlibatan dan/atau keanggotaan Korea Utara dalam sebagian besar organisasi internasional diatas tentunya dilaterbelakangi oleh upaya mengatasi kekurangan bahan pangannya. Korea Utara masih sangat mengandalkan bantuan pangan dan bantuan untuk pembangunan dari berbagai badan PBB seperti UNDP

⁷⁷ "Foreign Relations of North Korea". *TripAtlas Online*.

<http://tripatlas.com/Foreign_relations_of_North_Korea> Diakses pada: 13 Juni 2009, 02.12. h. 1.

⁷⁸ "Profil Negara: Republik Demokratik Rakyat Korea". *loc. cit.*

(*United Nations Development Program*), WFP (*World Food Program*), WHO (*World Health Organization*). Kondisi sosial-ekonomi yang berat di DPRK juga mendapatkan perhatian khusus dari berbagai lembaga non-negara (*Non-Governmental Organization* atau *NGOs*) seperti Palang Merah maupun Bulan Sabit Merah Internasional, maupun juga berbagai *NGOs* yang beroperasi di Korea Utara.⁷⁹ Seperti yang telah disinggung pada pembahasan diplomasi Korea Utara secara bilateral, sejak terjadinya krisis pangan dan kelaparan pada tahun 1995, bantuan pangan dan kemanusiaan lainnya yang berasal dari AS dan negara-negara Eropa disalurkan melalui badan-badan PBB maupun berbagai organisasi non-pemerintah tersebut.

Sebagai bagian dari diplomasi jalur-satunya, hubungan antara Korea Utara dengan PBB dan organisasi-organisasi internasional lainnya semakin ditingkatkan; khususnya demi mendapatkan bantuan ekonomi, pangan dan kemanusiaan. Langkah konkret yang telah dijalankan oleh beberapa kantor perwakilan PBB yang bertempat di ibukota Pyongyang adalah menjalankan peran dalam memberikan dan mengupayakan bantuan pangan, sandang, obat-obatan, alat-alat pertanian, alat-alat kesehatan serta berbagai macam fasilitas publik bagi masyarakat setempat.⁸⁰

Perlu ditegaskan disini bahwa pembahasan pada bagian ini akan didominasi oleh peran yang paling besar dari WFP sebagai organisasi internasional yang – sesuai dengan riset penulis – paling banyak menyalurkan bantuan internasional bagi Korea Utara. Sehubungan dengan itu, diplomasi dari Korea Utara sendiri untuk memperoleh bantuan dari luar seringkali diwakili atau disuarakan oleh WFP. Dengan kata lain, WFP – atas nama sendiri ataupun mewakili pemerintah Korea Utara – banyak mengeluarkan *aid appeal* kepada seluruh dunia untuk memberikan bantuan pangan dan/atau kemanusiaan, sebagai respon terhadap krisis pangan dan kelaparan yang diderita oleh rakyat Korea Utara. Sejak tahun 1995 pun WFP telah melancarkan misi pemberian bantuan pangan (*Food Supply Assessment Mission*) terhadap Korea Utara. Misi yang dijalankan setiap tahun tersebut sempat diberhentikan setelah tahun 2004, namun

⁷⁹ *Ibid.* h. 10-11.

⁸⁰ *Ibid.* h. 15

kembali dilancarkan pada tahun 2008. Diplomasi antara Korea Utara dengan WFP – yang mana inisiatif diplomasi tersebut dapat berasal dari Korea Utara sebagai pihak yang membutuhkan bantuan, ataupun dari WFP atas dasar *humanitarian initiative* – merupakan hubungan antara Korea Utara dengan *international organization* ataupun *NGOs* yang paling dominan, sehingga memberikan gambaran bagaimana hubungan diplomasi antara Korea Utara dengan pihak-pihak serupa. Tentunya hubungan tersebut tidak terbatas pada WFP. Seperti yang akan penulis paparkan dibawah, hubungan Korea Utara dengan berbagai organisasi internasional maupun lembaga kemanusiaan sangat luas dan bervariasi.

Diawali pada tahun 1995 sebagai respon langsung Korea Utara terhadap kekurangan pangan yang dideritanya, pemerintah bergegas mengeluarkan permintaan bantuan pangan pada PBB, khususnya permintaan pinjaman beras pada UNESCO pada tanggal 31 Mei.⁸¹ Pada bulan Agustus 1995, Korea Utara menoleh kepada *United Nations Department for Humanitarian Affairs (UNDHA)* untuk mengeluarkan pernyataan permintaan bantuan darurat setelah tertimpa banjir berat. Tidak lama setelah permintaan tersebut, pemerintah Korea Utara memberikan otorisasi bagi kelompok *United Nations Disaster Assessment and Coordination (UNDAC)* dan *World Health Organization (WHO)* untuk mendatangi Korea Utara serta melihat situasi dan kondisi krisis yang dihadapinya secara langsung. Kelompok tersebut pada akhir penelitiannya mengeluarkan permintaan bantuan darurat dari komunitas internasional.⁸² Pada bulan November, PBB pun mengeluarkan pernyataan bahwa pengiriman bantuan pangan pertama PBB terhadap Korea Utara telah dilancarkan.⁸³

Pada awal tahun 1997, WFP kembali meminta bantuan internasional untuk cadangan pangan senilai \$41.6 juta. Donor utama yang merespon terhadap permintaan tersebut adalah AS yang menyumbangkan \$10 juta, dan Korea Selatan yang menyumbangkan \$6 juta.⁸⁴ Tidak lama setelah itu pun PBB mengeluarkan permintaan bantuan pangan senilai \$95.5 juta untuk Korea Utara. AS kembali menjadi donor utama dengan mengumumkan bahwa ia akan menjanjikan bantuan

⁸¹ Jeffries. *op. cit.* h. 447.

⁸² *Ibid.* Lihat juga Flake & Snyder. *op. cit.* h. 137.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.* h. 449.

sebanyak \$15 juta pada bulan April; dan kembali mengumumkan bantuan tambahan senilai \$27 juta pada bulan Juli.⁸⁵ Bantuan tambahan pada tahun tersebut datang dari organisasi Palang Merah yang berbasis di Korea Utara dan Korea Selatan; yang telah mencapai kesepakatan untuk melakukan pengiriman bantuan pangan secara langsung. Kontribusi bantuan pangan Palang Merah dari kedua negara pada tahun 1997 mencapai 100.000 ton.⁸⁶ Gabungan Federasi-bantuan operasi Palang Merah Korea Utara pun sepakat untuk mengubah fokusnya dari pemberian bantuan pangan menjadi peningkatan kualitas dan kuantitas kesehatan rakyat Korea Utara.⁸⁷ Beberapa organisasi non-negara dari Eropa yang ditujukan untuk membantu Korea Utara mengatasi krisis pangan dan kelaparannya pun pada tahun 1997 memperoleh status *residency* dari pemerintah Korea Utara. Diantara NGOs tersebut termasuk: *Campus for Christus* (CfC dari Swiss), *Children's Aid Direct* (CAD dari Inggris), *Concern Worldwide* (CWW dari Irlandia), *Cooperazione e Sviluppo* (CESVI dari Italia), *Medecins du Monde* (MDM dari Perancis), *Medecins Sans Frontieres* (MSF dari Perancis, Belanda dan Belgia), dan *German Agro Action* (GAA dari Jerman).⁸⁸

Permintaan bantuan terbesar oleh WFP dalam sejarah dikeluarkan pada awal tahun 1998, dimana WFP meminta bantuan pangan dengan nilai sebesar \$378 juta atau sekitar 657.972 ton untuk tahun tersebut. Tahun berikutnya (1999) untuk pertama kali pemerintah Korea Utara mengeluarkan angka resmi kepada pihak-pihak pemberi bantuan (terutama *aid agencies* seperti WFP dan Palang Merah) yang menunjukkan kematian sekitar 220.000 jiwa akibat krisis pangan dan kelaparannya antara tahun 1995 dan 1998.⁸⁹ Pernyataan untuk mendapatkan bantuan pangan pun kembali dikeluarkan oleh Korea Utara pada tahun 2000 dengan menyatakan bahwa ia memerlukan 1,4 juta ton biji gandum dari para donor internasional untuk membantu memenuhi kebutuhan pangan 22 juta jiwa rakyatnya.⁹⁰ Oleh karena itu, agen-agen bantuan kemanusiaan PBB kembali mengeluarkan permintaan bantuan senilai \$68 juta untuk menghindari kelaparan

⁸⁵ *Ibid.* h. 450.

⁸⁶ *Ibid.* h. 449. Lihat juga Flake & Snyder. *op. cit.* h. 139.

⁸⁷ Flake & Snyder. *loc. cit.*

⁸⁸ *Ibid.* h. 138.

⁸⁹ Jeffries. *op. cit.* h. 57.

⁹⁰ *Ibid.* h. 60.

di Korea Utara. Sejak Korea Utara mengalami kekurangan pangan secara kronis pada tahun 1995, permintaan ini merupakan yang keenam kali PBB menguraikan santunan permintaan bantuan pangan pada dunia internasional. Berdasarkan keterlibatannya pada situasi kemanusiaan di Korea Utara, PBB menyimpulkan dalam suatu pernyataan bahwa Korea Utara masih sangat tergantung pada bantuan luar negeri – dan kemungkinan besar ketergantungan tersebut masih akan berlanjut untuk waktu yang cukup panjang – sehingga isu-isu kemanusiaan di Korea Utara masih sangat kritis.⁹¹ Inisiatif untuk membantu Korea Utara secara jangka panjang juga dikemukakan oleh representatif dari *United Nations Development Program* (UNDP) yang menyatakan bahwa selain mendatangkan bantuan pangan dan pertanian, Korea Utara juga akan memperoleh bantuan dalam memperbaiki sektor industrinya. Dalam upaya implementasinya, pejabat-pejabat pemerintahan Korea Utara pun bertemu dengan para perwakilan 21 negara donor di Jenewa untuk membahas perluasan pemberian bantuan terhadapnya sehingga dapat mencakup juga sektor industrinya.⁹²

Beberapa upaya diplomatik dari Korea Utara untuk membantu menangani masalah ekonomi, pertanian dan kemanusiaannya tersebut pun dilakukan pada tahun 2000-2001. Pada akhir tahun 2000, *Asian Development Bank* (ADB) menyatakan bahwa Korea Utara telah mengajukan permintaan untuk menjadi anggotanya; walaupun upaya untuk memperoleh keanggotaan dalam ADB sudah dilakukan oleh Korea Utara sejak tahun 1997.⁹³ Keanggotaan dalam ADB tersebut dapat memberikan beberapa kemudahan bagi Korea Utara untuk memperbaiki infrastruktur dan perekonomiannya seperti pinjaman-pinjaman lunak dan berbagai dana lainnya. Aplikasi keanggotaan Korea Utara dalam ADB tersebut mendapatkan oposisi dari AS dan Jepang, namun karena pandangan keuntungan yang dapat diperoleh secara jangka panjang oleh negara tetangganya, Korea Selatan justru menjadi salah satu negara pendukung utama keanggotaan Korea Utara dalam Bank Pembangunan Asia tersebut.⁹⁴ Pada saat yang hampir bersamaan, Korea Selatan pun menjadi inisiator untuk melibatkan Korea Utara

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Flake & Snyder. *op. cit.* h. 144.

⁹³ Jeffries. *op. cit.* h. 154.

⁹⁴ *Ibid.*

dalam beberapa sektor dalam *Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)*. Alhasil, pada akhir tahun 2000 para pemimpin negara-negara anggota APEC menyetujui untuk memberikan Korea Utara peran terbatas dalam forum tersebut, khususnya untuk berpartisipasi dalam kelompok-kelompok kerjanya.⁹⁵ Namun demikian, keanggotaan penuh Korea Utara dalam forum ekonomi negara-negara Asia Pasifik tersebut masih harus ditunda. Pada awal tahun 2001, IMF menyarankan suatu survei gabungan dengan Korea Selatan dan Bank Dunia untuk membantu Korea Utara membereskan permasalahan-permasalahan ekonominya.⁹⁶

Menurut Harrison yang dikutip langsung oleh Jeffries, rezim Kim Jong Il telah membuka pintunya dan mengizinkan lebih dari 150 administrator bantuan pangan asing untuk tinggal di Pyongyang dan mengawasi distribusi bantuan-bantuan pangannya di 163 dari 210 propinsinya pada tahun 2001.⁹⁷ Pada tahun 2002, Pyongyang menyetujui suatu survei nutrisi yang dijalankan oleh WFP dan UNICEF demi memperoleh bantuan pangan lanjutan dari WFP yang sempat tertunda. Namun demikian, Korea Utara tetap memberikan batasan-batasan tertentu pada badan PBB tersebut, khususnya di beberapa daerah dimana PBB dilarang keberadaannya dengan alasan keamanan nasional.⁹⁸ Berkat kesediaan pemerintah Korea Utara untuk bekerjasama dengan kedua badan PBB tersebut, suatu laporan yang cukup memuaskan menunjukkan peningkatan nutrisi anak-anak dan ibu-ibu di Korea Utara; kendati situasi pangan dan kelaparan disana masih dikategorikan sebagai suatu hal yang harus diperhatikan dan ditindak secara intensif oleh komunitas internasional dan para negara maupun organisasi donor. Berdasarkan survei pemerintah Korea Utara, WFP dan UNICEF, tingkat kekurangan gizi anak-anak di Korea Utara sudah menurun hingga 39 persen jika dibandingkan dengan 62 persen yang ditemukan pada tahun 1998. Dengan demikian, laporan dari PBB tersebut mengindikasikan bahwa distribusi bantuan pangan telah mencapai targetnya dan membuktikan tuduhan pemerintahan Bush bahwa bantuan pangan bagi Korea Utara telah dialihkan untuk mengakomodasi

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Flake & Snyder. *op. cit.* h. 145.

⁹⁷ Jeffries. *op. cit.* h. 64-65.

⁹⁸ *Ibid.* h. 61.

satuan militernya hanyalah tuduhan belaka.⁹⁹ Masih berhubungan dengan pengawasan distribusi pangannya, pada tahun 2004 Korea Utara dan WFP kembali mencapai suatu kompromi atas bagaimana distribusi pangan dilakukan dan bagaimana operasi pengawasan distribusi pangan tersebut. Pemerintahan Kim Jong Il menuntut bahwa distribusi pangan dilakukan oleh para pejabatnya serta melalui mekanisme PDS yang telah lama ia jalankan. Bila WFP ingin melakukan inspeksi terhadap pembagian pangan oleh pemerintah Korea Utara, maka harus ada pemberitahuan lima hari sebelumnya. Kendati harus melewati suatu birokrasi yang cukup rumit, pernyataan dari Anthony Banbury sebagai direktur regional WFP Asia pada awal tahun 2004 memberikan suatu gambaran yang positif, dan masih menekankan pada peningkatan gizi rakyat Korea Utara dibandingkan pada tahun 1998.¹⁰⁰

Kendati penekanan atas keberhasilan distribusi pangan dan pengawasan distribusi oleh WFP, perlu diketahui juga bahwa beberapa organisasi non-negara yang berbasis di Pyongyang tidak sependapat dengan pernyataan WFP. Pada tahun 1998, MDM dan MSF mengundurkan diri dari misinya di Korea Utara dengan alasan kesulitan dalam pengawasan dan evaluasi distribusi bantuan yang disalurkan melaluinya. Tahun-tahun berikutnya, Oxfam (1999) dan ACF (2000) juga memutuskan untuk menutup proyek kemanusiaannya di Korea Utara dengan alasan yang serupa.¹⁰¹

Atas kesadaran pentingnya melakukan rencana jangka panjang untuk bukan hanya menangani, tetapi juga mengatasi dan mengakhiri krisis pangan dan kelaparannya, Korea Utara meminta kepada agen-agen bantuan pangan PBB untuk mengubah fokus bantuannya dari pengiriman bantuan pangan kemanusiaan menjadi proyek-proyek pembangunan ekonomi. Korea Utara juga mendasari permintaannya tersebut atas peningkatan yang signifikan dalam produksi pangan domestiknya – walaupun keseimbangan pangannya belum sepenuhnya mencapai titik temu.¹⁰² Makalah dari Haggard, Noland dan Weeks pun menyatakan bahwa tahun 2005 merupakan tahun dimana Korea Utara mengalami panen terbaiknya

⁹⁹ *Ibid.* h. 61-62, dan h. 204.

¹⁰⁰ *Ibid.* h. 64-65.

¹⁰¹ Fluke & Snyder. *op. cit.* h. 142-143.

¹⁰² Jeffries. *op. cit.* h. 466-467.

dalam satu dekade¹⁰³ — dengan kata lain, sejak tertimpa bencana banjir yang secara langsung mengakibatkan banjir, gagal panen dan kelaparan. Namun demikian, WFP masih memandang bahwa kasus-kasus kelaparan di Korea Utara masih membutuhkan perhatian dan penanganan yang khusus sehingga permintaan pemerintah Korea Utara tersebut belum dapat dipenuhi. Seorang juru bicara menyatakan bahwa WFP masih tetap berkomitmen untuk mendatangkan bantuan-bantuan pangan bagi Korea Utara dan memastikan bantuan-bantuan tersebut mencapai mereka yang membutuhkannya.¹⁰⁴

3.1.3 *Four-Nation Peace Talks, Three-Party Talks dan Six-Party Talks*

Four-Nation Peace Talks merupakan suatu kerangka dialog atas inisiatif Korea Selatan untuk mencapai kesepakatan perdamaian secara tetap antara Korea Utara dan Selatan. Fakta menunjukkan bahwa pada tahun 1953 Perang Korea berakhir dengan adanya gencatan senjata, dan bukan penjanjian perdamaian — dengan demikian hingga kini dua Korea tersebut pada dasarnya masih dalam situasi peperangan negatif. Inisiatif Korea Selatan untuk melakukan suatu perundingan menuju persetujuan perdamaian antara kedua Korea akhirnya dikabulkan oleh Korea Utara pada tahun 1997. Dialog tersebut akan melibatkan kedua Korea serta China dan AS sebagai mediator dan sekutu terdekat masing-masing dari kedua Korea. Namun demikian, Kim Jong Il telah memberikan persyaratan pada AS dan Korea Selatan bahwa ia hanya akan bersedia untuk bergabung dalam perundingan perdamaian tersebut bila permintaan bantuan pangan dan/atau ekonomi dalam jumlah tertentu dapat dikabulkan. Korea Selatan dan AS menolak untuk menghubungkan isu perundingan perdamaian tersebut dengan masalah krisis pangan dan kelaparan di Korea Utara.¹⁰⁵ Namun demikian menurut pernyataan seorang pejabat Korea Selatan yang dikutip oleh *The New York Times*, masalah kekurangan (krisis pangan ataupun ekonomi) Korea Utara

¹⁰³ Haggard, Noland & Weeks. *op. cit.* h. 4.

¹⁰⁴ Jeffries. *loc. cit.*

¹⁰⁵ *Ibid.* h. 450.

akan menjadi suatu isu yang disorot pada perundingan-perundingan perdamaian di masa depan antara kedua negara.¹⁰⁶

Hingga tahun 2006, keberhasilan perundingan tersebut masih belum menunjukkan suatu perjanjian perdamaian yang konkret. Korea Utara mulai menunjukkan kesediaannya untuk berkompromi dengan Korea Selatan dan mengakui Korea Selatan sebagai suatu entitas yang nyata. Selama puluhan tahun, Korea Utara enggan mengakui keberadaan Korea Selatan dan bersikeras bahwa perjanjian perdamaian hanya akan ia lakukan dengan AS yang dipandanginya sebagai musuh nyatanya dan suatu entitas setara dengannya.¹⁰⁷ Perkembangan dialog antara empat negara tersebut selain mengupayakan perdamaian tetap antara kedua Korea juga mulai menyentuh isu-isu politik lainnya yang melibatkan kedua negara, terkhusus masalah program nuklir Korea Utara.

Adapun *three-party talks* serta *six-party talks* merupakan forum dialog multilateral yang memberikan kesempatan bagi Korea Utara untuk membahas isu nuklirnya, berikut mencari solusi yang terbaik bagi penanganan isu tersebut – baik bagi Korea Utara sendiri, maupun bagi pihak-pihak internasional lainnya yang berkepentingan. Sehubungan dengan itu, dalam kerangka dialog ini pun Korea Utara berkesempatan untuk menggunakan ketersediaan dan/atau kekuatan nuklirnya sebagai suatu *leverage* atau *bargaining power* demi memperoleh berbagai macam sumber daya yang dibutuhkannya; khususnya untuk memperbaiki sistem ekonominya dan untuk mengatasi krisis pangan dan kelaparannya.

Diawali dari kerangka dialog *three-party talks* pada tahun 2003 yang melibatkan AS, Korea Utara dan China yang berperan sebagai mediator dan/atau fasilitator.¹⁰⁸ Awal tahun 2003 tersebut Korea Utara mengumumkan penarikan dirinya dari *Nuclear Non-Proliferation Treaty* (NPT) sehingga mengundang

¹⁰⁶ Steven Lee Myers. "North Korea Agrees to Join 4-Party Talks". *The New York Times*. Tuesday, July 1, 1997. <<http://www.nytimes.com/1997/07/01/world/north-korea-agrees-to-join-4-party-talks.html>> h. 1.

¹⁰⁷ Lee Jong-Heon. "Analysis: Roh pushing for four-nation peace summit". *UPI Asia.com*. <http://www.upiasia.com/Security/2007/11/20/analysis_roh_pushing_for_four_nation_peace_summit/6769/>. h. 1.

¹⁰⁸ Menurut Kyung-Ae Park (141), kepentingan China terhadap kelanjutan dan keberlangsungan Korea Utara adalah kekhawatiran akan 'membudaknya' pengungsi menuju daratannya jikalau rezim Kim Jong Il jatuh, serta kecemasan akan adanya perang kekuatan nuklir secara regional di Asia Timur.

kecaman khususnya dari AS dan Korea Selatan. Ketiga negara bertemu di Beijing pada 23-25 April dengan tujuan 'membujuk' Korea Utara untuk melumpuhkan program nuklirnya.¹⁰⁹ Namun demikian, upaya dialog tersebut tidak membuahkan hasil yang signifikan. Dalam kesempatan dialog tersebut, Pyongyang secara tegas mengajukan persyaratannya untuk bekerjasama dan meninggalkan program nuklirnya, yakni diberikannya bantuan ekonomi, jaminan keamanan, serta normalisasi diplomatik dengan AS. Pihak AS mengabaikan persyaratan-persyaratan tersebut dan hanya menegaskan tuntutan-tuntutannya terhadap Pyongyang untuk segera meninggalkan program pengembangan nuklirnya tersebut. Meskipun gagal mencapai kesepakatan, kedua pihak yang bersengketa menyetujui adanya pertemuan dan perundingan lanjutan.¹¹⁰

Atas inisiatif dan usaha keras China yang berhasil membujuk Korea Utara, forum *three-party talks* pun diperluas dengan melibatkan Korea Selatan, Rusia dan Jepang sebagai negara-negara yang juga memiliki kepentingan yang cukup besar terhadap Korea Utara dan stabilitas kawasan semenanjung Korea; sehingga mengusung titel *six-party talks*. Pada awal dialog yang berlangsung pada 27-29 Agustus 2003 tersebut, kedua pihak yang bersengketa (AS dan Korea Utara) masih pada pendiriannya masing-masing. Korea Utara tetap bersikeras mengajukan suatu perjanjian non-agresi dengan persyaratan-persyaratannya tersebut, sedangkan AS menegaskan ia tidak akan memenuhi pengajuan perjanjian tersebut sebelum Korea Utara bersedia untuk mengakhiri program nuklirnya. Pihak Korea Utara pun tidak segan-segan mengancam akan membuktikan kapabilitas nuklirnya dengan melancarkan uji-coba senjata nuklir.¹¹¹ Akhir dari putaran pertama *six-party talks* tersebut kembali menghasilkan *outcome* yang nihil. Namun demikian, suatu pengertian dari masing-masing pihak terhadap lawannya semakin membawa perundingan tersebut ke arah yang lebih menjanjikan: AS memperoleh suatu pengertian bahwa Korea Utara pada dasarnya menginginkan jaminan terhadap keamanan serta kesejahteraannya, sehingga Bush mengeluarkan pernyataan yang menjamin

¹⁰⁹ Kyung-Ae Park, "North Korea in 2003: Pendulum Swing Between Crisis and Diplomacy". *Asian Survey*, 44:1(Jan-Feb 2004), h. 139 & 141.

¹¹⁰ *Ibid.* 141.

¹¹¹ *Ibid.* 143.

bahwa tidak ada yang akan menyerang Pyongyang secara agresif; sedangkan Korea Utara merespon terhadap pernyataan tersebut dengan kesediaan untuk kembali pada perundingan putaran kedua dari *six-party talks* dimana ia akan mempertimbangkan konsesi untuk inspeksi nuklir, pelumpuhan fasilitas-fasilitas nuklirnya, serta penghentian eksperimentasi dan ekspor rudal atau misilnya.¹¹²

Hingga tahun 2005, *six-party talks* telah mencapai putaran keenamnya. Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam proses menuju tiap-tiap tahap atau putaran dalam *six-party talks* tersebut, negara-negara donor seperti AS, Korea Selatan maupun Jepang memiliki kecenderungan untuk mengaitkan pemberian dan/atau pengiriman bantuan-bantuan pangannya dengan kesediaan Korea Utara untuk bekerjasama – baik itu kesediaan untuk kembali menuju meja perundingan dalam putaran selanjutnya, ataupun kesediaan untuk mencapai suatu kesepakatan dalam perundingan tersebut. Pada putaran *six-party talks* yang berlangsung pada tahun 2004, Korea Utara bersedia untuk membekukan program nuklirnya demi imbalan dari AS yang berupa pemberian bantuan energi, penghapusan sanksi-sanksi politik dan ekonomi terhadapnya, serta mencoret Korea Utara dari daftar negara pendukung terorisme.¹¹³ Pada 19 September 2005 setelah putaran kelima perundingan, keenam negara menghasilkan suatu pernyataan bersama (*Joint Statement*). Sebagai imbalan terhadap Korea Utara yang bersedia untuk mengakhiri program dan melumpuhkan persenjataan nuklirnya, kelima negara lainnya bersepakat untuk melakukan kerjasama ekonomi dengan Korea Utara dalam bidang energi, perdagangan dan investasi, baik secara bilateral maupun multilateral.¹¹⁴ Kelima pihak juga sepakat untuk bekerjasama dalam memberikan bantuan ekonomi, energi dan kemanusiaan pada Korea Utara.¹¹⁵ Sebagai tambahan, mereka pun mengukuhkan kesediaannya untuk memberikan bantuan energi berupa 2 juta kilowatt tenaga listrik (khususnya dari Korea Selatan) serta 50 ribu ton bahan bakar minyak pada Korea Utara.¹¹⁶

¹¹² *Ibid.* 143-144.

¹¹³ Jeffries. *op. cit.* h. 294.

¹¹⁴ "Full text of 6-party talks joint statement". *CHINAdaily.com*. <http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-09/19/content_479150_2.htm>. h. 1-2.

¹¹⁵ "Disarmament Documentation: North Korea – Denuclearization Action Plan, February 13, 2007". *The Acronym Institute*. <<http://www.acronym.org.uk/docs/0702/doc01.htm>>. h. 2.

¹¹⁶ "Full text of 6-party talks joint statement". *loc. cit.*

International Herald Tribune mengemukakan bahwa antara tahun 1995 hingga tahun 2004, Korea Selatan telah memberikan bantuan terhadap Korea Utara dengan nilai sejumlah \$1,2 milyar.¹¹⁷ Bantuan tersebut berasal dari pemerintah maupun juga pihak swasta. Sedangkan menurut Haggard dan Noland, nilai bantuan resmi Korea Selatan terhadap Korea Utara yang tercatat hingga tahun 2005 mencapai angka \$2,7 milyar. Menurut rekor yang dimiliki oleh WFP berdasarkan pernyataan publik dari pemerintah Korea Selatan, total bantuan pangan dari Korea Selatan terhadap Korea Utara dalam tahun analisa penulis (1995-2006) mencapai lebih dari 2 juta MT (tepatnya 2.379.000 metrik ton).¹¹⁸ Penjabaran bantuan pangan dari Korea Selatan terhadap Korea Utara per tahunnya dari tahun 1995 hingga tahun 2006 dalam ukuran MT terlampir dalam tabel 3.1 yang penulis peroleh melalui email dari perwakilan WFP di China. Sebagai tambahan, perlu disinggung pula bahwa berdasarkan analisa Haggard dan Noland, berbagai transaksi antara dari Korea Selatan menuju Korea Utara yang dipublikasikan sebagai 'pinjaman' pada kenyataannya pun merupakan bantuan dari Korea Selatan terhadap Korea Utara.¹¹⁹ Tahun 2005, yang tercatat oleh Haggard, Noland, dan Weeks sebagai tahun dimana Korea Utara mengalami panen terbaiknya dalam satu dekade terakhir, Korea Selatan melancarkan peningkatan bantuan pangan hingga sekitar 500.000 ton. China pun menambahkan bantuan pangan dalam jumlah yang sama, hingga pemasukan bantuan pangan pada Korea Utara dari kedua negara tersebut mencapai total 1 juta ton.¹²⁰

Karena sifat dasar China yang juga merupakan negara sosialis dan tidak sepenuhnya terbuka terhadap berbagai macam informasi mengenai perdagangannya; maka dari itu sebagian besar data yang diperoleh mengenai transaksi (baik itu dalam bentuk perdagangan maupun bantuan) China dengan

¹¹⁷ Jeffries. *op. cit.* h. 346

¹¹⁸ "Food Aid 1995-2008". *World Food Program*. h. 1.

¹¹⁹ Haggard & Noland. *loc. cit.*

¹²⁰ "North Korea: Ending Food Aid Would Deepen Hunger" *Human Rights Watch*. 9 Oktober 2006. <<http://www.hrw.org/en/news/2006/10/09/north-korea-ending-food-aid-would-deepen-hunger?print>>. h. 1.

Korea Utara merupakan hasil analisa maupun interpretasi dari berbagai ahli – khususnya dari Korea Selatan dan AS. Menurut pendapat Noland, Robinson dan Wang, bantuan pangan dari China untuk Korea Utara didatangkan atas ketentuan komersial, *concessional*, dan pertukaran (barter).¹²¹ Sedangkan mantan menteri luar negeri AS Colin Powell menyatakan bahwa menurut perhitungannya setengah dari jumlah bantuan luar negeri dari China ditujukan pada Korea Utara.¹²² Menurut *Far Eastern Economic Review*, kepastian berapa jumlah bantuan Beijing terhadap Pyongyang kurang diketahui, namun berdasarkan data-data dari *NGOs* serta pemerintahan luar lainnya, diestimasikan bahwa China tiap tahunnya menyediakan sekitar satu juta ton pangan dalam bentuk gandum dan beras dan 500.000 ton energi dalam bentuk bahan bakar minyak.¹²³ Jumlah tersebut dipercayai sekitar sepertiga dari impor pangan Pyongyang, dan 90 persen dari impor bahan bakarnya.¹²⁴

Dalam makalahnya, Noland, Robinson dan Wang menyebutkan bahwa “pada tahun 1996 pemerintah China mengumumkan bahwa ia akan mengirimkan 100.000 ton biji gandum, dan beberapa laporan yang tidak dikonfirmasi mengindikasikan bahwa China akan melanjutkan kiriman 500.000 ton (biji gandum) per tahunnya.” Menurut data yang diterbitkan oleh WFP dan bersumber pada Biro Statistik Pabean China, total bantuan pangan dari China terhadap Korea Utara sepanjang kurun waktu analisa (tahun 1995-2006) mencapai lebih dari 2,7 MT (tepatnya 2.741.583 metrik ton). Jumlah bantuan pangan dari Beijing bagi Pyongyang yang dijabarkan per tahunnya (1995-2006) dalam ukuran MT pun penulis lampirkan dalam tabel 3.1; seperti halnya data bantuan pangan Korea Selatan, penulis memperoleh lampiran data tersebut melalui email dari perwakilan WFP di China.

Berdasarkan penjabaran data-data transaksi antara China dan Korea Utara diatas, bukan hal yang mengejutkan bila suatu laporan menyatakan bahwa China memegang 33 persen dari transaksi perdagangan total Korea Utara.¹²⁵

¹²¹ Noland, Robinson & Wang. *op. cit.* h. 12.

¹²² Jeffries. *op. cit.* h. 218.

¹²³ *Ibid.* h. 218-219.

¹²⁴ *Ibid.* h. 219.

¹²⁵ *Ibid.*

Sehubungan dengan transaksi ekonomi dan/atau perdagangan China dengan Korea Utara, banyak ahli-ahli dari dunia Barat yang mencurigai bahwa China pun masih memiliki peran besar dalam membantu kekuatan militer Pyongyang dalam memasok persediaan persenjataan, asistensi teknis hingga suku cadang. Kecurigaan ini bahkan merembet hingga adanya asumsi bahwa China pun secara langsung maupun tidak langsung berkontribusi terhadap proyek misil dan nuklir Pyongyang.¹²⁶

Adapun total bantuan pangan terhadap Korea Utara yang diperoleh secara multilateral melalui WFP mencapai angka lebih dari 4 juta ton (tepatnya 4.273.153 ton), berdasarkan data yang dikeluarkan oleh WFP. Angka tersebut menempatkan WFP sebagai penyedia dan/atau penyalur bantuan terbesar bagi Korea Utara. Bila mengacu kembali pada riset penulis, sebagian besar bantuan tersebut merupakan kontribusi dari AS yang lebih memilih untuk menyalurkannya melalui badan-badan PBB daripada secara bilateral. Menurut *International Herald Tribune*, secara umum bantuan pangan dari luar membantu memenuhi kebutuhan pangan sekitar seperempat dari 22 juta rakyat Korea Utara.¹²⁷ Kontroversi perihal efektivitas distribusi bantuan pangan dari luar tersebut menurut hemat penulis akan selalu ada mengingat sifat dasar Korea Utara yang cenderung tertutup dan keras terhadap pendiriannya. Seperti misalnya tuduhan yang menyatakan pemerintahan Korea Utara diam-diam menjual kembali bantuan pangan yang diperolehnya (baik yang merupakan pinjaman, maupun yang merupakan pemberian) pada pasar domestik. Hal ini telah dibantah secara tegas oleh WFP. Bahkan seperti yang telah penulis jelaskan sebelumnya, suatu riset nutrisi terhadap anak-anak dan ibu-ibu di Korea Utara (sebagai target utama pemberian bantuan pangan) yang dijalankan oleh Pyongyang, WFP dan UNICEF menyimpulkan adanya peningkatan gizi.¹²⁸ Penjabaran per tahun pengiriman bantuan pangan dari UN-WFP kepada Korea Utara penulis lampirkan pada tabel 3.1. Pengiriman dan distribusi pangan oleh WFP tersebut merupakan gambaran

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Ibid.* h. 62.

¹²⁸ *Ibid.* h. 61-62.

dari bantuan yang datang melalui kerangka multilateral dalam organisasi internasional maupun *NGOs*.

Seperti yang telah ditekankan pada awal bagian ini, terbukti bahwa keanggotaan – bahkan dalam beberapa kasus cukup keterlibatan – tertentu dari Korea Utara dalam berbagai organisasi internasional dan organisasi non-negara merupakan suatu bentuk diplomasi jalur-satu yang banyak memberikan bantuan secara riil dan kemudahan-kemudahan bagi Korea Utara dalam upaya mengatasi krisis pangannya. Tidak hanya sekedar pengiriman bantuan pangan, berbagai organisasi internasional dan *NGOs* yang terlibat dalam proyek kemanusiaan untuk membantu Korea Utara mengatasi *famine* telah berperan untuk memastikan distribusi pangan yang dilakukan – baik itu oleh mereka maupun oleh pemerintah Korea Utara – mencapai mereka yang membutuhkan. Oleh karena itu, diplomasi Korea Utara dalam konteks ini telah mencapai hasil yang konkret hingga memperoleh *output*, *outcome* dan *impact* yang memuaskan hingga semakin mendekati tujuan Korea Utara dalam pengatasan krisis pangannya.

TABEL 3.1
Food Aid to North Korea (1995-2006)
Data Dari *United Nations World Food Programme (WFP)*

Year	WFP/Multilateral	ROK/Bilateral*	China/Bilateral**
1995	5,140	-	-
1996	56,152	132,103	100,000
1997	492,549	176,555	114,856
1998	385,427	33,345	100,000
1999	588,219	45,110	150,000
2000	447,560	351,087	492,932
2001	936,994	148,900	549,125
2002	411,754	357,800	329,563
2003	301,567	442,200	212,492
2004	311,523	100,000	102,708
2005	319,801	502,900	440,878
2006	16,467	89,000	149,029
TOTAL	4,273,153	2,379,000	2,741,583

* Source: Public statements by ROK Government

** Source: Chinese Customs Bureau Export Statistics

Sumber: *World Food Programme* via email dari Lena Savelli, Head of Office DPRK Support Unit *United Nations World Food Programme* (terlampir).

3.2 *Track-Three Diplomacy*: Upaya Peningkatan Sektor Ekonomi Untuk Memajukan dan Melancarkan Jalannya Sektor Pertanian

Sebagian besar – atau bahkan seluruh – aktivitas yang termasuk ke dalam diplomasi jalur-tiga Korea Utara lebih mengarah pada upaya pembangunan ekonomi atau pemulihan ekonominya. Hal ini dikarenakan pembangunan ekonomi, peningkatan perekonomian, pengembangan sistem ekonomi, serta pemulihan keterpurukan ekonomi adalah bagian dari upaya untuk mengatasi krisis pangan; dan dengan demikian merupakan salah satu bentuk dari diplomasi Korea Utara untuk mengatasi krisis pangannya. Seperti yang telah penulis singgung pada bagian pendahuluan, isu pangan merupakan suatu *cross-cutting issue* yang menyentuh sendi-sendi kehidupan dari berbagai sektor lainnya seperti pertanian, isu demokrasi dan HAM, stabilitas domestik, dan juga tentunya perekonomian.

Pemerintah Korea Utara sangat menyadari vitalitas peran sektor ekonomi dalam upaya penanganan krisis pangannya – khususnya demi penanganan dan/atau penyelesaian jangka panjang. Menurut Christine Ahn, “bantuan pembangunan, seperti pemastian produksi bibit yang layak serta pemajuan teknologi penanaman, merupakan cara yang paling efisien untuk meningkatkan pertanian serta mengimplementasikan penyelesaian jangka panjang terhadap krisis pangan Korea Utara.”¹²⁹ Tidak heran jika pada tahun 2005 pemerintah Korea Utara melakukan pendekatan terhadap PBB dengan meminta adanya transisi dari bantuan kemanusiaan – seperti halnya pengiriman bantuan pangan – menjadi bantuan proyek-proyek pembangunannya.¹³⁰ Dalam diplomasinya dengan PBB tersebut, pemerintah Korea Utara mengakui bahwa produksi dan/atau persediaan pangannya mulai meningkat serta memadai untuk memenuhi kebutuhan pangan rakyatnya. Kendati demikian, Korea Utara masih sangat membutuhkan berbagai macam bantuan konkret dalam meningkatkan sektor pertanian dan industrinya, yang masih terpuruk akibat krisis ekonomi yang dapat dilacak bahkan hingga waktu yang hampir bersamaan dengan mulanya krisis pangan.

¹²⁹ Christine Ahn. “North Korea Needs Development, Not Food Aid.” *The Oakland Institute*. <<http://www.oaklandinstitute.org/?q=node/view/308>> Diakses pada: 4 Mei 2009, 21.26. h. 1.

¹³⁰ *Ibid.*

Sejak terjadi krisis ekonomi hingga berakibat krisis pangan dan kelaparan pada tahun 1995, mulai terlihat gejala-gejala diplomasi – khususnya pada jalur dan/atau kalangan bisnis – Korea Utara yang ditujukan untuk memajukan perekonomian pada umumnya, dan tentunya dikhususkan untuk memulihkan serta memajukan sektor industri dan pertanian. Diplomasi tersebut tercermin dalam pembentukan daerah industri khusus dan/atau daerah pariwisata, upaya untuk menarik berbagai macam penanaman modal asing, dijalankannya berbagai macam program kerjasama ekonomi maupun pertukaran mekanisme pembangunan, serta berdirinya berbagai macam perusahaan khususnya yang menunjang sektor pangan dan pertanian.

3.2.1 Upaya Korea Utara untuk Menarik *Foreign Direct Investment*

Kendati sifatnya yang tertutup, sejak terjadinya krisis pangan dan kelaparan tahun 1995 pemerintah Korea Utara lebih terdorong untuk melakukan berbagai aktivitas perdagangan internasional, serta membuka dirinya terhadap penanaman modal asing dalam daerah teritorialnya. Hal ini dapat dilihat melalui pernyataan Haggard dan Noland dalam makalahnya bahwa transaksi internasional Korea Utara sejak *famine* tahun 1995 telah meningkat secara signifikan¹³¹; dan dipertegas dengan artikel French di *New York Times Online* pada tahun 2002 yang memberitakan bahwa Korea Utara telah membentuk suatu zona investasi kapitalis di daerah teritorialnya – khususnya pada propinsi-propinsi yang berbatasan dekat dengan China.¹³² Menurut jurnal *Foreign Trade of The Democratic People's Republic of Korea (Foreign Trade)*, pemerintah Korea Utara sangat mendorong penanaman modal oleh para investor asing dalam daerah teritorialnya atas prinsip dasar kesamarataan dan saling menguntungkan. Sebaliknya, pemerintah Korea Utara pun menjamin dan melindungi segala macam usaha dan modal asing yang berada di negaranya.¹³³

¹³¹ Haggard & Noland (2007). *op. cit.* h. 1.

¹³² Howard W. French. "North Korea to Let Capitalism Loose in Investment Zone". *The New York Times Online*. 25 September 2002. h. 1.

¹³³ "Foreign Investment Positively Encouraged" *Foreign Trade of the Democratic People's Republic of Korea (A Quarterly Journal)*. No.395/Juche 94:2005.
<http://www.kccckp.net/en/periodic/f_trade/index.php?contents+251+2005-02+16+15>. h. 1.

Namun demikian, dalam jurnal tersebut pemerintah Korea Utara (atau representasi dari pemerintah) kurang mengakui adanya kekurangan maupun kebutuhan akan pangan untuk masyarakatnya yang ia peroleh melalui perdagangannya. Dalam pemaparan mengenai perdagangan internasional Korea Utara, diakui bahwa komoditas impornya merupakan sumber daya yang sangat terbatas atau justru tidak dimilikinya seperti karet, *petroleum*, minyak kelapa, minyak goreng dan gula.¹³⁴ Suatu hal yang dinyatakan sehubungan dengan itu adalah upaya pemerintah Korea Utara dalam meningkatkan investasi pada bidang agrikultur (satu diantara beberapa bidang ekonomi lainnya seperti batubara, besi dan industri ringan, serta transportasi rel); pada *Foreign Trade* tahun 2005 (Juche 94),¹³⁵ Hal ini kembali mencerminkan kebanggaan Korea Utara akan prinsip kemandirian (*juche*) hingga sukar sekali untuk membuka fakta bahwa ia tengah menghadapi krisis pangan – berikut kebutuhannya akan bantuan, investasi maupun perdagangan dalam bidang pangan.

Menyusul komitmen pemerintahnya yang mendukung penanaman modal asing, dibentuklah berbagai macam entitas pemerintahan maupun swasta yang mendukung, bahkan mendorong, penanaman modal asing di Korea Utara. *The DPRK Committee for the Promotion of External Economic Cooperation (CPEEC)* merupakan suatu organisasi non-pemerintahan yang berperan sebagai jendela dalam mengundang dan/atau menarik para calon penanam modal asing baik dalam bentuk badan perusahaan, organisasi maupun pengusaha yang tertarik untuk berinvestasi di Korea Utara. CPEEC lah yang mensponsori berbagai macam konferensi konsultasi dalam mengundang investasi asing. Organisasi ini pun menjamin segala macam kenyamanan untuk keluar-masuk maupun formalitas-formalitas lainnya untuk para investor asing.

Beberapa aktivitas yang dijalankan oleh CPEEC antara lain adalah: (1) mempelajari cara mengkoordinir perusahaan-perusahaan asing; (2) memberikan masukan pada pemerintah dalam merumuskan aturan perundangan sehubungan dengan koordinasi dan operasional perusahaan-perusahaan asing tersebut; (3)

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ "DPRK's Investment Policy & Its Climate" *Foreign Trade of the Democratic People's Republic of Korea (A Quarterly Journal)*. No.397/Juche 94:2005.

<http://www.keckp.net/en/periodic/f_trade/index.php?contents+636+2005-04+23+7>. h. 1.

menyediakan asistensi dalam berbagai macam langkah awal penanaman modal asing, yang termasuk promosi, rekomendasi calon perusahaan lokal yang dapat menjadi mitra perdagangan, maupun persiapan *paperwork* untuk melegisir penanaman modal perusahaan tersebut; (4) asistensi dan perlindungan hukum terhadap perusahaan-perusahaan asing dalam segala macam aktivitas perdagangannya pasca pembentukannya di Korea Utara.¹³⁶ Perlu penulis tegaskan pula bahwa menurut jurnal *Foreign Trade*, CPEEC mengoperasikan beberapa kantor cabang di luar Korea Utara yang bertugas untuk mengundang dan/atau menarik investor-investor asing untuk menanamkan modalnya di Korea Utara.¹³⁷ Organisasi ini telah berhasil dalam menarik perhatian para investor dari Beijing dan Shanghai (China), beberapa investor yang berbasis di propinsi Timur jauh Rusia, dan beberapa negara lainnya.

Selain CPEEC, *Korea International Investment Development Corporation* juga merupakan perusahaan yang dikhususkan untuk menarik berbagai macam penanaman modal asing yang membantu pertumbuhan ekonomi nasional Korea Utara. Perusahaan ini pada dasarnya bergerak dalam bidang jasa penyimpanan minyak, serta jasa penyimpanan proses produk-produk perairan; dengan basis pabriknya di pantai Barat dan Timur Korea Utara.¹³⁸ Selebihnya, Perusahaan ini telah berkomitmen untuk mempertahankan dan bahkan meningkatkan fasilitas-fasilitas ekspor-impor sesuai dengan standarisasi terkini demi mempromosikan transaksi perdagangan Korea Utara dengan berbagai negara.

Pada tahun 2002, *Korean Central News Agency* yang dikutip oleh *The New York Times Online* memberitakan mandat dari pemerintah Korea Utara untuk membentuk zona “keuangan, perdagangan, komersial dan industri internasional” di daerah utara kota Sinuiju, yang dapat beroperasi bebas dari campur tangan pemerintah pusat selama kurun waktu 50 tahun.¹³⁹ Sehubungan (baik langsung ataupun tidak) dengan upayanya untuk mengatasi krisis pangan, zona ekonomi

¹³⁶ “Foreign Investment...”. *loc. cit.*

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ “Korea International Investment Development” *Foreign Trade of the Democratic People's Republic of Korea (A Quarterly Journal)*. No.395/Juche 94:2005.

<http://www.kcckp.net/en/periodic/f_trade/index.php?contents+238+2005-02+16+5>. h. 1.

¹³⁹ French. *loc. cit.*

khusus ini pun akan dijalankan secara khusus oleh pengusaha agrikultur dan manufaktur dari China, Yang Bin – yang notabene merupakan orang terkaya kedua di China dan seorang sahabat dari Kim Jong Il. Dibawah kendali perusahaan Yang, Korea Utara membangun seratus ribu *greenhouse* untuk memproduksi sayur-sayuran layak ekspor. Hasil ekspor tersebut dijadikan *leverage* untuk perdagangan demi memperoleh kebutuhan pangan Korea Utara.¹⁴⁰

3.2.2 Kerjasama Ekonomi Utara-Selatan: Pertukaran Mekanisme, Pembangunan Zona Ekonomi Khusus dan Promosi Pariwisata Korea Utara

Hubungan bantuan ekonomi (baik itu moneter, energi, industri maupun pertanian) Korea Selatan terhadap Korea Utara juga melibatkan beberapa “proyek kerjasama” Utara-Selatan yang seringkali menjadi suatu *grey area* terhadap transaksi-transaksi komersial dan non-komersial. Proyek-proyek tersebut menurut Haggard dan Noland telah banyak dikaitkan dengan inisiatif kebijakan luar negeri yang lebih luas; alhasil, *public-private risk sharing* serta subsidi-subsidi merupakan suatu fitur utamanya.¹⁴¹ Sehingga dapat disimpulkan bahwa proyek kerjasama demikian merupakan suatu kombinasi (ataupun kerjasama) antara jalur-satu dan jalur-tiga diplomasi Korea Utara dengan Korea Selatan; karena pada dasarnya melibatkan aktor-aktor publik (pemerintah) dan privat (para pelaku bisnis) dalam konteks yang saling-silang dan membentuk bermacam jaringan hubungan yang kompleks.

Peran bidang jasa dalam perekonomian Korea Utara sangat kecil yang diketahui informasinya. Menurut Haggard dan Noland, dewasa ini kemungkinan besar pendapatan Korea Utara dalam bidang jasa yang paling banyak bersumber pada proyek pariwisata Gunung Kumgang. *The Mount Kumgang tourism project* pada dasarnya merupakan perjanjian kerjasama antara Korea Utara dengan salah satu perusahaan terbesar Korea Selatan, yaitu Hyundai group dalam dua fase perjanjian dan/atau operasi transaksi; yakni tahun 1998 dan 2001. Dalam perjanjian tersebut, pemerintah Korea Utara dan Hyundai merencanakan secara jangka panjang pembangunan daerah pariwisata di sekitar wilayah Gunung

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ *Ibid.* h. 14.

Kumgang. Tujuan utama proyek ini tentunya merupakan promosi sektor pariwisata Korea Utara; namun dari sudut pandang pembangunan ekonominya, keuntungan penting yang patut diperhatikan merupakan perpanjangan tangan dari undangan terhadap para investor asing – dimana berbagai usaha kecil dan menengah (khususnya dari Korea Selatan) dapat menanamkan modalnya di daerah ini dengan jaminan dan/atau perlindungan implisit dari Hyundai. Proyek tersebut yang dibagi dalam beberapa anak proyek yang mencakup beberapa areal bisnis seperti telekomunikasi, sumber tenaga listrik, konstruksi *airfield* Tongcheon, konstruksi waduk Sungai Imjin, pembangunan situs-situs pariwisata (termasuk Gunung Paekdu), proyek taman industri (yang pada akhirnya menjadi Kompleks Industri Kaesong), menurut perjanjian secara eksklusif akan dijalankan oleh Hyundai; yang akan memberikan imbalan atas hak eksklusivitas pembangunan tersebut sebanyak \$942 juta kepada Korea Utara, dibayarkan dalam jangka waktu 75 bulan (Lebih dari enam tahun).¹⁴²

Banyak kontroversi yang mengelilingi *Mount Kumgang project* tersebut, yang termasuk masalah legitimasi penyaluran dana yang telah diterima dari Hyundai oleh pemerintah Korea Utara. Kelancaran proyek ini pada 9 bulan pertamanya telah menghasilkan pendapatan sebesar \$183 juta bagi Korea Utara. Hambatan dan ketidakmampuan Hyundai untuk melanjutkan pembayaran di kemudian harinya berujung pada campur tangan pemerintahan Korea Selatan yang dijalankan oleh *Korean National Tourism Organization* untuk memberikan subsidi demi pendanaan proyek ini pada tahun 2001. Kontroversinya terfokus pada terkuaknya dana sebesar \$500 juta yang disalurkan secara rahasia oleh Hyundai pada pemerintah Korea Utara. Namun demikian, proyek pariwisata tersebut telah menghasilkan pendapatan yang cukup signifikan dalam bidang pariwisata Korea Utara. Menurut makalah Haggard dan Noland, tercatat hingga tahun 2007 Korea Utara menerima pendapatan \$72 juta per tahunnya atas kompensasi sewa; serta tambahan kompensasi per wisatawan yang datang yang berkisar antara \$9 juta hingga \$14 juta.¹⁴³ Hal ini berarti penghasilan kumulatif daerah wisata Gunung Kumgang adalah sekitar \$700 juta dalam tahun yang

¹⁴² Haggard & Noland (2007). h. 14 & 40.

¹⁴³ *Ibid.* h. 11.

memasuki tahun analisa penulis (yaitu tahun 1998 – dari awal proyek dijalankan – hingga tahun 2006). Selebihnya, pembayaran yang telah dilakukan oleh Hyundai kepada Korea Utara diestimasi Haggard dan Noland mencapai \$800 juta hingga tahun 2005.

Diantara anak proyek yang dihasilkan dari *Mount Kumgang* adalah kompleks industri Kaesong. Proyek ini menurut *Guardian* merupakan alasan utama terjadinya suatu persetujuan ekonomi historis antara Korea Utara dan Selatan.¹⁴⁴ Kompleks industri tersebut merupakan zona ekonomi khusus yang dimaksudkan untuk menarik berbagai investor asing (tepatnya khususnya untuk para investor dari Korea Selatan). Beberapa zona ekonomi khusus lainnya yang pernah dibangun oleh Korea Utara diantaranya adalah Rajin-Sonbong (yang gagal mencapai tujuannya akibat kesalahan dalam perencanaan dan kurangnya komitmen), serta zona investasi kapitalis yang dibangun dekat perbatasan Korea Utara dengan China yang telah penulis bahas pada bagian sebelumnya. Dalam pembangunan kompleks industri Kaesong, Korea Utara dan Selatan sepakat untuk melindungi investasi, mengakhiri perpajakan ganda, membuka rute langsung untuk transaksi-transaksi finansial serta menciptakan suatu panel untuk menyelesaikan sengketa perdagangan.¹⁴⁵

Dengan demikian, kendati adanya berbagai kontroversi yang mengelilingi pembangunannya, proyek pariwisata Gunung Kumgang telah berhasil memberikan pendapatan kumulatif bagi Korea Utara yang hampir mencapai angka \$2 milyar dalam kurun waktu tahun 1998 hingga 2006. Pendapatan tersebut merupakan hasil dari bidang usaha pariwisata dan juga investasi (imbalan eksklusivitas pembangunan yang diberikan pada Korea Utara oleh pihak investor). Selebihnya, proyek Gunung Kumgang telah menciptakan suatu anak proyek industri utama yang semakin membuka lebar pintu (memudahkan) perdagangan antara Korea Utara dan Korea Selatan. Hal ini merupakan suatu pencapaian yang signifikan dari segi pemasukan ekonomi untuk memulihkan serta meningkatkan perekonomian Korea Utara pasca krisis pangan dan kelaparan; serta juga pencapaian dalam upaya menarik *foreign direct investment* di Korea Utara.

¹⁴⁴ Jeffries. *op. cit.* h.

¹⁴⁵ *Ibid.* h.

Sebagai tambahan, sejumlah besar NGOs dari Korea Selatan juga terlibat dalam beberapa proyek yang berhubungan dengan Korea Utara seperti 'turisme kultural' dan 'kemitraan pengetahuan'. Proyek-proyek rekonsiliasi tersebut seringkali dipercayai memiliki suatu nilai transfer yang signifikan sebagai pinjaman, imbalan, bayaran, maupun pemberian.¹⁴⁶ Akhirnya, pada akhir tahun 2006 tercapai pula suatu kesepakatan perdagangan barter antara pemerintah dan kalangan bisnis Korea Utara dan Selatan. Ketentuannya adalah penyediaan berbagai macam input pada industri Korea Utara seperti tekstil, maupun industri kecilnya, dari Korea Selatan sebagai imbalan atas perizinan Korea Selatan untuk mengembangkan dan/atau memanfaatkan tambang-tambang yang berada di Utara Korea. Meskipun kesepakatan yang dicapai berbentuk *barter trade*, pengamatan Haggard dan Noland menyarankan bahwa transaksi demikian merupakan sekedar penciptaan suatu jaringan yang baru untuk menyalurkan bantuan ekonomi Korea Selatan untuk Korea Utara.¹⁴⁷ Proyek-proyek kerjasama ekonomi, pertukaran mekanisme, maupun promosi pariwisata atau penarikan modal asing antara Korea Utara dengan Korea Selatan pada dasarnya berujung pada satu tujuan utama, yakni pengiriman atau pemberian bantuan ekonomi (baik dalam bentuk dana moneter, investasi, ataupun barang) dari Korea Selatan terhadap Korea Utara. Sebagai suatu negara yang tengah berupaya keluar dari krisis ekonomi, krisis pertanian, krisis pangan dan kelaparan, berbagai kesempatan tersebut tentunya sebisa mungkin dimanfaatkan serta dimaksimalisasikan oleh Korea Utara; sehingga hubungan ekonomi dan perdagangan yang relatif baik senantiasa ia lestarikan melalui diplomasi jalur-tiganya.

3.2.3 Perusahaan-perusahaan yang Menunjang Sektor Pangan

Pemerintah Korea Utara senantiasa menyebarkan informasi mengenai kegiatan-kegiatan diplomasi dan/atau perdagangan internasionalnya antara lain melalui suatu situs "Naenara", yang juga memuat Jurnal Perdagangan Internasional Republik Rakyat Demokratik Korea Utara (*Foreign Trade of the Democratic People's Republic of Korea*).

¹⁴⁶ Haggard & Noland (2007). *op. cit.* h. 14.

¹⁴⁷ *Ibid.* h. 15.

Melalui jurnal tersebut, penulis sedikit banyak menemukan berbagai macam perusahaan (baik itu dalam bentuk badan usaha milik negara atau BUMN maupun perusahaan swasta) berikut aktivitas-aktivitasnya. Melalui aktivitas perusahaan-perusahaan yang dijabarkan dalam *Foreign Trade* tersebut, sektor perekonomian – khususnya sektor pangan – di Korea Utara dapat ditingkatkan dan dimajukan. Di bawah ini adalah beberapa aktivitas perusahaan-perusahaan tersebut.

•... *The Pyongyang Solgyong General Trading Corporation*

Perusahaan Dagang Umum Pyongyang Solgyong adalah perusahaan yang bergerak dalam perdagangan (khususnya ekspor) produk unggas, hasil pertanian dan produk perikanan.¹⁴⁸ Perusahaan ini mengendalikan sekian banyak peternakan ayam maupun bebek yang dapat menghasilkan ribuan ton daging ayam maupun bebek, serta sekitar seratus juta butir telur per tahunnya.¹⁴⁹

Telah pula ditegaskan betapa perusahaan ini bersedia untuk bekerjasama secara multi-pihak dengan mitra-mitra asingnya. Dengan demikian tidak mengherankan bila perusahaan ini berupaya pula untuk mengembangkan usahanya dengan menjalankan berbagai macam bentuk perdagangan seperti *improvement trade*, *barter trade*, maupun itu *joint venture* dengan perusahaan-perusahaan dagang dan para pengusaha di negara-negara seperti China, Rusia, Denmark, Jerman, dan Italia.¹⁵⁰

Siasat perusahaan ini dalam menjalankan perdagangan dalam berbagai bentuk seperti yang telah dipaparkan diatas (khususnya dalam bidang pangan) juga tidak lepas dari langkahnya dalam menarik berbagai macam perusahaan Korea Utara lainnya yang bergerak dalam bidang serupa. Ia berhasil menarik perusahaan-perusahaan seperti *Solgyong Export Goods Factory*, *Puhung Duckdown Factory*, *Maram Assorted Feed Factory*, dan *Haeju Export Goods*

¹⁴⁸ "Pyongyang Solgyong General Trading Corporation" *Foreign Trade of the Democratic People's Republic of Korea (A Quarterly Journal)* No.395/Juche 94:2005.

<http://www.kcckp.net/en/periodic/f_trade/index.php?contents+256+2005-02+16+20>. h. 1.

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Ibid.*

Factory yang pada dasarnya memproduksi, mengekspor dan/atau mengimpor berbagai bahan pangan, hasil pangan, maupun produk perikanan.¹⁵¹

- ***The Korea Sogyong General Trading Corporation***

Perusahaan Dagang Umum Korea Sogyong merupakan salah satu eksportir dan importir terbesar di Korea Utara. Salah satu produk ekspor andalan perusahaan ini tidak lain adalah produk perikanan yang mana pusat pengembangannya terdapat di beberapa daerah sepanjang pesisir Barat dan Timur Korea Utara seperti Chongjin, Riwon, Hamhung, Wonsan, Nampho dan Haeju.¹⁵² Selain itu, perusahaan ini juga mengekspor barang-barang seperti karpet, sabuk sutera, dan produk-produk dari kayu; serta mengimpor pangan dan beberapa barang jadi lainnya.

Produk-produk perikanan yang diekspor oleh perusahaan ini mencapai ribuan ton seperti *clam, Macridae, dosinia, octopus, red crab and blue crab, as well as squid, flatfish, sailfin, sandfish, Lockington and herring*.¹⁵³ Peningkatan investasi pada produksi makanan laut telah membantu pengembangan industri perikanan sehingga modernisasi fasilitas dan/atau pabrik perikanan di Korea Utara ini pun dapat direalisasikan. Perusahaan Sogyong Korea ini pun telah menyediakan ribuan hektar lahan olahan sepanjang pesisir pantai Barat dan Timur untuk memperoleh dan mengekspor *short-necked clam*, kerang dan *sea urchin* dalam skala yang besar.¹⁵⁴

- ***The Korea Taehung Trading Corporation***

Perusahaan Dagang Korea Taehung adalah suatu badan usaha milik negara yang secara khusus menjalankan kerjasama maupun perdagangan dengan perusahaan dagang asing lainnya atas dasar potensi eksportnya. Dua produk unggulan dari perusahaan ini adalah berbagai macam produk jamur seperti

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² "Korea Sogyong General General Trading Corporation" *Foreign Trade of the Democratic People's Republic of Korea (A Quarterly Journal)* No.395/Juche 94:2005.
<http://www.kcckp.net/en/periodic/f_trade/index.php?contents+242+2005-02+16+4>. h. 1.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ *Ibid.*

armillaria edodes, *lentinus edodes*, *boletus* dan *ganoderma lucidum*;¹⁵⁵ serta berbagai macam produk perikanan seperti kerang, *scallops*, rumput laut dan berbagai jenis ikan;¹⁵⁶ yang mana produk-produk tersebut diproses dan diperdagangkan oleh perusahaan ini khususnya sepanjang pesisir Barat dan Timur perairan Korea Utara. Tidak sebatas dua produk unggulan diatas, Korea Taehung juga mengekspor berbagai macam *quality essential oils*, produk-produk hasil agrikultur, *fur and down products*, serta *high-grade minerals*.¹⁵⁷

Dengan kepemilikan armada perdagangannya, Korea Taehung pun menjalankan jasa penyewaan dan transportasi kargo di Rusia, China, Jepang dan beberapa negara di Asia Tenggara. Pada tahun 2006, perusahaan ini meluaskan ruang perdagangannya melalui cabang-cabang maupun agen-agen yang berkedudukan di Nakhodka, Rusia, Dalian, China dan berbagai negara lainnya;¹⁵⁸ terlebih lagi ia pun mendorong dan/atau menginisiatifkan *joint venture* dalam berbagai bidang ekonomi dengan negara-negara lain. Inisiatif tersebut dicerminkan melalui komitmennya untuk “memenuhi kewajiban-kewajiban kontrak dalam perjanjian perdagangan melalui prinsip *credit-first*.”¹⁵⁹ (*The Korea Tehung*, 1)

• *The Korea Kyongam Trading Corporation*

Perusahaan Dagang Korea Kyongam yang berbasis di Propinsi Hwanghae Utara memanfaatkan hasil buminya dengan mengekspor berbagai hasil tambang (khususnya biji besi); selain juga berbagai produk agrikultur (khususnya *cornstarch*) dan produk obat-obatan.¹⁶⁰ Menurut jurnal *Foreign Trade (The Korea Kyongam*, 1), sejak tahun 1976 perusahaan ini telah menjalankan perdagangan dengan China, Rusia dan negara-negara di Asia Tenggara.¹⁶¹

¹⁵⁵ “The Korea Taehung Trading Corporation” *Foreign Trade of the Democratic People’s Republic of Korea (A Quarterly Journal)*, No.400/Juche 95:2006.

<http://www.kcckp.net/en/periodic/f_trade/index.php?contents+767+2006-03+27+24>. h. 1.

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ “Korea Kyongam Trading Corporation” *Foreign Trade of the Democratic People’s Republic of Korea (A Quarterly Journal)*, No.401/Juche 95:2006.

<http://www.kcckp.net/en/periodic/f_trade/index.php?contents+784+2006-04+26+11>, h. 1.

¹⁶¹ *Ibid.*

Bila diperhatikan sesuai dengan data yang ada pada tabel 3.2, dari awal terjadinya krisis pangan pada tahun 1995 hingga tahun 2002, angka penanaman modal asing di Korea Utara per tahunnya menunjukkan alur yang kurang stabil. Terkecuali pada tahun 1997 dan 1998, angka investasi sebelum tahun 2003 berjumlah kurang dari \$10 juta. Tahun 1997 menunjukkan lonjakan angka yang cukup fenomenal dari tahun sebelumnya, yakni dari \$2 juta pada tahun 1996 menjadi \$307 pada tahun 1997. Penurunan angka nilai investasi asing pada tahun berikutnya (1998) pun ternilai sangat drastis – yaitu menjadi \$31 juta – namun masih cukup besar jika dibandingkan dengan tahun-tahun yang mengelilinginya. Yang paling menyedihkan adalah angka FDI pada tahun 1999 yang justru menunjukkan nilai yang negatif (-\$15 juta).

Mulai dari tahun 2003, jumlah penanaman modal asing tersebut mulai menunjukkan angka yang cukup baik dan stabil. Investasi mulai menanjak satu tahun sejak berjalannya proyek zona ekonomi internasional Korea Utara – yang berjumlah \$158 juta – dan semakin meningkat hingga \$197 juta pada tahun 2004. Walaupun angka investasi mengalami penurunan hingga \$113 juta pada tahun 2005, bila dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya angka tersebut menunjukkan suatu alur yang relatif stabil. Menurut Haggard dan Noland, investasi-investasi asing di Korea Utara tentunya paling banyak berasal dari Korea Selatan (khususnya yang berbasis pada Kompleks Industri kaesong), dan China (yang jika dibandingkan dengan investasi dari Korea Selatan, lebih bervariasi – dari investasi informal berskala kecil; hingga proyek-proyek besar seperti penggalian yang melibatkan perusahaan-perusahaan besar milik negara).¹⁶² Angka-angka beserta alur investasi asing yang relatif stabil diatas merupakan bukti konkret dari keberhasilan upaya-upaya pemerintah maupun pihak pengusaha swasta untuk menarik FDI demi meningkatkan perekonomian Korea Utara serta menangani krisis pangannya.

¹⁶² Haggard & Noland (2007). *op. cit.* h.16.

TABEL 3.2
Penanaman Modal Asing (*Foreign Direct Investment*)
di Korea Utara tahun 1995-2005
(dalam juta dollar AS)

Tahun	<i>Foreign Direct Investment</i>
1995	0
1996	2
1997	307
1998	31
1999	-15
2000	5
2001	7
2002	0.15
2003	158
2004	197
2005	113

Sumber: *UNCTAD World Development Report* yang dikutip dalam "North Korea's External Economic Relations" oleh Stephan Haggard & Marcus Nowland (2007). Peterson Institute for International Economics Working Paper Series.

Sedangkan bila kita mengacu pada tiga macam bentuk perdagangan yang dijalankan oleh *The Pyongyang Solgyong General Trading Corporation* – yaitu *improvement trade*, *barter trade* dan *joint venture* – serta inisiatif perdagangan melalui *joint venture* oleh *Korea Taehung Trading Corporation*, merupakan suatu bentuk strategi diplomasi yang cukup signifikan untuk memperoleh keuntungan pangan, sehingga pengembangan perusahaan semacamnya sangat didorong dan/atau didukung oleh pemerintah pusat. Diplomasi perusahaan-perusahaan diatas dengan berbagai macam perusahaan dagang asing pun berpotensi sebagai suatu daya tarik untuk penanaman modal asing (FDI) – khususnya dalam bidang pangan – yang dapat pula meningkatkan bidang agrikultur dan sektor ekonomi sebagai langkah yang besar dalam upaya penanganan krisis pangan di Korea Utara.

Salah satu hal yang juga penulis dapatkan dalam penelitian mengenai Korea Utara adalah potensi sumber daya laut dan/atau perairan yang dimilikinya cukup besar. Betapa tidak, mengingat posisi Korea Utara yang berada diantara dua perairan (Teluk Korea dan Laut Jepang). Dengan demikian, keberadaan perusahaan seperti *Korea Sogyong General Trading Corporation* dan *Korea Taehung Trading Corporation* yang mendorong pengembangan potensi industri

perikanan Korea Utara; maka dapat diambil (paling tidak) tiga keuntungan darinya. Keuntungan yang dapat diambil dari perusahaan di atas – khususnya terhadap upaya penanganan krisis ekonomi dan pangan – di Korea Utara, yaitu: (1) peningkatan industri perikanan sebagai suatu sumber daya ekonomi yang riil; (2) dan oleh karena itu dapat pula menjadi daya tarik investasi asing terhadap pengembangan industri perikanan, dan perekonomian Korea Utara pada umumnya; dan (3) sumber daya pangan cadangan yang didapati melalui sumber daya laut.

Dengan demikian berdasarkan penjabaran berbagai aktivitas dari perusahaan-perusahaan di atas, sektor ekonomi – khususnya sektor pangan – di Korea Utara dapat ditunjang melalui aktivitas *track-three diplomacy*-nya dengan cara-cara sebagai berikut:

- Membantu meningkatkan dan/atau mengembangkan sektor pangan dengan sistem produksi yang lebih mutakhir dan memadai sehingga menghasilkan *output* produksi pangan yang lebih tinggi untuk memenuhi kebutuhan pangan dasar konsumen. Dengan kata lain memenuhi *supply* yang lebih mendekati untuk memenuhi *demand* secara independen melalui produksi dalam negeri.
- Melakukan diplomasi melalui perdagangan untuk mendukung pemerintah dalam upaya memperoleh kebutuhan pangan tambahan dari luar; atau memperoleh berbagai macam sumber pangan yang tidak dapat dipenuhi oleh produsen dalam negeri.
- Memajukan dan meningkatkan bidang pangan, pertanian, perikanan, sektor agrikultur dan perekonomian pada umumnya. Seperti yang telah penulis tekankan, pemajuan perekonomian pada umumnya merupakan salah satu langkah utama dalam upaya penanganan krisis pangan dan kelaparan Korea Utara.
- Masih berhubungan erat dengan upaya memajukan dan meningkatkan perekonomian Korea Utara, yaitu upaya menarik penanaman modal asing (FDI) melalui diplomasi, usaha perdagangan, dan khususnya pembuktian keberhasilan dari berbagai perusahaan-perusahaan tersebut.

Peranan jurnal yang dipublikasikan melalui situs “Naenara” tersebut pun merupakan suatu langkah diplomatik yang secara luas mempromosikan

perusahaan-perusahaan Korea Utara – baik itu dalam bentuk BUMN maupun perusahaan swasta – demi memajukan sektor perekonomiannya. Berbagai informasi yang dimuat dalam salah satu situs resmi pemerintahan Korea Utara (terlebih dengan memuat jurnal perdagangan internasionalnya) tersebut merupakan suatu bentuk diplomasi yang secara langsung maupun tidak langsung ditujukan untuk mengatasi krisis pangan dan kelaparannya. Penyebaran informasi secara global melalui media internet terhadap perusahaan-perusahaan tersebut selain menunjukkan keberadaan mereka, juga mempromosikan berbagai aktivitas, potensi, keberhasilan, serta daya tarik perusahaan-perusahaan tersebut. Keberhasilan promosi yang mengundang berbagai macam kerjasama dengan pihak luar maupun penanaman modal asing akan meningkatkan aktivitas serta kredibilitas perusahaan-perusahaan tersebut (khususnya mereka yang menunjang sektor pangan Korea Utara) dalam menjalankan *track-three diplomacy* untuk mengatasi krisis.

3.3 *Track-Nine Diplomacy*

Walaupun berbagai informasi yang keluar dan masuk Korea Utara sangat terbatas karena disaring oleh pemerintah pusat, berbagai informasi sehubungan dengan krisis pangan dan kelaparan di Korea Utara dapat memberikan gambaran akan apa yang dibutuhkan oleh rakyat Korea Utara kepada dunia luar. Dengan adanya pengetahuan, ataukah itu hanya sekedar indikasi, akan situasi yang memprihatinkan yang mana bantuan luar sangat dibutuhkan otomatis dapat mengundang perhatian dan reaksi dari dunia luar untuk melancarkan bantuan-bantuan yang dibutuhkan tersebut. Disitulah peran diplomasi jalur-sembilan berupa penyebaran informasi mengenai krisis pangan dan kelaparan yang ada di Korea Utara berperan. Adapun suatu istilah yang dapat digunakan untuk menggambarkan diplomasi pada jalur-sembilan ini adalah '*megaphone diplomacy*'. *Megaphone diplomacy* terjadi dikala negosiasi antar-negara ataupun antar-pihak dilakukan melalui pengumuman-pengumuman ataupun siaran pers (*press release*). Seperti diplomasi pada umumnya, tujuan dari *megaphone*

diplomacy adalah memperoleh suatu kepentingan dari pihak yang dihadapi dalam diplomasi tersebut.¹⁶³

Diplomasi tersebut dimulai pada tahun 1995 dimana beberapa siaran radio Korea Utara mengakui adanya kelaparan di daratannya.¹⁶⁴ Kemudian pada tahun 1997, pengumuman Korea Utara melalui agen pemberitaannya melaporkan kerusakan akibat bencana banjir tahun 1995 dan 1996 yang menurunkan produksi biji gandumnya hingga 2,5 juta ton lebih. Menurut agen pemberitaan Korea Utara tersebut, kebutuhan tahunan negaranya atas biji gandum adalah 7,84 juta ton, dimana 4,82 darinya dibutuhkan untuk pangan.¹⁶⁵

Suatu bentuk diplomasi Korea Utara yang mengakui peran bantuan luar negeri atas kemampuannya untuk bangkit dari keterpurukan ekonomi dan stagnasi politik merupakan suatu tonggak sejarah. Hal tersebut dikemukakan melalui agen berita *Korea Central News Agency* (KCNA) pada akhir tahun 1999 yang juga menyatakan bahwa krisis pangan dan kelaparannya merupakan suatu kesulitan ekonomi terbesar sejak perang Korea tahun 1950-1953.¹⁶⁶ Pada tahun tersebut, bantuan ekonomi (moneter, energi, pangan dan pertanian) terhadap Korea Utara semakin meningkat – baik itu yang disampaikan secara bilateral, maupun secara multilateral melalui berbagai agen organisasi internasional serta organisasi non-negara. Oleh karena itu, kebangkitan Korea Utara dari keterpurukan ekonomi dan krisis pangan dan kelaparannya mulai menunjukkan secercah harapan untuk mencapai akhir dari permasalahan. Pengungkapan pernyataan oleh agen berita Korea Utara tersebut bisa dibilang terjadi pada saat yang tepat, karena beberapa bulan sebelumnya pemerintah Korea Selatan semakin membuka dirinya terhadap berbagai informasi yang datang dari tetangganya di Utara. Khususnya lagi, siaran televisi satelit dari Korea Utara telah diperbolehkan untuk disaksikan secara leluasa oleh warga Korea Selatan; dimana sebelumnya program-program televisi

¹⁶³ "Idiom Definitions for 'Megaphone diplomacy'". *UsingEnglish.com*. <<http://www.usingenglish.com/reference/idioms/megaphone+diplomacy.html>>. Diakses pada: 9 Juli 2009, 2.23. h. 1.

¹⁶⁴ Noland. *op. cit.* h. 202.

¹⁶⁵ Jeffries. *op. cit.* h. 449.

¹⁶⁶ *Ibid.* h. 59.

dari Korea Utara terlebih dahulu harus disaring oleh agen intelijen Korea Selatan.¹⁶⁷

Diplomasi tersebut berlanjut dengan pemberitaan secara terperinci Radio Pyongyang atas lawatan Kim Jong Il ke China pada tahun 2001. Pemaparan atas bagaimana Kim Jong Il sangat mengagumi perubahan yang terjadi di China, khususnya pada Shanghai modern, merupakan suatu sanjungan-sanjungan diplomatis yang ditujukan bagi China sebagai salah satu sekutu terdekat dan donor terbesar bagi Korea Utara.¹⁶⁸

Pada tahun 2002, Korea Utara kembali mengetuk pintu para donor internasional untuk memberikan bantuan pangan melalui agen pemberitaan Pyongyang. Korea Utara mengeluarkan permintaan bantuan pangan dari dunia internasional senilai \$225 juta untuk menyokong industri pertanian dan sistem kesehatannya. Kendati adanya peningkatan dalam hasil panen domestiknya, Pyongyang menyatakan bahwa ia masih kekurangan sekitar 1 juta ton bahan pangan untuk memenuhi kebutuhan pangan rakyatnya.¹⁶⁹ Pada tahun yang sama, KCNA juga membantu diplomasi jalur-tiga (bisnis) Korea Utara dengan mempromosikan disahkannya suatu zona investasi kapitalis di kota Sinuiju dekat perbatasannya dengan China, serta memastikan daerah tersebut akan beroperasi bebas dari campur tangan pemerintah pusat untuk jangka waktu 50 tahun; demi menarik sejumlah investor asing kedalam zona tersebut.¹⁷⁰ Sehubungan dengan diplomasi untuk memperoleh bantuan pangan dan keterlibatan Korea Utara dalam negosiasi nuklir melalui kerangka *six-party talks*, Korea Utara akhirnya mengklarifikasikan kepemilikannya akan senjata nuklir melalui penyiaran radionya. Namun demikian, pernyataannya yang disiarkan pada akhir minggu pada bulan November 2002 tersebut ditarik kembali dan direvisi menggunakan kata-kata yang lebih lunak dan diplomatis. Menyusul pernyataan tersebut beberapa hari kemudian, Stasiun Penyiaran Pusat Korea dalam suatu siaran mengomentari bahwa ia tidak mengkonfirmasi akan adanya kepemilikan senjata nuklir, namun menegaskan bahwa pemerintahannya 'berhak' untuk

¹⁶⁷ *Ibid.* h. 137.

¹⁶⁸ *Ibid.* h. 163.

¹⁶⁹ *Ibid.* h. 458.

¹⁷⁰ French. *loc. cit.*

memiliki persenjataan nuklir sebagai antisipasi kemungkinan ancaman dari luar terhadap pertahanan dan keamanannya.¹⁷¹

Secara *de facto*, diplomasi jalur-sembilan dari Korea Utara juga mendapatkan peran dari para pengungsi (*refugees*) yang berupaya untuk menyelamatkan dirinya dari bahaya kelaparan dengan melakukan eksodus ke daratan China. Pemberitaan yang diperoleh dari para pengungsi tersebut disalurkan dan/atau dilaporkan oleh berbagai organisasi internasional maupun organisasi non-negara yang berupaya mendapatkan informasi-informasi yang sevalid mungkin mengenai krisis pangan dan kelaparan yang terjadi di Korea Utara. WFP dan NGOs seperti *Medecins Sans Frontieres* telah melakukan sejumlah wawancara dengan beberapa pengungsi dari Korea Utara demi mengetahui daerah ataupun kelompok penduduk manakah yang paling rentan terkena kelaparan dan harus segera diberikan bantuan. Melalui wawancara-wawancara tersebut pun tersebarlah berbagai informasi yang hampir mustahil didapatkan dari pemberitaan pemerintah pusat atau radio-radio maupun berbagai media yang dikendalikan oleh rezim Korea Utara.

Beberapa informasi yang diperoleh melalui para pengungsi tersebut diantaranya: (1) bagaimana pemerintah kurang dapat memenuhi ransum makanan mereka secara reguler dan sesuai dengan kebutuhan sejak tahun 1997 dimana krisis pangan mencapai puncaknya¹⁷²; (2) indikasi terjadinya kanibalisme dimana beberapa pasar petani menjual “daging khusus” yang sebetulnya merupakan daging manusia¹⁷³; (3) pengalihan pangan kiriman bantuan luar untuk diserahkan dan didistribusikan kepada kelompok militer Korea Utara¹⁷⁴, yang notabene juga diindikasikan telah mengalami beberapa gejala kelaparan atau kekurangan gizi.

Berbagai macam informasi yang diperoleh dan kemudian disebarkan pada komunitas internasional dari para pengungsi tersebut memberikan gambaran

¹⁷¹ Jeffries, *op. cit.* h. 196.

¹⁷² *Ibid.* h. 58.

¹⁷³ *Ibid.* Lihat juga: Paul French, *North Korea: The Paranoid Peninsula – A Modern History*. London: Zedbooks. 2007, h. 130.

¹⁷⁴ Jeffries, *Ibid.* h. 63-64.

famine di Korea Utara dari sudut pandang yang tentunya berbeda dengan sudut pandang resmi dari pemerintah Korea Utara. Dengan demikian, diplomasi jalur-sembilan yang merupakan operasionalisasi penyebaran informasi dari penduduk sipil dapat memberikan gambaran pada berbagai kelompok donor akan mereka yang benar-benar rentan terhadap bahaya kelaparan dan benar-benar membutuhkan bantuan luar. Dimana pemerintah gagal untuk memenuhi kebutuhan dasar pangan suatu daerah tertentu ataupun sekelompok penduduk pada daerah tertentu berdasarkan informasi yang diberitakan oleh para *refugees*, disana pun berbagai donor dapat menunjukan bantuannya untuk segera dialokasikan.

Berdasarkan pemaparan diatas, peran dari diplomasi jalur-sembilan pada dasarnya lebih sebagai pendukung dua jalur lainnya. Berbagai informasi atau pemberitaan yang disebarakan kepada komunitas internasional mengenai situasi dan kondisi krisis pangan, berbagai macam kekurangan (baik itu pangan, sumber daya ataupun moneter) yang dialami penduduk, serta jumlah korban akibat krisis tersebut merupakan diplomasi yang secara pasif menyatakan bahwa pada dasarnya Korea Utara membutuhkan pasokan bantuan dalam berbagai macam bentuk; sehingga dapat diinterpretasikan sebagai suatu *aid appeal*. Terlebih lagi, diplomasi jalur-sembilan ini juga telah menjadi suatu alat propaganda¹⁷⁵ pemerintah Korea Utara sehubungan dengan krisis ekonomi, pangan dan kelaparan yang diderita rakyatnya. Melalui media informasi, pemerintah Korea Utara telah mengeluarkan pernyataan resmi bahwa ia tengah mengalami kekurangan pangan dan rakyatnya tengah menderita kelaparan. Melalui media informasi tersebut pun pemerintah Korea Utara mengkonfirmasi angka resmi kematian akibat kelaparan,¹⁷⁶ setelah sekian lama dipertanyakan dan berusaha untuk dikalkulasikan oleh dunia luar. Berikutnya, melalui media informasi pula sesekali pemerintah Korea Utara menyatakan bahwa ia kekurangan dana ataupun

¹⁷⁵ Seperti halnya media penyebaran informasi yang seringkali dijadikan suatu alat propaganda politik pemerintahan suatu negara (baik itu pemerintahan yang demokratis maupun yang otoriter) terhadap rakyatnya ataupun terhadap dunia luar.

¹⁷⁶ Meskipun validitas dari angka resmi yang dikeluarkan oleh Korea Utara tersebut masih sangat diragukan oleh banyak pihak.

sumber daya untuk mengatasi krisis ekonomi pangan sehingga membutuhkan bantuan pasokan-pasokan dari luar.

Lalu dimanakah letak efektivitas jalur ini dalam pengatasan krisis pangan di Korea Utara? Secara riil, menurut pemikiran penulis efektivitas jalur-sembilan diplomasi lebih pada penyebaran informasi seputar krisis pangan dan bantuan yang dibutuhkan oleh Korea Utara. Efektivitas pertama dari *track-nine diplomacy* ini adalah menarik simpati dari komunitas internasional – dari berita-berita mengenai kondisi *famine*, baik itu merupakan kondisi yang sesungguhnya maupun yang *fabricated* atau dilebih-lebihkan oleh pihak pemberita dari Korea Utara – sebagai langkah awal untuk berdiplomasi demi memperoleh bantuan luar negeri. Datangnya bantuan secara langsung tentunya lebih efektif diperoleh dari permintaan secara langsung yang dilakukan pada jalur-satu ataupun *barter trade* yang dilakukan pada jalur-tiga untuk memperoleh pemasukan dana, pangan ataupun sumber daya pertanian.

Namun demikian, melalui sebagian atau keseluruhan informasi yang disebarakan, diplomasi jalur-sembilan Korea Utara tersebut – khususnya yang diperoleh dari para pengungsi – berhasil membantu agen-agen donor ataupun negara donor akan daerah yang paling membutuhkan bantuan sehingga alokasi bantuan dapat di distribusikan secara efektif pada mereka yang paling rentan terhadap bahaya kelaparan.

Efektivitas lain dari jalur-sembilan diplomasi ini adalah memberikan justifikasi bagi pemerintah Korea Utara terhadap dua hal, yakni: (1) justifikasi untuk tetap pada pendirian bahwa krisis pangan yang dialaminya diakibatkan oleh bencana alam setelah pemberitaan Korea Utara akan kekurangan pangan dan sumber daya pertanian pasca banjir tahun 1995, dan bukan karena kesalahan pada sistem ekonomi ataupun kebijakannya, dan; (2) justifikasi bagi pemerintah untuk meminta bantuan kemanusiaan akibat bencana alam, yang juga diperoleh setelah pemberitaan oleh Korea Utara mengenai bencana banjir dan berbagai kerusakan yang diakibatkannya.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Lihat Bab 2, halaman 32 dimana penulis membahas sedikit banyak mengenai bencana banjir tahun 1995 yang memberikan kesempatan bagi pemerintahnya untuk menjustifikasi dua hal diatas.

BAB 4

ANALISA EFEKTIVITAS DIPLOMASI MULTI-JALUR KOREA UTARA DALAM MENGATASI KRISIS PANGANNYA

Pada bagian pendahuluan, penulis mengajukan hipotesa bahwa penanganan krisis pangan di Korea Utara membutuhkannya untuk menerapkan diplomasi secara multi-jalur. Pada bagian awal tersebut penulis juga berkesempatan untuk menggambarkan bagaimana diplomasi multi-jalur Korea Utara sebagai variabel bebas secara langsung mempengaruhi variabel terikatnya, yakni pengatasan krisis pangannya. Pengaruh yang dimaksudkan dalam hal ini adalah seberapa efektif (seberapa jauh) krisis pangan di Korea Utara dapat ditangani dengan penerapan diplomasi secara multi-jalur yang dieksekusikan oleh Korea Utara.

Beberapa indikasi yang menunjukkan bahwa krisis pangan di Korea Utara telah ditangani ataupun diatasi – baik untuk jangka pendek (atau untuk sementara waktu) maupun jangka panjang – diantaranya dengan (1) perolehan bantuan pangan dari luar baik secara langsung maupun melalui perantara agen-agen donor; (2) perolehan bantuan sumber daya pertanian, seperti pupuk, bahan-bahan kimia, maupun peralatan pertanian, yang dapat membantu Korea Utara meningkatkan produksi pangan domestiknya; (3) peningkatan produksi pangan domestik; (4) peningkatan pada impor pangan baik yang diperoleh melalui pemberian bantuan pangan, pinjaman, maupun perdagangan; (5) distribusi pangan secara efektif, khususnya terhadap target penduduk penerima bantuan pangan;¹ (6) peningkatan tingkat kesejahteraan ataupun kesehatan penduduknya, khususnya mereka yang dikategorikan sebagai target penerima bantuan, sebagai indikator bahwa kelaparan mulai teratasi; (7) kemajuan pada industri pertaniannya, yang juga didukung oleh kemajuan perekonomiannya pada umumnya – salah satu indikasi adanya kemajuan pada industri pertanian diantaranya dengan peningkatan produksi pertanian; (8) peningkatan aktivitas-aktivitas ekonomi seperti semakin banyaknya perdagangan internasional, semakin menjamurnya perusahaan-perusahaan

¹ Biasanya mereka yang paling rentan untuk terkena kelaparan berada pada daerah-daerah terpencil jauh dari perkotaan, serta kelompok yang paling rentan terkena kelaparan adalah anak-anak, ibu-ibu hamil dan menyusui, serta manula.

khususnya yang mendukung kemajuan sektor pertanian dan pangan, semakin berkembangnya zona ekonomi ataupun zona industri, serta semakin banyaknya penanaman modal asing. Indikator-indikator diatas memiliki keterkaitan yang erat antar satu sama lainnya. Dengan kata lain, bisa jadi salah satu atau beberapa indikator merupakan *spillover effect* yang dihasilkan oleh indikator lainnya.² Tentunya masih banyak indikasi-indikasi lain yang menunjukkan bahwa krisis pangan dan kelaparan di Korea Utara telah atau semakin teratasi³, namun demikian kedelapan yang penulis jabarkan diatas merupakan yang paling utama dan secara kasat mata paling menunjukkan penanganan krisis pangan dan kelaparan tersebut.

Adanya diplomasi secara multi-jalur oleh Korea Utara untuk mengatasi krisis pangannya – dengan kata lain, indikasi bahwa variabel bebas mempengaruhi variabel terikat – adalah adanya berbagai kegiatan pada tingkat pemerintahan (jalur-satu), kalangan bisnis dan perdagangan (jalur-tiga), serta penyebaran pemberitaan melalui media massa (jalur-sembilan) untuk mencapai indikasi-indikasi diatas, atau paling tidak untuk mendekati pencapaian terhadap indikasi-indikasi tersebut (yang artinya masih diupayakan, namun belum sepenuhnya tercapai). Untuk membuktikan hipotesa penulis, harus ada tindakan-tindakan pada masing-masing dari ketiga jalur tersebut yang ditujukan untuk mencapai, atau paling tidak semakin mendekati, indikasi bahwa krisis pangan di Korea Utara telah atau paling tidak semakin ditangani dan diatasi.

Berdasarkan pembahasan praktek *multi-track diplomasi* Korea Utara diatas, meskipun secara *de jure* diplomasi multi-jalur tersebut hanya penulis temukan pada tiga jalur, namun ketiga *track* diplomasi tersebut telah menunjukkan efektivitasnya dalam upaya Korea Utara untuk mengatasi krisis pangannya. Efektivitas ketiga jalur tersebut pun dapat dilihat secara individual per-jalur diplomasi, dan tentunya secara keseluruhan sebagai bagian dari suatu

² Misalnya, dengan peningkatan sumber daya pertanian, maka produksi pertanian domestik meningkat, sehingga kebutuhan pangan penduduk semakin dapat dipenuhi dan tingkat kesehatannya meningkat.

³ Berkurangnya jumlah pengungsi ke daratan China untuk menghindari kelaparan; atau kembalinya para pengungsi tersebut menuju kampung halamannya karena kondisi ekonomi, pertanian dan pangan di Korea Utara semakin membaik – juga dapat dianggap sebagai indikasi bahwa krisis pangan dan kelaparan telah ditangani atau semakin teratasi.

sistem yang saling mendukung. Hal ini mendukung pernyataan teoritis *multi-track diplomacy* yang menegaskan bahwa studi diplomasi multi-jalur tidak hanya untuk mempelajari tiap-tiap jalur secara individual, namun juga melihatnya sebagai suatu kesatuan sistem yang tiap-tiap bagiannya menjalankan peran yang mendukung bagian-bagian lainnya.

Pada hakikatnya, kelebihan dari diplomasi jalur-satu adalah efektivitasnya dalam mendatangkan bantuan-bantuan darurat yang secara langsung dibutuhkan oleh Korea Utara. Baik itu bantuan berupa dana, sumber daya ekonomi dan/atau pertanian, maupun bantuan pangan langsung (baik dalam bentuk pinjaman atau pemberian) yang didatangkan dari para donor adalah sesuatu yang secara riil dihasilkan dari diplomasi jalur-satu Korea Utara; yang hampir tidak mampu ataupun sukar untuk dihasilkan oleh dua jalur lainnya. Dengan kata lain, kelebihan diplomasi jalur-satu terletak pada kemampuannya untuk pengatasan secara langsung – pengatasan jangka-pendek serta jangka-menengah – krisis pangan dan kelaparan di Korea Utara dengan mendatangkan *immediate needs* dari para donor. *Outcome* tersebut diperoleh melalui diplomasi pemerintah diantaranya dengan cara meminta bantuan langsung, kunjungan kenegaraan pimpinan pemerintahan, dan kesediaan untuk melakukan perundingan perdamaian atau nuklir dengan imbalan bantuan pangan.

Jalur-tiga diplomasi Korea Utara pun memiliki keunggulannya sendiri dalam berperan mengatasi krisis pangan dan kelaparannya. Pada hakikatnya, sedikit berlawanan dengan diplomasi jalur-satunya, efektivitas jalur-tiga lebih pada penanganan krisis pangan secara jangka panjang. Telah ditegaskan sebelumnya bahwa solusi jangka panjang krisis pangan dan kelaparan di Korea Utara bertumpu pada membaiknya perekonomian secara keseluruhan. Dalam pada itu, maka *recovery strategy* tidak hanya pada sektor pertanian, namun juga pada sektor industri dan sektor-sektor lainnya dalam perekonomian Korea Utara. Upaya tersebutlah yang dijalankan pada jalur ini. Melalui diplomasi jalur-tiga, kalangan bisnis Korea Utara – baik *state-owned enterprises* maupun perusahaan-perusahaan swasta – berupaya untuk memajukan perekonomian Korea Utara. Langkah-langkah yang dijalankan diantaranya dengan berusaha menarik investor-investor asing untuk menanamkan modalnya di Korea Utara, pembangunan zona-zona

ekonomi khusus serta daerah industri untuk promosi pariwisata dan ekonomi, pertukaran mekanisme-mekanisme pembangunan ekonomi pertanian, industri, serta sektor-sektor lainnya, serta aktivitas-aktivitas perdagangan oleh berbagai perusahaannya. Khusus pada beberapa perusahaan yang bergerak di bidang pangan dan pertanian, aktivitas-aktivitas perdagangannya ditujukan untuk mengimpor bahan-bahan pangan dan sumber daya pertanian yang diperoleh melalui pembelian, pinjaman, ataupun perdagangan pertukaran (*barter trade*).

Perlu penulis tekankan disini pula bahwa berdasarkan pembahasan, diplomasi jalur-satu juga memiliki peran dalam upaya pengatasan krisis pangan Korea Utara secara jangka-panjang. Begitu pula sebaliknya dengan jalur-tiga yang memiliki peran dalam memberikan solusi secara langsung, atau pengatasan jangka-pendek, terhadap krisis pangan dan kelaparan; meskipun porsi terbesar kontribusi dan efektivitas dari masing-masing jalur adalah sebagaimana yang penulis paparkan sebelumnya. Pada jalur-satu, pemerintah Korea Utara juga melakukan diplomasi untuk menciptakan hubungan diplomatik dan/atau kerjasama ekonomi baik secara bilateral maupun secara multilateral dengan pemerintahan negara-negara seperti China, Jepang dan Korea Selatan. Penciptaan hubungan diplomatik dan kerjasama ekonomi dengan negara-negara tersebut merupakan langkah yang sangat dibutuhkan oleh Korea Utara untuk memajukan perekonomiannya; mengingat negara-negara tersebut memiliki kekuatan ekonomi yang terhitung sangat besar dalam peta perekonomian internasional, sehingga dukungan dalam bentuk apapun dari mereka merupakan suatu *input* yang baik bagi ekonomi Korea Utara. Pengembangan perekonomian tentunya merupakan bagian dari solusi jangka-panjang Korea Utara dalam mengatasi krisis pangannya. Sementara itu, yang dapat dipandang sebagai pengatasan jangka-pendek atau secara langsung krisis pangan dan kelaparan dari jalur-tiga diplomasi adalah apa yang dihasilkan dari perdagangan yang dijalankan oleh berbagai perusahaan-perusahaan (baik itu milik negara ataupun milik swasta) Korea Utara. Melalui mekanisme *barter trade*, perdagangan internasional tersebut ada yang menghasilkan dana, pangan, serta berbagai macam sumber daya pertanian dan/atau ekonomi yang tidak dimiliki namun sangat dibutuhkan oleh Korea Utara. Pasokan atau tambahan pangan yang diperoleh melalui jalur perdagangan

internasional tersebut dapat didistribusikan baik secara langsung ataupun melalui agen-agen pemerintah seperti, misalnya, PDS.

Track-nine diplomacy seperti yang telah penulis singgung sebelumnya dapat dianggap sebagai perpanjangan tangan dari kedua jalur sebelumnya. Pada jalur-satu, diplomasi jalur-sembilan ini telah berhasil menyebarkan propaganda maupun berita secara faktual mengenai adanya kekurangan pangan akibat bencana alam sehingga rakyatnya menderita kelaparan akibatnya. Alhasil, pemberitaan atau penyebaran informasi yang berasal dari jalur-sembilan diplomasi Korea Utara tersebut berhasil menarik simpati komunitas internasional, khususnya donor-donor, untuk menyalurkan bantuannya yang ditujukan untuk masyarakat Korea Utara – kendati Korea Utara merupakan suatu negara yang sukar untuk menarik simpati dari komunitas internasional- karena sifat rezimnya yang cenderung tertutup, tidak bersahabat, dan kontroversial dalam kancah politik internasional.

Diplomasi jalur-sembilan juga mendukung kerjasama ekonomi yang dijalankan baik melalui jalur-satu maupun jalur-tiga dengan berbagai macam penyebaran berita yang bersifat positif dan menyanjung negara-negara mitra ekonomi Korea Utara dari hasil kerjasama yang ditempuh. Contoh diplomasi tersebut adalah pemberitaan radio Pyongyang pasca kunjungan Kim Jong Il ke China untuk meninjau berbagai perusahaan dan sektor industrinya dalam rangka revitalisasi sektor ekonomi industri Korea Utara. Dalam pemberitaan tersebut digambarkan bagaimana Kim sangat terkesan dengan hasil industrialisasi dan modernisasi China, yang khususnya sangat terlihat pada hasil pembangunan di Shanghai. Sanjungan-sanjungan demikian menjadi salah satu alat diplomasi maupun propaganda Korea Utara dalam mempertahankan hubungan persahabatan dengan China sebagai salah satu sekutu terkuat, mitra ekonomi utama, dan penyedia bantuan terbesar baginya.

Selain itu, diplomasi jalur-sembilan dalam bentuk penyebaran informasi atau pemberitaan yang diperoleh dari para pengunjung Korea Utara di China untuk menghindari kelaparan juga efektif dalam memberikan informasi pada donor serta komunitas internasional akan kelompok-kelompok maupun daerah yang paling membutuhkan bantuan darinya. Oleh karena itu, efektivitas distribusi bantuan

terhadap mereka yang paling membutuhkan menjadi lebih dapat dipertanggungjawabkan, khususnya oleh organisasi-organisasi non-negara penyalur bantuan pangan seperti WFP, *Medecins sans Frontieres*, dan berbagai NGOs yang lainnya.

Berdasarkan riset, penulis mengambil angka rata-rata penduduk yang menerima distribusi bantuan pangan per tahunnya selama jangka waktu analisa (yaitu tahun 1995-2006) antara 5 hingga 6 juta jiwa. Dapat penulis nyatakan pula berdasarkan riset bahwa sebagian bantuan pangan tersebut diperoleh sebagai hasil diplomasi pada jalur-satu. Namun demikian, kemungkinan adanya peran diplomasi jalur-tiga dalam memperoleh bantuan pangan melalui perdagangan harus disinggung dan dipertimbangkan pula. Dari estimasi populasi Korea Utara yang dirata-ratakan antara tahun 1995-2006 sebanyak 22 juta jiwa, maka dari itu bantuan pangan tersebut telah mencapai hingga seperempat (atau 20-25 persen) populasinya tersebut. Berdasarkan grafik produksi pangan yang penulis peroleh melalui riset, angka produksi pangan domestik Korea Utara juga mengalami peningkatan dari tahun 1998, dan mencapai puncaknya pada tahun 2005.⁴ Peningkatan produksi pangan tersebut tentunya tidak luput dari bantuan-bantuan sumber daya pertanian yang diperoleh melalui diplomasi pada jalur-satu⁵ dan jalur-tiga⁶. Hasil diplomasi jalur-tiga juga diindikasikan dengan peningkatan aktivitas ekonomi, khususnya dalam industri pertanian dan pangan. Dari pemaparan penulis pada Bab 3 dan yang tercantum pada tabel 3.2, angka penanaman modal asing menunjukkan peningkatan yang signifikan, khususnya dari tahun 2000 hingga 2005. Sedangkan hingga kini kalangan bisnis dan perdagangan Korea Utara (jalur-tiga) semakin berkembang dengan adanya berbagai macam perusahaan yang mendukung sektor pangan dan pertanian; terlebih lagi didukung oleh pemerintah (jalur-satu) yang semakin giat menciptakan zona ekonomi khusus dan daerah industri seperti yang terletak di daerah Kaesong dan Sinuiju.

⁴ Lihat Lampiran 2.

⁵ *Government aid seeking* untuk pasokan sumber daya pertanian seperti pupuk, bahan-bahan kimia yang dibutuhkan dalam pertanian, serta berbagai macam alat pertanian terkini.

⁶ Perdagangan internasional; *barter trade* untuk memperoleh sumber daya pertanian seperti yang disebutkan diatas.

Karena sifat dasar Korea Utara yang masih sangat sentralistis, tidak mengherankan jika kegiatan diplomasi Korea Utara untuk mengatasi krisis pangan dan kelaparannya masih banyak terfokus pada jalur-satu. Hasil yang paling riil dan segera dalam penanganan krisis pangan pun paling banyak diperoleh dan paling efektif sebagai hasil upaya dari pemerintah pusat. Dengan kata lain, tidak penulis pungkiri bahwa diplomasi Korea Utara masih sangat terdominasi oleh jalur diplomasi formal yang dijalankan oleh pemerintah pusat (*track-one diplomacy*). Secara persentase, peran penanganan maupun pengatasan krisis pangan melalui jalur ini – berdasarkan riset dan analisa – bahkan melebihi 60 persen diplomasi yang dilakukan oleh Korea Utara secara keseluruhan. Selebihnya, *track-three* dan *track-nine diplomacy* merupakan perpanjangan tangan sekaligus pendukung diplomasi pada jalur-satu Korea Utara untuk mengatasi krisis pangannya.

Meskipun demikian, walaupun adanya realita yang penulis tegaskan diatas, tidak dapat diabaikan pula peranan yang dijalankan oleh jalur-tiga dan jalur-sembilan untuk memperoleh bantuan-bantuan yang dibutuhkan untuk menangani krisis. Terlebih lagi, peranan jalur-tiga diplomasi yang secara potensial maupun riil dapat menghasilkan *outcome* yang lebih bertaburan lama dalam pengatasan krisis pangan dan kelaparan. Peningkatan aktivitas pada perekonomian (khususnya sektor industri pertanian dan pangan) membukakan pintu untuk solusi jangka panjang terhadap krisis Korea Utara.⁷ Karena telah cukup banyak memperlihatkan *outcome* yang menggembirakan serta potensinya yang besar, maka dari itu eksplorasi dan/atau upaya peningkatan aktivitas pada jalur-tiga maupun jalur-sembilan tentunya dapat menunjukkan hasil yang lebih optimal untuk semakin dekat mencapai indikator-indikator keberhasilan penanganan krisis pangan dan kelaparan – khususnya secara jangka panjang.

Pemaparan praktek diplomasi pada jalur satu, tiga dan sembilan yang telah dilakukan oleh Korea Utara telah membuktikan adanya aktivitas diplomasi secara multi-jalur oleh Korea Utara dalam upaya untuk mengatasi krisis pangannya.

⁷ Hal ini telah penulis singgung dan tegaskan pula, berdasarkan analisa berbagai peneliti bahwa *long term solution* terhadap krisis pangan dan kelaparan Korea Utara tidak terletak hanya pada sektor pertaniannya, namun juga pada perekonomian dan perindustriannya secara umum. Lihat bab 1 dan bab 3 dimana penulis mereferensikan pernyataan hasil analisa peneliti-peneliti tersebut.

Dapat terlihat betapa terkaitnya diplomasi pada ketiga jalur tersebut dalam mengatasi krisis pangan dan kelaparan di Korea Utara. Tiap-tiap jalur memiliki kelebihan-kelebihan dan kekuatan dalam efektivitasnya masing-masing dalam perannya untuk mengupayakan penanganan dan pengatasan krisis pangan dan kelaparannya; meskipun dominasi peran dari jalur-satu tidak dapat dipungkiri dan harus tetap diketengahkan dalam analisa diplomasi Korea Utara. Pada saat yang bersamaan pula, jalur-jalur tersebut saling mendukung untuk memastikan keberhasilan jalur-jalur lainnya dalam mencapai tujuan atau memenuhi perannya.

Secara individual, jalur satu, tiga dan sembilan diplomasi Korea Utara telah menunjukkan efektivitasnya masing-masing dalam mencapai ataupun mendekati sebagian dari indikator yang telah penulis jabarkan diatas. Terlebih lagi, bila melihat diplomasi Korea Utara secara keseluruhan – dengan kata lain, gabungan hasil ‘kerja sama’ dari ketiga *track* diplomasi yang dijalankan – maka kedelapan indikator penanganan dan pengatasan krisis pangan dan kelaparannya telah dicapai. Jika pun ada satu atau dua indikasi yang belum tercapai, paling tidak diplomasi Korea Utara semakin mendekatkan terhadap pencapaiannya.

Suatu kesimpulan yang dapat ditarik dari analisa diatas yaitu, telah terbukti secara empiris bahwa variabel bebas (diplomasi multi-jalur Korea Utara) telah dipraktekkan dan mempengaruhi variabel terikatnya (penanganan krisis pangan dan kelaparan di Korea Utara).

BAB 5 PENUTUP

Korea Utara kini tengah berada pada dekade kedua krisis pangannya, yang telah merenggut nyawa setidaknya satu setengah hingga dua juta jiwa rakyatnya. Katalis terhadap krisis pangan dan kelaparan tersebut bisa jadi bencana-bencana alam seperti banjir dan kekeringan/kemarau panjang, namun demikian banyak yang memandang bahwa akar permasalahan berasal dari kesalahan sifat dan/atau sikap para pemimpinnya beserta berbagai macam perencanaan serta kebijakan lemah yang dicetuskannya. Secara *de facto*, kombinasi antara rezim sosialis yang keras serta sistem ekonomi pertanian yang sentralistis, runtuhnya sistem ekonomi sosialis, kebijakan-kebijakan pemerintah yang lemah, serta bencana alam yang datang bertubi-tubi menjadi katalis terhadap tragedi kelaparan yang dikenal sebagai fenomena *The Arduous March* tersebut.

Sejak didirikannya Republik Rakyat Demokratik Korea, kelangsungan industri pertaniannya telah bergantung pada berbagai input yang diperoleh melalui perdagangan, subsidi maupun pemberian dari sekutu sosialisnya seperti Soviet dan China. Akibat tertimpa krisis pangan dan kelaparan yang diawali pertengahan dekade 1990an (tepatnya bulan Juni 1995), negara tersebut semakin bergantung pada bantuan luar untuk membantu penduduknya yang membutuhkan pasokan pangan. Oleh karena itu sejak tahun 1995, diestimasikan bahwa Korea Utara telah menerima salah satu alokasi bantuan pangan dengan jumlah yang terbesar di dunia – hampir satu juta ton per tahunnya – yang sebagian besarnya disalurkan melalui WFP. Meskipun WFP menargetkan 8 juta dari sekitar 22 juta jumlah penduduk Korea Utara yang paling rentan untuk menjadi korban kelaparan akibat krisis pangan tersebut, pada realitanya hanya seperempat dari angka tersebut (sekitar 5-6 juta penduduk) yang berhasil dicapai dan diberikan bantuan.¹

Suatu pelajaran yang dapat ditarik dari penelitian ini, pengatasan terhadap krisis pangan dan kelaparan di Korea Utara juga harus mencakup solusi jangka panjang selain juga solusi jangka pendek dan menengah, yang telah menjadi fokus

¹ Ian Jeffries. *North Korea: A guide to economic and political developments*. London: Routledge. 2006. h. 64.

utama pemerintah Korea Utara dalam diplomasinya. Seperti yang dikemukakan oleh Haggard, Noland dan Weeks:

*"The ultimate solution to the country's chronic food problems does not lie solely in agriculture, as welcome as such reforms would be. Rather it lies in reform, revitalization, and reorientation of the industrial sector, which would enable it to export industrial products and services and import bulk grains on a commercially sustainable basis – just as its neighbors South Korea, Japan, and increasingly China do."*²

5.1 Kesimpulan

Gejala akan terjadinya krisis pangan dan kelaparan di Korea Utara telah muncul sejak awal dekade 1990an di Korea Utara, namun demikian pemerintah telah membiarkan situasi tersebut semakin memburuk untuk beberapa tahun, sebelum akhirnya mengambil keputusan untuk membuka diri terhadap bantuan-bantuan dari luar. Tahun 1995 menjadi titik awal pemerintah Korea Utara berdiplomasi untuk mengatasi krisis pangan dan kelaparannya melalui permintaan bantuan pangan darurat kepada negara-negara tetangganya serta melalui organisasi-organisasi internasional maupun *NGOs*.

Namun demikian, pengatasan krisis pangan tersebut tidak hanya terbatas pada perolehan bantuan pangan dari pihak luar sebagai tambahan dan/atau cadangan pangan saja. Sebagai suatu *cross-cutting issue*, pengatasan krisis pangan harus menyinggung sektor-sektor yang menjadi akar baginya, berikut juga berbagai aspek yang berhubungan secara langsung maupun tidak langsung dengannya. Sektor ekonomi merupakan gambaran luas yang memayungi sektor pertanian (agrikultur), perikanan, industri dan sektor pangan. Sektor-sektor tersebut merupakan berbagai dimensi yang dapat mempengaruhi satu sama lain baik secara langsung maupun tidak.

Praktek diplomasi multi-jalur Korea Utara untuk mengatasi krisis pangannya pada dasarnya mengacu pada berbagai macam inisiatif yang diambil

² Stephan Haggard, Marcus Noland & Erik Weeks. "North Korea on the Precipice of Famine". *Working Paper: The Peterson Institute for International Economics*. May 2008. <www.petersoninstitute.org> Diakses pada: 21 September 2008, 18.41. h. 4.

oleh pihak Korea Utara sendiri – baik itu pada tingkat pemerintahan, kalangan bisnis dalam badan-usaha milik negara atau swasta, maupun media informasinya – yang dapat diinterpretasikan sebagai suatu upaya konkret untuk memperoleh bantuan dalam bentuk apapun dari pihak luar yang secara langsung maupun tidak langsung berhubungan dengan pengatasan krisis pangan dan kelaparannya. Hal ini dikarenakan kesadaran dari Korea Utara sendiri bahwa untuk keluar dari permasalahan yang telah menyimpannya selama hampir dua dekade, ia tidak dapat mengandalkan prinsip kemandirian (*juche*) yang selama ini menjadi pedoman yang menjadi kebanggaan negara Stalinis tersebut.

Seterbatas apapun kekuatan tawar-menawar (*bargaining power*) yang dimiliki oleh suatu negara dalam praktek diplomasinya, tentunya kekuatan tersebut akan dimaksimalisasikannya demi mencapai kepentingannya. Hal ini pun berlaku terhadap Korea Utara. Dalam upayanya untuk mendatangkan berbagai macam bantuan yang dibutuhkan untuk menangani krisis pangan dan kelaparannya, Korea Utara mempraktekkan beberapa bentuk tindakan diplomatik. Tidak jarang pula tindakan-tindakan diplomatik tersebut disertai oleh penggunaan *political* dan/atau *economic leverage* yang dimilikinya; meskipun dalam kasus Korea Utara, *leverage* yang dimilikinya tergolong sangat terbatas. Berdasarkan analisa yang telah dilakukan dan dijabarkan pada bagian sebelumnya, beberapa bentuk tindakan diplomatik yang dilakukan oleh Korea Utara untuk memperoleh bantuan sehubungan dengan pengatasan krisis pangannya termasuk:

1. Pemberitahuan, baik berupa pernyataan kepada pihak luar, maupun pemberitaan melalui media negara yang ditujukan untuk mengumumkan adanya kekurangan pangan dan adanya kelaparan, sehingga membutuhkan bantuan-bantuan dari pihak luar sebagai indikasi adanya krisis.
2. Pernyataan permintaan bantuan dari pemerintah Korea Utara, baik itu dalam bentuk pangan, pupuk, energi maupun bantuan ekonomi/moneter dari pihak luar, baik secara bilateral maupun secara multilateral. Pernyataan permintaan bantuan tersebut juga sesekali dilakukan melalui media massa (baik melalui pemberitaan dari KCNA ataupun melalui siaran radio pusat Korea Utara).
3. Kunjungan kenegaraan oleh para pemimpin dan/atau wakil diplomatik pemerintah Korea Utara ke negara mitra ekonomi atau penyedia bantuan

- seperti China atau Rusia atas dasar pelestarian hubungan diplomatik, politik maupun ekonomi yang baik. Hasil dari kunjungan demikian pada dasarnya berbuntut pada komitmen negara yang dikunjungi untuk menyediakan bantuan pangan ataupun asistensi lainnya untuk membantu Korea Utara mengatasi krisis pangannya.
4. Pengajuan kerjasama ekonomi, perdagangan internasional, pertukaran mekanisme pembangunan ekonomi industri dan pertanian, maupun kerjasama pembangunan – baik secara bilateral maupun multilateral. *Barter trade* pun sering dilakukan oleh Korea Utara (baik oleh *state-owned enterprises* maupun oleh perusahaan-perusahaan swasta) dengan negara-negara seperti Korea Selatan, China maupun Jepang untuk memperoleh cadangan pangan ataupun bantuan pupuk dalam perdagangannya.
 5. Pengajuan pembukaan hubungan diplomatik dengan sejumlah negara untuk memperluas *diplomatic link* dan meningkatkan hubungan baik dengan negara-negara tersebut. Secara jangka panjang langkah ini dapat membuka lebar pintu kesempatan bagi kerjasama ekonomi. Selain itu, pembukaan hubungan diplomatik akan memperluas potensi donor-donor negara yang dapat membantu Korea Utara dalam mengatasi krisis pangannya melalui berbagai macam mekanisme.
 6. Kesiediaan untuk lebih membuka diri terhadap dunia luar. Hal ini lebih dikhususkan pada informasi-informasi seputar krisis pangan dan kelaparannya demi mendapatkan bantuan dari berbagai pihak, misalnya: pengakuan akan kekurangan pangan, informasi mengenai jumlah korban kelaparan dan/atau jumlah warga yang membutuhkan bantuan pangan, serta kesiediaan pemerintah untuk memperbolehkan masuknya berbagai *international aid relief* beserta para petugasnya yang bermaksud untuk melakukan pengawasan terhadap distribusi bantuan pangan.
 7. Kesiediaan untuk melakukan berbagai macam bentuk dialog diplomatik sehubungan dengan isu-isu politiknya. Contoh: (1) Negosiasi Korea Utara dengan Jepang sehubungan dengan penyanderaan dan/atau penculikan beberapa warga negara Jepang oleh pihak Korea Utara; (2) dialog antara

Korea Utara dengan Korea Selatan untuk membahas reunifikasi kedua negara.

8. Pernyataan, kesediaan, maupun komitmen Korea Utara untuk bernegosiasi, baik secara bilateral maupun multilateral, sehubungan dengan kekuatan nuklir yang dimilikinya. Baik itu negosiasi untuk membuka informasi kekuatan nuklirnya, memperbolehkan inspeksi pengembangan kekuatan nuklirnya oleh IAEA, maupun sekaligus melumpuhkan sendiri kekuatan nuklir yang dimilikinya.

Hipotesa yang telah diajukan, dan oleh karena itu harus dibuktikan dalam penelitian ini, adalah penanganan krisis pangan dan kelaparan di Korea Utara membutuhkannya untuk menerapkan diplomasi secara multi-jalur. Untuk membuktikan hipotesa penulis, harus ada aktivitas diplomasi secara multi-jalur (lebih dari dua jalur) yang ditujukan untuk mencapai, atau paling tidak semakin mendekati, indikasi bahwa krisis pangan di Korea Utara telah atau paling tidak semakin ditangani dan diatasi.

Pada bab 4, penulis juga memaparkan beberapa indikasi yang menunjukkan bahwa krisis pangan di Korea Utara semakin ataupun telah teratasi sebagai pengaruh atau hasil dari diplomasi secara multi-jalur – lain kata, variabel terikat dihasilkan oleh variabel bebasnya. Pemaparan praktek diplomasi pada jalur satu, tiga dan sembilan yang telah dilakukan oleh Korea Utara pada bab 3 membuktikan secara *de facto* adanya kegiatan diplomasi secara multi-jalur oleh Korea Utara dalam upaya untuk mengatasi krisisnya. Diplomasi dijalankan pada tingkat pemerintahan (*track-one diplomacy*), kalangan bisnis dan perdagangan (*track-two diplomacy*), serta penyebaran pemberitaan melalui media massa (*track-three diplomacy*) dan ditujukan untuk mencapai, atau paling tidak untuk mendekati pencapaian (yang artinya masih diupayakan, namun belum sepenuhnya tercapai) indikasi pengatasan krisis pangan dan kelaparan Korea Utara. Masing-masing dari ketiga jalur tersebut telah memperlihatkan keunggulannya masing-masing. Khusus untuk jalur-satu, diplomasi pada tingkat pemerintahan memiliki kekuatan untuk mendatangkan *immediate aid* atau bantuan-bantuan yang sifatnya darurat dan dibutuhkan secara langsung – atau

dengan kata lain, **penanganan jangka pendek dan menengah** – seperti bantuan pangan (beras, biji gandum, gandum, kentang, dan hasil ternak) dan sumber daya pertanian (seperti pupuk, bahan-bahan kimia, dan peralatan pertanian berteknologi tinggi). Adapun keunggulan **jalur-tiga**, diplomasi yang dijalankan oleh para pelaku bisnis Korea Utara (baik itu badan usaha pemerintahan maupun milik swasta) membukakan jalan yang lebih luas untuk **pengatasan jangka panjang** atas hasil dari upaya untuk mendatangkan cadangan pangan melalui perdagangan, menarik *foreign direct investment*, melakukan kerjasama ekonomi termasuk pertukaran mekanisme, serta merevitalisasi sektor ekonomi pada umumnya (termasuk sektor pertanian, perikanan, industri barang jadi, dan sektor pariwisata). Akhirnya, keunggulan dari **jalur-sembilan** diplomasi yang dijalankan oleh media massa melalui pemberitaan adalah menjadi perpanjangan tangan dari kedua jalur sebelumnya. Dengan kata lain, menguatkan **inisiatif pemerintahan** untuk mendatangkan berbagai bantuan dan distribusinya, dan mendukung inisiatif kalangan bisnis untuk memajukan sektor ekonomi Korea Utara pada umumnya.

Walaupun pencapaian pengatasan krisis pangan dan kelaparan Korea Utara secara tuntas belum terealisasi, namun pada faktanya Korea Utara telah melakukan diplomasi multi-jalur sebagai upaya untuk mengatasi krisis tersebut. Diplomasi secara multi-jalur tersebut telah terbukti berhasil mengatasi krisis pangan dalam beberapa tingkatan (indikator); sedangkan untuk tingkatan (indikator) yang belum tercapai pengatasannya, Korea Utara tetap mengupayakan pencapaiannya melalui praktek diplomasi multi-jalur tersebut.

Dalam kesimpulan, terbukti hipotesa penulis bahwa Korea Utara melakukan *multi-track diplomacy* sebagai cara yang paling dibutuhkan untuk mengatasi krisis pangannya.

5.2 Rekomendasi

Dari hasil riset dan analisa penelitian, dapat dilibat bahwa upaya Korea Utara untuk mengatasi krisis pangan dan kelaparannya selama ini berkisar pada kebijakan untuk meningkatkan produksi domestik yang didukung oleh pasokan input pertanian dari luar; impor cadangan pangan melalui perdagangan, pinjaman maupun pemberian bantuan; serta revitalisasi ekonomi. Adapun beberapa langkah revitalisasi ekonomi yang telah ditempuh oleh Korea Utara adalah (1&2) perubahan kebijakan-kebijakan baik secara mikroekonomi maupun secara makroekonomi, (3) permintaan bantuan luar negeri, (4) serta penciptaan berbagai zona ekonomi spesial.³ Menurut beberapa peneliti yang mana hasil penelitiannya penulis jadikan referensi dalam karya ini, upaya yang terakhir – yakni revitalisasi ekonomi – memang menjadi kunci terhadap keberhasilan jangka panjang pengatasan krisis pangan dan kelaparan di Korea Utara hingga dapat diakhiri. Maka dari itu, solusi kunci tersebut pun perlu didukung oleh serangkaian langkah-langkah yang harus dijalani oleh pemerintah Korea Utara, dan tentunya didukung oleh sikap dan kebijakan darinya yang memadai.

Setahun setelah Korea Utara mengalami apa yang diindikasikan oleh Stephan Haggard dan Marcus Noland sebagai panen terbaik dalam satu dekade terakhir (pada tahun 2005), harga rata-rata pangan dunia mengalami peningkatan drastis. Pada awal tahun 2006, harga rata-rata dunia untuk beras meningkat sebanyak 217 persen, sedangkan untuk gandum peningkatan harga yang terjadi sebanyak 136 persen, *maize* sebanyak 125 persen, dan kacang hijau sebanyak 107 persen.⁴ Tahun 2006 menjadi tahun penutup analisa penulis sebagai titik balik yang menjadi suatu ironi bagi upaya Korea Utara yang selama ini bertujuan untuk mengatasi krisis pangannya. Pada kala titik terang mulai terlihat, sistem yang memayungi sistem ekonomi Korea Utara dan seluruh komunitas ekonomi internasional – yaitu dalam hal ini sistem ekonomi global – justru mengalami

³ Keempat langkah revitalisasi ekonomi tersebut penulis acukan pada hasil riset dan penelitian Noland, Robinson dan Wang yang dituangkan dalam makalahnya, "Famine in North Korea: Causes and Cures".

⁴ "Financial speculators reap profits from global hunger"
<<http://globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=8794>>. Diakses pada: 15 September 2008. 10.24. h. 1.

guncangan yang kuat, sehingga hampir dapat dipastikan akan kembali menjatuhkan Korea Utara dalam bahaya krisis pangan dan kelaparan, atau paling tidak semakin memperpanjang kelarutan krisis yang telah dialami selama ini oleh negara tersebut.

Menurut Rana Foroohar dalam artikelnya di majalah *Newsweek*, kenaikan permintaan pangan karena pertumbuhan ekonomi dunia – yang diawali oleh munculnya pasar kelas menengah yang semakin makmur – secara fundamental menjadi salah satu alasan utama peningkatan harga pangan dunia tersebut. Secara bersamaan, kenaikan harga minyak dunia menjadi stimulus utama terhadap operasionalisasi sektor pertanian dunia yang semakin mahal. Masalah kemudian semakin diperumit dengan datangnya berbagai bencana alam dan kebijakan pemerintah yang salah akibat kelalaian ataupun keparikan untuk-lekas memperbaiki situasi tersebut.⁵ Akibat berbagai kejadian diatas, tahun 2007-2008 menjadi saksi krisis pangan dunia yang mengguncang stabilitas politik maupun ekonomi di berbagai belahan dunia – baik terhadap negara miskin dan berkembang, maupun terhadap negara makmur sekalipun. Dengan demikian, perolehan cadangan pangan melalui impor maupun bantuan pangan yang selama ini dipersulit dengan berbagai tekanan ekonomi dan politik terhadap Korea Utara akan semakin dipersulit dengan kondisi krisis pangan global yang kini telah meluas.

Menurut Haggard dan Noland, “membuka” Korea Utara melalui jalur manapun yang memungkinkannya adalah langkah utama untuk masa depan yang lebih sejahtera bagi penduduknya.⁶ Dengan kata lain, rezim Korea Utara harus menyadari bahwa jalan menuju masa depan yang lebih aman dan sejahtera bergantung tidak pada kepemilikan senjata nuklir atau sikap yang tidak bersahabat, tetapi pada kerjasama keamanan, *detente*, dan reformasi ekonomi.⁷ Hal ini, menurut pandangan penulis sebagai rekomendasi pertama, khususnya perlu semakin diperhatikan, dipertimbangkan, hingga diterapkan oleh pemerintah Korea Utara pada saat ini dimana krisis pangan secara global dapat kembali

⁵ Rana Foroohar. “The Biggest Crisis of All”. *Newsweek*. 19 Mei 2008. h. 18.

⁶ Haggard, Noland & Weeks. *op. cit.* h. 14.

⁷ *Ibid.* h. 13.

menjerumuskan Korea Utara dalam tragedi kelaparan seperti yang telah dialaminya satu dekade sebelumnya. Untuk mengatasi masalah pangannya yang telah berlangsung hampir dua dekade, Korea Utara harus merevitalisasikan ekonomi industrinya; yang mana keberhasilannya juga harus memperhatikan suatu kemajuan yang signifikan terhadap resolusi akhir isu krisis nuklirnya – baik melalui upaya-upaya dialog secara multilateral seperti dalam *six-party talks*, maupun secara bilateral dengan beberapa negara yang bersangkutan (misalnya AS, Korea Selatan atau China).

Dalam makalahnya "*Famine in North Korea: Causes and Cures*", Noland, Robinson dan Wang melalui analisa ekonomi dengan menggunakan model *computable general equilibrium* (CGE) menjabarkan strategi pemulihan bagi Korea Utara. Strategi tersebut dibagi dalam empat macam orientasi untuk pemulihan, yakni orientasi terhadap produksi (*production-oriented*), orientasi terhadap bantuan (*aid-oriented*), orientasi terhadap perdagangan (*trade-oriented*), dan orientasi terhadap reformasi (*reform-oriented*). Berdasarkan analisa mereka, ditemukan bahwa strategi yang paling ampuh untuk mendatangkan solusi jangka panjang terhadap krisis pangan dan kelaparan di Korea Utara adalah yang berorientasi pada perdagangan dan reformasi.⁸ Kelemahan pada *production oriented strategy* terletak pada kurangnya keunggulan komparatif produksi pangan Korea Utara. Adapun kelemahan pada *aid oriented strategy* adalah motivasi para donor untuk memberikan bantuan yang seringkali tidak berhubungan dengan *famine*, sehingga tidak dapat menjamin strategi tersebut dapat mengatasi *famine* secara berkesinambungan.

Menurut Noland *et al.*, melalui strategi perbaikan yang berorientasi pada perdagangan dan reformasi, Korea Utara dapat memenuhi bukan hanya kebutuhan dasarnya akan pangan saja, namun juga kebutuhan-kebutuhan manusiawi lainnya. Beberapa kemajuan yang dapat dihasilkan oleh kedua strategi tersebut yang dapat semakin membantu pada pengatasan krisis pangan di Korea Utara, yaitu: (1) peningkatan pada pemasukan pangan hasil impor; (2) Korea Utara dapat terjun

⁸ Marcus Noland, Sherman Robinson & Tao Wang. "Famine in North Korea: Causes and Cures". February 1999. <<http://www.iie.com/publications/wp/99-2.pdf>>. Diakses pada: 10 Maret 2009, 01.15. h. 22.

lebih dalam – dan oleh karena itu dapat lebih menikmati keuntungan – pada perdagangan internasional; (3) perluasan sektor industri kecil dan menengah dapat memperluas lahan kerja; (4) keperluan terhadap *high-skilled* maupun *low-skilled labour* dapat meningkatkan upah kerja minimum.⁹ Keberhasilan terhadap *trade and reform oriented strategy* untuk pengatasan krisis pangan tersebut menurut Noland *et al.* sedikit banyak mengharuskan rezim Kim Jong Il untuk melakukan beberapa liberalisasi terhadap kebijakan-kebijakan perdagangannya. Terlebih lagi, *trade oriented strategy* yang berarti peningkatan dalam aktivitas perdagangan tentunya harus mulai dieksekusikan dengan negara-negara tetangganya seperti China, Korea Selatan dan Jepang. Untuk dua negara terakhir, masalah hubungan diplomatik yang masih berkelanjutan harus segera dibenahi demi kelancaran peningkatan hubungan dagangnya.¹⁰

Berdasarkan riset dan analisa penulis terhadap diplomasi Korea Utara demi pengatasan krisis pangan dan kelaparannya, rekomendasi kunci utama yang dapat penulis berikan, khususnya yang ditujukan pada rezim Kim Jong Il, demi penyelesaian krisis pangan tersebut secara jangka panjang adalah keterbukaan. Keterbukaan itu sendiri dapat dilihat dari beberapa sudut pandang dan/atau cara, yakni melalui jaringan-jaringan yang manapun yang memungkinkannya untuk lebih terbuka pada dunia internasional dan pemikiran-pemikiran baru.

1. Keterbukaan terhadap berbagai donor baik itu berupa negara, organisasi internasional, maupun *NGOs* untuk memberikan bantuan-bantuan yang dibutuhkan untuk mengatasi krisis pangannya; termasuk pemberian konsesi terhadap pengawasan distribusi bantuan-bantuan tersebut.
2. Keterbukaan terhadap hubungan diplomatik maupun hubungan dagang dengan intensitas maupun volume yang lebih besar dari apa yang telah dijalankan hingga kini. Dalam riset penulis menemukan bahwa upaya untuk memperluas hubungan diplomatik dan perdagangan telah dilakukan oleh Korea Utara, namun demikian sifat Korea Utara yang cenderung tertutup, sombong, dan radikal menjadi suatu kendala baginya menciptakan dan/atau mempertahankan hubungan tersebut. Disinilah keterbukaan tersebut

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Noland, Robinson & Wang. *op. cit.* h. 22.

diperlukan bagi rezim Kim Jong Il untuk mencapai suatu hubungan diplomatik atau dagang yang lebih optimal dan menguntungkan.

3. Keterbukaan untuk merangkul sistem ekonomi yang lebih sesuai dengan kebutuhannya; dengan kata lain, keterbukaan yang lebih luas terhadap *international market forces*.
4. Keterbukaan terhadap berbagai cara-cara dan/atau kebijakan lainnya yang belum dieksplorasi oleh pemerintahan tersebut sebagai *recovery strategy* untuk mengatasi krisis yang hampir dua dekade melandanya.
5. Sehubungan dengan itu, keterbukaan untuk mengeksplorasi jalur-jalur lain dari *multi-track diplomacy* yang memungkinkannya untuk lebih mudah menangani krisis hingga pengatasannya secara tuntas. Peran-peran potensial dari kalangan profesional (*track-two diplomacy*), kalangan masyarakat sipil yang termasuk organisasi-organisasi non-pemerintahan Korea Utara bila diperbolehkan eksistensinya oleh pemerintah (*track-four diplomacy*), dan kalangan cerdik-pandai dan cendekiawan (*track-five diplomacy*) untuk mendatangkan berbagai ide-ide revolusioner ataupun evolusioner demi pengatasan krisis. Dalam pada itu, pengembangan dan eksplorasi yang lebih luas terhadap *track-three* dan *track-nine diplomacy* yang secara *de facto* telah dijalankan pun juga sangat dianjurkan.

Adapun rekomendasi yang dapat penulis berikan bagi yang bermaksud untuk melakukan penelitian serupa maupun penelitian lanjutan sehubungan dengan pengatasan krisis pangan Korea Utara pun dimulai dari eksplorasi jalur-jalur diplomasi lainnya. Salah satu pelajaran utama yang dapat ditarik dari tulisan ini adalah sifat Korea Utara yang semakin bergerak kearah keterbukaan yang lebih luas terhadap berbagai macam ide-ide yang inovatif dan membangun, bahkan hingga adanya penerapan sistem ekonomi pasar secara parsial. Oleh karena itu, penulis sangat menganjurkan riset terhadap kemungkinan menguatnya serta meningkatnya peran jalur diplomasi tiga dan sembilan; ataupun hingga munculnya jalur diplomasi lain (sekecil apapun perannya) yang belum dapat penulis temukan dalam riset untuk tulisan ini.

Selanjutnya, penulis menyarankan pula penelitian diplomasi untuk penanganan krisis pangan di Korea Utara yang meliputi kurun waktu lanjutan dari tahun analisa pada tulisan ini (diatas tahun 2006). Penelitian dapat dilakukan dengan merenggangkan atau memperluas *time frame*, yakni misalnya dari tahun 1995 hingga tahun 2009; ataupun secara sederhana suatu lanjutan dari apa yang telah diteliti pada tulisan ini, misalnya penanganan krisis pangan Korea Utara tahun 2006-2009.

Sehubungan dengan itu, penulis mengakui bahwa salah satu kelemahan dari tulisan ini adalah ketidakmampuan penulis untuk memperoleh data primer yang dapat merepresentasikan sudut pandang langsung Korea Utara akan diplomasinya. Oleh karena itu, sebagai rekomendasi penutup, penulis menganjurkan untuk penelitian lanjut model yang serupa dapat diterapkan dengan menggunakan data primer. Dengan menggunakan kerangka teori/pikir *multi-track diplomacy* serta model analisa yang sama, penggunaan data primer yang diperoleh langsung dari pihak Korea Utara (misalnya dapat diperoleh dari Kedutaan Besar Korea Utara) dapat menanggukhan – atau tidak tertutup pula kemungkinan untuk melemahkan – analisa maupun penemuan penelitian yang telah dipaparkan pada tulisan ini.

DAFTAR REFERENSI

I. BUKU

- Bryman, Alan. *Social Research Methods (Second Edition)*. Oxford: Oxford University Press. 2004.
- Devereux, Stephen (Editor). *The New Famines: Why famines persist in an era of globalization*. London: Routledge. 2007.
- Diamond, Louise and John McDonald. *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace (Third Edition)*. Kumarian Press. 1996.
- Flake, L. Gordon, and Scott Snyder. *Paved with good intentions: the NGO experience in North Korea*. Westport, CT: Praeger. 2003.
- French, Paul. *North Korea: The Paranoid Peninsula – A Modern History*. London: Zedbooks. 2007.
- Haggard, Stephan, and Marcus Noland. *Famine in North Korea: Markets, Aid and Reform*. New York: Columbia University Press. 2007.
- Holsti, K. J. *International Politics: A Framework for Analysis (Third Edition)*. New Jersey: Prentice Hall. 1977.
- Jeffries, Ian. *North Korea: A guide to economic and political developments*. London: Routledge. 2006.
- Mingst, Karen A. *Essentials of International Relations (Second Edition)*. New York: W.W.Norton & Company. 2003.
- Morgenthau, Hans J. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace (Sixth Edition)*. New York: Alfred A. Knopf. 1985.
- Natsios, Andrew S. *The great North Korean famine*. California: Institute of Peace Press. 2001.
- Noland, Marcus. *Avoiding the Apocalypse: The Future of the Two Koreas*. Washington DC: Institute for International Economics. June 2000.
- Sprinz, Detlef F. And Yael Wolinsky-Nahmias (Editors). *Models, Numbers, and Cases: Methods for Studying International Relations*. Ann Arbor: The University of Michigan Press. 2004.

II. JURNAL DAN ARTIKEL

- Brown, Gordon, et. al. "How to Feed the 'World'". *Newsweek*. 19 May 2008: 22-25.

- Curtiss, W. M. "Food, Famine and Diplomacy". *American Journal of Economics and Sociology*. 6:1(October 1946).
- Foroohar, Rana. "The Biggest Crisis of All". *Newsweek*. 19 May 2008: 16-18.
- Friedmann, Harriet. "The Political Economy of Food: The Rise and Fall of the Postwar International Food Order". *The American Journal of Sociology*. 8(1982): S248-S286.
- Kim, Woon Keun, Hyunok Lee, and Daniel A. Sumner. "Assessing the Food Situation in North Korea". *Economic Development and Cultural Change*. 46:3(Apr.1998): 519-535.
- Kongdan Oh and Ralph C. Hassig. "North Korea: The Hardest Nut". *Foreign Policy*. No. 139(Nov.-Dec.,2003): 44-47.
- Kyung-Ae Park. "North Korea in 2003: Pendulum Swing Between Crisis and Diplomacy". *Asian Survey*. 44:1(Jan-Feb 2004): 139-146.
- Legg, Keith R., and James F. Morrison. "The Formulation of Foreign Policy Objectives." *Perspectives on World Politics (Second Edition)*. London: Routledge.
- Nau, Henry R. "The Diplomacy of World Food: Goals, Capabilities, Issues and Arenas". *International Organization: The Global Political Economy of Food*. Cambridge University Press. 32:3(Summer 1978): 775-809.
- Wehrfritz, George, and Stefan Theil. "It's The Stupid Politics". *Newsweek*. 19 May 2008: 18-21.

III. PUBLIKASI PEMERINTAH & ORGANISASI INTERNASIONAL

- "Laporan Tahunan: Periode April-Desember 2000 (Jilid II)". Kedutaan Besar Republik Indonesia, Pyongyang.
- "Laporan Tahunan: Periode Tahun 2001 (Jilid I: Inti)". Kedutaan Besar Republik Indonesia, Pyongyang.
- "Profil Negara: Republik Demokratik Rakyat Korea". Departemen Luar Negeri Republik Indonesia. Direktorat Asia Timur dan Pasifik.
- "Report on US Humanitarian Assistance to North Koreans". *United States House Committee on Foreign Affairs*.
- "Special Report FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea (30 October 2003)". *Food and Agriculture (FAO)/World Food Programme (WFP)*.

"Special Report FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea (22 November 2004)". *Food and Agriculture (FAO)/World Food Programme (WFP)*.

"Special Report FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea (8 December 2008)". *Food and Agriculture (FAO)/World Food Programme (WFP)*.

IV. PUBLIKASI ELEKTRONIK

Ahn, Christine. "North Korea Needs Development, Not Food Aid." *The Oakland Institute*.

<<http://www.oaklandinstitute.org/?q=node/view/308>>

Christine Ahn. "Peace, the Real Solution to Famine in North Korea". *CommonDreams.org*. Thursday, July 24 2003.

<<http://www.commondreams.org/views03/0724-01.htm>>

"Asia-Pacific: North Korea". Amnesty International (2007).

<web.amnesty.org/report2006/prk-summary-ing>

"The cost of food: facts and figures". *BBC Online*.

<new.bbc.co.uk/2/hi/in_depth/7284196.stm>

"Cross-cutting Issues". *European Commission*.

<http://ec.europa.eu/development/policies/crosscutting_en.cfm>.

"DPRK's Investment Policy & Its Climate" *Foreign Trade of the Democratic People's Republic of Korea (A Quarterly Journal)*. No.397/Juche 94:2005.

<http://www.kcckp.net/en/periodic/f_trade/index.php?contents+636+2005-04+23+7>

Federal Research Division of the US Library of Congress (2007). "North Korea - Agriculture". *Country Studies*. <<http://countrystudies.us/north-korea/49.htm>>.

"Financial speculators reap profits from global hunger"

<globalresearch.ca/index.php?context=va&aid8794>

"Foreign Investment Positively Encouraged" *Foreign Trade of the Democratic People's Republic of Korea (A Quarterly Journal)*. No.395/Juche 94:2005.

<http://www.kcckp.net/en/periodic/f_trade/index.php?contents+251+2005-02+16+15>

French, Howard W. "North Korea to Let Capitalism Loose in Investment Zone". *The New York Times*. September 25, 2002.

<<http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9407E0D91239F936A1575AC0A9649C8B63&sec=travel&spon=&pagewanted=print>>

"Full text of 6-party talks joint statement". *China Daily*.

<http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-09/19/content_479150_2.htm>

Haggard, Stephan, and Marcus Noland. "North Korea's External Economic Relations". *Working Paper Series: Peterson Institute for International Economics*. August 2007.

<www.petersoninstitute.org>

Haggard, Stephan, Marcus Noland & Erik Weeks. "North Korea on the Precipice of Famine. *Policy Brief: Peterson Institute for International Economics*. May 2008. <www.petersoninstitute.org>

Lee Jong-Heon. "Analysis: Roh pushing for four-nation peace summit". *UPI Asia.com*.

<http://www.upiasia.com/Security/2007/11/20/analysis_roh_pushing_for_four_nation_peace_summit/6769/>

Lee, May. "Famine may have killed 2 million in North Korea." *CNN Online*.

<http://www.cnn.com/WORLD/asiapcf/9808/19/nkorea_famine/>

"Korea International Investment Development" *Foreign Trade of the Democratic People's Republic of Korea (A Quarterly Journal)*. No.395/Juche 94:2005.

<http://www.kcckp.net/en/periodic/f_trade/index.php?contents+238+2005-02+16+5>

"Korea Kyongam Trading Corporation" *Foreign Trade of the Democratic People's Republic of Korea (A Quarterly Journal)*. No.401/Juche 95:2006.

<http://www.kcckp.net/en/periodic/f_trade/index.php?contents+784+2006-04+26+11>

"Korea Sogyong General General Trading Corporation" *Foreign Trade of the Democratic People's Republic of Korea (A Quarterly Journal)* No.395/Juche 94:2005.

<http://www.kcckp.net/en/periodic/f_trade/index.php?contents+242+2005-02+16+4>

"The Korea Taehung Trading Corporation" *Foreign Trade of the Democratic People's Republic of Korea (A Quarterly Journal)*. No.400/Juche 95:2006

<http://www.kcckp.net/en/periodic/f_trade/index.php?contents+767+2006-03+27+24>

Myers, Steven Lee. "North Korea Agrees to Join 4-Party Talks". *The New York Times*. Tuesday, July 1, 1997.

<<http://www.nytimes.com/1997/07/01/world/north-korea-agrees-to-join-4-party-talks.html>>

Noland, Marcus. "North Korea Again Headed Toward Outright Famine". *News: The Peterson Institute for International Economics*. April 30, 2008.

<www.petersoninstitute.org>

- "North Korea – Denuclearization Action Plan, February 13, 2007". *Disarmament Documentation*. 13 February 2007.
<<http://www.acronym.org.uk/docs/0702/doc01.htm>>
- "North Korea Disaster Diplomacy". *Radix: Radical Interpretations of and Solutions for Disaster*.
<<http://www.disasterdiplomacy.org/northkorea.html>>
- "North Korea: Ending Food Aid Would Deepen Hunger". *Human Rights Watch*.
<<http://www.hrw.org/en/news/2006/10/09/north-korea-ending-food-aid-would-deepen-hunger?print>>
- Pakpahan, Beginda. "Diplomasi Pangan dan Pertanian". *Target MDGs – Indonesia*. Sabtu, 14 Juni 2008. <www.targetmdgs.org>
- "Pyongyang Solgyong General Trading Corporation" *Foreign Trade of the Democratic People's Republic of Korea (A Quarterly Journal)* No.395/Juche 94:2005.
<http://www.kcckp.net/en/periodic/f_trade/index.php?contents+256+2005-02+16+20>
- Pincus, Walter. "N. Korean Nuclear Conflicts Has Deep Roots". *The Washington Post Online*. Sunday, October 15, 2006. Page A16.
<<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/10/14/AR2006101401068.html>>
- "Rome Declaration on World Food Security". Adopted by the World Food Summit. Rome, Italy 13 November 1996.
<<http://www.converge.org.nz/pirm/food-sum.htm>>
- Rotten, Dr. Ulrike. "*Food and Nutrition Security: Problems and Perspectives*". Publikasi FAO. <www.fao.org dan www.fnsproject.org>
- Sanger, David E. "North Korea Reveals More About Its Nuclear Sites". *The New York Times*. May 7, 1992.
<<http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9E0CE5DB17...>>
- Schuman, Michael. "The Real Crisis in North Korea? Food" *TIME Online*. Monday, Oct. 06, 2008.
<<http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1847428,00.html>>
- Tran, Mark. "Rogue state opens door to 'food diplomacy'". *Guardian Online*. Tuesday 13 June 2000 13.17 BST. <guardian.co.uk>

LAMPIRAN 1
GARIS WAKTU DIPLOMASI KOREA UTARA
UNTUK MENGATASI KRISIS PANGAN & KELAPARANNYA
(TAHUN 1995-2006)

- Berawal tahun 1995. Krisis pangan dan kelaparan yang diakibatkan oleh runtuhnya Uni Soviet dan sistem ekonomi sosialis, serangkaian bencana alam (banjir dan kekeringan) – ditambah dengan kebijakan buruk dalam bidang ekonomi dan pertanian – menimpa Korea Utara. Jutaan penduduknya mengalami kekurangan gizi, dan diperkirakan pula angka kematian mencapai dua juta jiwa. Kejadian ini mendorong berbagai operasi bantuan kemanusiaan dari komunitas internasional.
- Mei 1995. Korea Utara meminta bantuan beras darurat dari Jepang dan UNESCO.
- Agustus 1995. Korea Utara meminta bantuan kemanusiaan darurat kepada PBB, Organisasi-Organisasi Privat AS, dan pemerintahan negara-negara Eropa.
- 7 September 1995. Korea Utara meminta bantuan pangan dari Jepang. Permintaan tersebut disetujui oleh Jepang pada bulan berikutnya dengan pemberian 200.000 ton pinjaman beras darurat.
- Akhir 1995. Pernyataan radio Pyongyang yang mengindikasikan adanya bahaya krisis pangan dan kelaparan.
- 22 Maret 1996. Korea Utara menyetujui pengumuman permintaan bantuan pangan darurat melalui PBB dan WFP.
- 6 Juni 1996. PBB mengumumkan permintaan bantuan pangan darurat untuk Korea Utara senilai \$43,6 juta.
- 11 Juni 1996. Taiwan menjanjikan bantuan senilai \$7 juta, AS menjanjikan bantuan senilai \$6,2 juta, Jepang senilai \$6 juta, dan Korea Selatan senilai \$3 juta.
- 12 Juli 1996. China menawarkan 100.000 ton biji gandum gratis kepada Korea Utara. Bantuan pangan tersebut di atasnamakan Partai Komunis dan pemerintah China.
- Februari 1997. *Korea Central News Agency* (KCNA) mengumumkan jumlah kekurangan pangan akibat bencana banjir dan kekeringan.
- Februari 1997. Korea Selatan memberikan tanggapan terhadap permintaan bantuan pangan dari PBB untuk Korea Utara.

- Februari 1997. WFP kembali mengumumkan permintaan bantuan pangan untuk Korea Utara senilai \$41,6 juta. AS menjanjikan bantuan senilai \$10 juta, sedangkan Korea Selatan senilai \$6 juta.
- 26 Maret 1997. Korea Utara menyatakan kepada AS dan Korea Selatan bersedia untuk bergabung dalam *four-nation peace talks* dengan syarat dijanjikannya pemberian bantuan pangan oleh kedua negara.
- 7 April 1997. PBB mengumumkan permintaan bantuan untuk Korea Utara senilai \$95,5 juta.
- Mei 1997. Korea Utara memperbolehkan pemberian bantuan pangan secara langsung kepada tiap-tiap keluarga. Komisi Eropa memberikan bantuan pangan sebanyak 155.000 ton.
- 26 Mei 1997. Organisasi-organisasi Palang Merah di Korea Utara dan Selatan setuju untuk mengirimkan 50.000 ton bantuan pangan untuk Korea Utara.
- Desember 1997. Kim Dae-jung dipilih sebagai presiden Korea Selatan, dan menjanjikan hubungan yang lebih baik dengan Korea Utara. Kim Dae-jung kemudian memperkenalkan '*sunshine policy*'-nya sebagai diplomasi pendekatan Korea Selatan terhadap Korea Utara.
1998. Perjanjian pembangunan *Mount Kumgang tourism project* antara Korea Utara dengan Hyundai.
- 6 Januari 1998. WFP mengumumkan permintaan bantuan pangan terbesarnya dalam sejarah, yakni senilai \$378 juta.
- 4 April 1998. Korea Utara mengajukan pertemuan tingkat menteri dengan Korea Selatan untuk membicarakan masalah pangan dan pertanian.
- Mei 1998. Untuk pertama kalinya Korea Utara mengumumkan angka kematian resminya akibat krisis pangan dan kelaparan kepada para petugas donör; yakni sebanyak 200.000 orang tewas akibat kelaparan antara tahun 1995-1998.
- 1 September 1998. Jepang membekukan bantuan-bantuannya terhadap Korea Utara akibat uji coba rudal Korea Utara yang melewati kawasan teritorial Jepang.
- 1 April 1999. AS menjanjikan suatu proyek pertanian bilateral yang termasuk 100.000 ton bantuan pangan. Selebihnya, 200.000 ton pangan yang telah dijanjikan tahun sebelumnya tengah dikirim. Korea Selatan juga

- mengumumkan pengiriman bantuan pupuk sebanyak 50.000 ton.
- 21 April 1999. AS menawarkan bantuan pangan secara langsung untuk pertama kalinya kepada Korea Utara.
- 17 Mei 1999. AS mengumumkan tambahan bantuan pangan sebanyak 400.000 ton.
- 3-7 Juni 1999. Kim Yong Nam, yang berkedudukan kedua di pemerintahan Korea Utara, mendatangi China dalam lawatan kenegaraan. China menjanjikan 150.000 ton bantuan pangan dan bantuan energi berupa 400.000 ton batubara.
- Desember 1999. Dialog antara Korea Utara dan Jepang kembali dilakukan. Dalam kesempatan tersebut Jepang mengetengahkan isu penculikan warga negaranya yang dicurigai telah dilakukan oleh Korea Utara. Sedangkan Korea Utara kembali meminta bantuan ekonomi dan pangan untuk menangani kekurangan pangannya.
- 19 Juni 2000. AS merenggangkan sanksi ekonomi terhadap Korea Utara.
- 7 Maret 2000. Jepang mengirimkan bantuan pangan kepada Korea Utara sebagai bagian perjanjian untuk membuka pembicaraan diplomatik.
- 29-31 Mei 2000. Kim Jong-il melakukan lawatan ke China. Dalam kesempatan tersebut ia menyanjung China atas keberhasilannya dalam melakukan evolusi sistem ekonomi sosialis yang sesuai dengan perkembangan ekonomi dunia. China kembali menjanjikan bantuan senilai \$1 miliar.
- 15 Juni 2000. Konferensi Tingkat Tinggi antar Korea. KTT tersebut menghasilkan pernyataan bersama untuk mendorong upaya reunifikasi, kerjasama ekonomi, penyelesaian isu-isu kemanusiaan, serta pertukaran budaya.
- 18 September 2000. Korea Selatan kembali mengumumkan pemberian bantuan pangan untuk Korea Utara.
- 15-20 Januari 2001. Kim Jong-il kembali mengunjungi China untuk memantau sekaligus mempelajari perkembangan ekonomi China yang sangat mengesankan.
- 7 Maret 2001. Pasca dilantiknya sebagai presiden baru AS, George W. Bush memberikan sifat yang dingin dan tidak bersahabat terhadap Korea Utara.

- 23 April 2001. Korea Selatan mengumumkan pengiriman bantuan pupuk untuk Korea Utara.
2002. Pengumuman pembangunan zona perdagangan di Sinuiju oleh KCNA.
- April 2002. Korea Utara menyetujui survei nutrisi terhadap sejumlah anak-anak sekolah oleh UNICEF dan WFP.
- 17 September 2002. Perdana Menteri Jepang Junichiro Koizumi melakukan kunjungan ke Korea Utara. Pertemuan antara Koizumi dan Kim Jong-il membahas masalah normalisasi hubungan kedua negara, penculikan warga negara Jepang oleh Korea Utara, dan bantuan ekonomi serta kemanusiaan dari Jepang untuk Korea Utara.
- 18 November 2002. Pemerintah Korea Utara mengumumkan melalui siaran radio atas kepemilikannya akan senjata nuklir.
- 25 November 2002. KCNA mengumumkan permintaan bantuan pangan darurat senilai \$225 juta oleh Korea Utara terhadap dunia internasional.
- Januari 2003. Komisi Eropa kembali mengirimkan bantuan pangan pada Korea Utara senilai Euro 9,5 juta.
- 25 Februari 2003. Roh Moo Hyun dilantik sebagai presiden Korea Selatan dan melanjutkan *'sunshine policy'* dari pendahulunya dengan memperkenalkan *'peace and prosperity policy'* terhadap Korea Utara.
- 25 Februari 2003. AS kembali melancarkan sekitar 40.000 ton bantuan pangan, dan menjanjikan tambahan hingga 60.000 lagi dengan syarat Korea Utara harus memudahkan inspeksi distribusi bantuan pangan oleh WFP.
- 16 Juli 2004. Dalam *six-party talks* putaran kelima, Korea Utara meminta beberapa imbalan atas persetujuannya untuk bekerjasama membekukan program nuklirnya. Imbalan tersebut termasuk normalisasi hubungan atau pembukaan hubungan diplomatik dengan AS, pasokan energi dan bantuan ekonomi.
- Agustus 2004. Korea Utara dan Jepang bersiap untuk melakukan dialog untuk menentukan nasib warga negara Jepang yang diculik oleh Pyongyang beberapa dekade sebelumnya. Pada saat yang bersamaan Jepang mengumumkan bantuan pangan serta alat-alat kesehatan senilai \$7 juta pada Korea Utara.

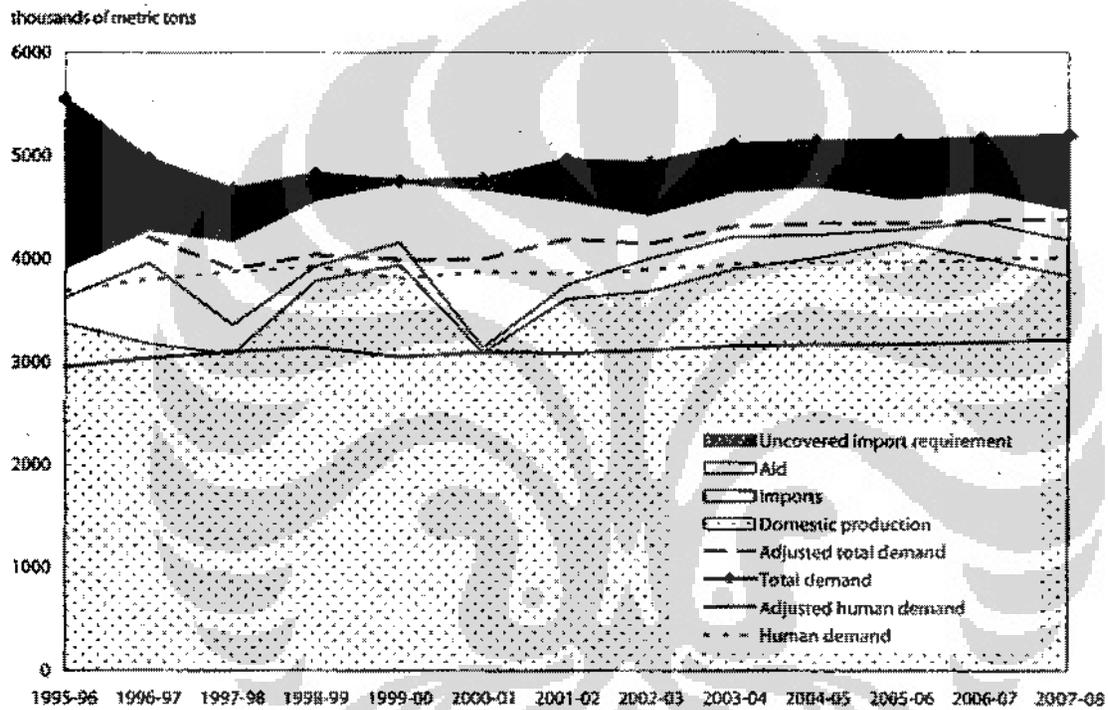
- 21-22 Mei 2005. Korea Selatan mengirimkan bantuan pupuk untuk meningkatkan produksi dan kualitas pertanian Korea Utara.
- Juni 2005. Pemerintahan Bush mengumumkan penyediaan 50.000 ton bantuan pangan untuk Korea Utara; setelah setahun sebelumnya juga telah mengirimkan 50.000 ton bantuan pangan.
- September 2005. Korea Utara mencapai hasil panen terbesar sejak krisis pangan tahun 1995. Dengan demikian Korea Utara meminta pada WFP untuk mengganti program bantuan pangan/kemanusiaannya menjadi *development assistance program*.
- Awal 2006. Peningkatan pada harga-harga pangan dunia, yang akhirnya mengakibatkan krisis harga pangan global sepanjang tahun 2007-2008.

Sumber Garis Waktu:

- Jeffries, Ian. *North Korea: A guide to economic and political developments*. London: Routledge. 2006.
- "North Korea Disaster Diplomacy". *Radix: Radical Interpretations of and Solutions for Disaster*. <<http://www.disasterdiplomacy.org/northkorea.html>>

LAMPIRAN 2

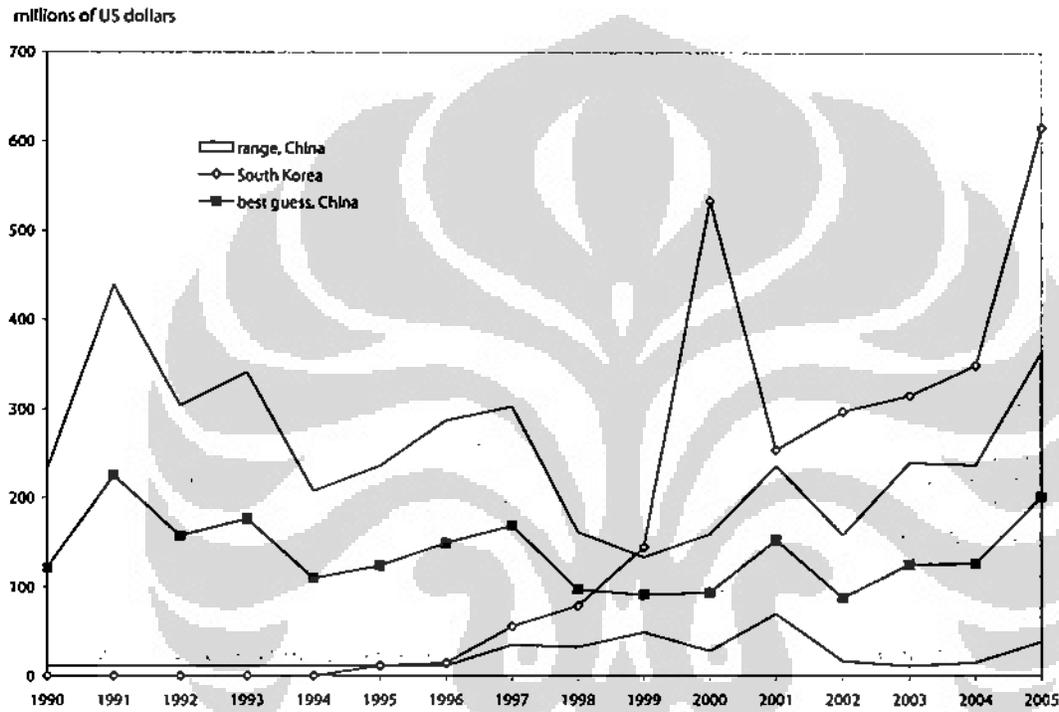
Grafik A: North Korea Food Balances, 1995-96 to 2007-08



Sumber: "North Korea on the Precipice of Famine" (by Stephan Haggard, Marcus Noland & Erik Weeks). *Policy Brief: The Peterson Institute for International Economics*. May 2008. h. 3.

LAMPIRAN 3

Grafik B: South Korean and Chinese Official Support



Sumber: "North Korea's External Economic Relations" (by Stephan Haggard & Marcus Noland). *Working Paper: The Peterson Institute for International Economics*. August 2007. h. 28.

LAMPIRAN 4

Tabel A:
Ransum harian per kapita beras dan jagung di Korea Utara
(tahun 1998)

Occupation and age group	Per capita daily ration (grams)	Ratio of rice to corn	
		Pyongyang area	Other areas
High-ranking government officials	700	10:0	10:0
Regular laborers	600	6:4	3:7
Heavy-labor workers	800	6:4	3:7
Office workers	600	7:3	3:7
Special security	800	6:4	3:7
Military	700	6:4	3:7
College students	600	6:4	3:7
Secondary school students	500	6:4	3:7
Primary school students	400	6:4	3:7
Preschool students	300	6:4	3:7
Children under 3 years	100-200	6:4	3:7
Aged and disabled	300	6:4	3:7

Source: Kim, Lee, and Summer (1998).

Sumber: "Famine and Reform in North Korea" (by Marcus Noland). *Working Paper: The Peterson Institute for International Economics*. July 2003, h. 39.

<<http://www.iie.com/publications/wp/03-5.pdf>>

LAMPIRAN 5

Tabel B:
Bantuan pangan untuk Korea Utara, menurut donor, 1995-2003
(juta dollar AS)

Table 1 Food aid to North Korea, by donor, 1995-2003 (millions of US dollars)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (through April 27)
Australia									
Through UN	0.5	0.4	4.8	1.3	2.3	6.7	2.9	3.4	1.8
Total	5.5	2.0	4.8	2.6	2.3	6.7	2.9	3.4	1.8
Canada									
Through UN			3.3	3.6	3.4	1.7	1.7	2.5	1.8
Total			3.3	3.5	3.4	1.7	1.7	2.7	2.1
South Korea									
Through UN	0.2	3.5	25.3	10.9		0.5	15.8	18.2	19.2
Total		3.4	25.5	27.8	38.5	0.5	68.5	82.0	19.2
Korean Govt. Figure ^a	232.3	4.6	47.2	31.9	46.9	113.8	135.4		
United States									
Through UN	0.2	7.2	45.4	171.8	160.7	29.2	102.7	63.5	31.1
Total		9.1	57.4	173.1	160.7	29.2	102.7	63.5	31.1
US Govt. Figure ^b	0.2	8.3	52.4	72.9	222.1	74.3	102.8	82.4	
EU^c									
Through UN	4.0	2.6	49.7	16.3	15.2	4.8	12.4	12.4	21.4
Total		11.9	68.0	63.3	17.5	14.3	17.9	29.4	22.0
Japan									
Through UN	0.1	6.0	27.0			95.7	104.9		
Total		6.0	27.0			95.7	104.9		
Private/NGO									
Through UN						2.4	1.0	16.3	1.1
Total						2.4	68.6	76.8	2.9
Total									
Through UN		34.4	158.4	215.9	189.9	153.1	248.0	120.7	78.7
Total	272.4	59.3	292.5	335.1	235.9	153.7	375.2	261.4	82.1

a. See text for explanation.

b. See text for explanation.

c. EU includes the donations from the European Commission and member countries.

Sources: UN-OCHA Financial Tracking System; Korean Unification Bulletin (January 2002); Marryn and Jun (2003).

Sumber: "Famine and Reform in North Korea" (by Marcus Noland). *Working Paper: The Peterson Institute for International Economics*. July 2003. h. 38.

<<http://www.iie.com/publications/wp/03-5.pdf>>

LAMPIRAN 6

**Tabel C: Total humanitarian assistance, by donor organization
(millions of US dollars)**

Year	Within appeal		Outside appeal			Total
	Multilateral (through UN)	Bilateral	UN agencies	NGOs (Including Red Cross)	Other	
1996-97	34.4	11.3	0.0	4.7	0.0	50.4
1997-98	156.4	105.8	1.8	26.5	0.0	292.5
1998	215.9	92.1	0.0	27.2	0.0	335.1
1999	169.9	41.6	0.0	4.3	0.0	235.9
2000	153.1	58.6	0.1	12.5	0.0	224.2
2001	248.0	61.2	1.5	66.8	0.2	577.6
2002	220.0 ^a	79.2	3.0	58.6	0.0	360.8
2003	133.1	9.6	1.6	42.3	0.0	186.7
2004	151.5	121.4	2.2	24.8	0.6	300.5
2005 ^b	0.0	61.1	0.7	1.9	0.0	63.6
Total	1,504.2	641.9	10.9	269.4	0.8	2,427.2

a. Includes \$99.32 million carried over by the World Food Program (WFP).

b. 2005: Bilateral data includes WFP data not listed in UN-OCHA.

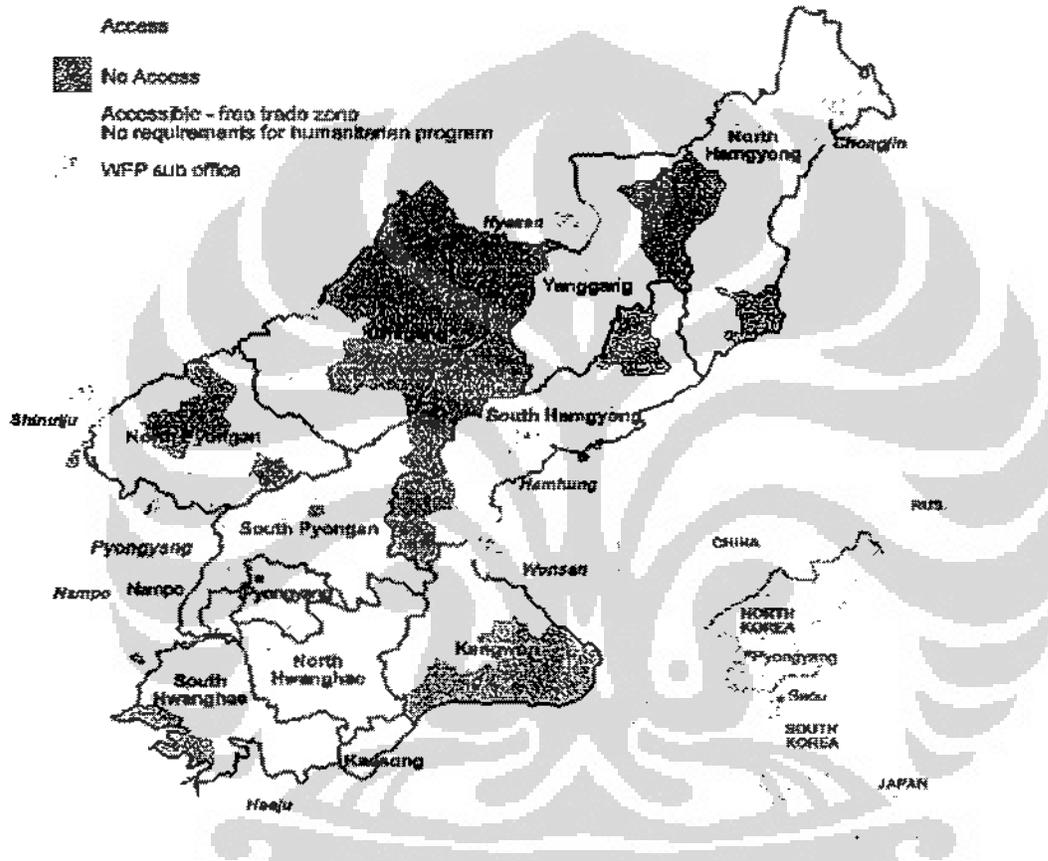
Notes: Does not include China. No consolidated appeal in 2005. Some bilateral assistance does go through a UN organization or an NGO.

Sources: UN-OCHA Financial Tracking Service; WFP (2006).

Sumber: "North Korea's External Economic Relations" (by Stephan Haggard & Marcus Noland). *Working Paper: The Peterson Institute for International Economics*. August 2007. h. 38.

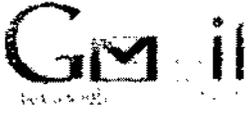
LAMPIRAN 7

Peta operasi bantuan *World Food Program* di Korea Utara hingga Januari 2003



Source: Manyin and Jun (2003).

Sumber: "Famine and Reform in North Korea" (by Marcus Noland). *Working Paper: The Peterson Institute for International Economics*. July 2003. h. 46.
<<http://www.iie.com/publications/wp/03-5.pdf>>



Rif'at S. Fachir <ifa.fachir@gmail.com>

North Korea's Efforts to Solve Its Food Crisis

4 messages

ifa.fachir@gmail.com <ifa.fachir@gmail.com>

Tue, Feb 17, 2009 at 2:22 AM

Reply-To: ifa.fachir@gmail.com

To: mnoland@petersoninstitute.org

Dear Mr. Noland,

First of all, please allow me to introduce myself.

My name is Ifa Fachir and I am a graduate student of International Relations at the University of Indonesia. My focus of study is International Political Economy. I am currently in my fourth semester and have just begun the first stage of designing my thesis.

I have chosen North Korea as the subject country of my thesis and have decided in focusing on its efforts to solve its current food crisis. It is a privilege for me to be able to refer to your papers on North Korea as a reference for my thesis.

In regards to that, I am hoping that you would be willing to help me in answering the following questions which would further determine the direction of the thesis:

1. Is there a significantly bold relation between North Korea's willingness to reveal and surrender its nuclear powers to be controlled (partially or completely) by the IAEA, and its efforts to solve its current food crisis? (This is of course with the understanding how North Korea has always been dependent on foreign aid to fulfill its people's dietary needs, especially since the famine in mid-1990s)
2. If so, then would such an effort be defined as a "nuclear diplomacy"? And if so, is there a significant reference which I may be able to use for that particular definition of the term?
3. In regards to that, has there been any significant and/or successful achievement by North Korea in solving its current food crisis, particularly by the end of 2008/early 2009?
4. "Food diplomacy" is usually defined as the use of a state's food surplus as a bargaining power to gain advantage over another state. But can it also be defined as a state's effort to fulfill its people's dietary needs (in other words, what North Korea is currently aiming to fulfill)? And if so, would there be a reliable/significant reference to that definition?

Thank you for your kind attention and assistance. I look forward to receiving your reply.

Sincerely,

Ifa Fachir

University of Indonesia

Jakarta, Indonesia

Sent from my BlackBerry® wireless device from XL GPRS/EDGE/3G network

Marcus Noland <mnoland@petersoninstitute.org>

Thu, Feb 19, 2009 at 9:29 AM

To: ifa.fachir@gmail.com

Dear Mr. Fachir,

Thank you for your message. Food aid to North Korea is politicized both by North Korea and the donors. In my book *Avoiding the Apocalypse: The Future of the Two Koreas*, I constructed a table in which US donations of food were linked to other diplomatic developments such as in the missile or nuclear fields.

This table was extended to a more recent period in the book that I wrote with Stephan Haggard, *Famine in North Korea: Markets, Aid, and Reform*.

The paper linked below covers recent events through 2008:

<http://www.petersoninstitute.org/publications/wp/wp08-9.pdf>

This is a short update which provides my evaluation of the current situation:

<http://www.eastwestcenter.org/fileadmin/stored/pdfs/apb027.pdf>

I hope that this helps.

Marc

From: ifa.fachir@gmail.com [mailto:ifa.fachir@gmail.com]
Sent: Mon 2/16/2009 2:22 PM
To: Marcus Noland
Subject: North Korea's Efforts to Solve Its Food Crisis

Content-Disposition:

 winmail.dat
OK

Rifat S. Fachir <ifa.fachir@gmail.com>
To: Marcus Noland <mnoland@petersoninstitute.org>

Thu, Feb 26, 2009 at 3:18 AM

Dear Mr. Noland,

I must say I am very humbled and honored to have received your reply, and would like to express my sincerest gratitude for it.

I hope you don't mind me using a few of your paper such as "Famine in North Korea: Causes and Cures", "Famine and Reform in North Korea", and "North Korea on the Precipice of Famine" which you wrote with Stephan Haggard and Erik Weeks as a reference for my thesis.

A little update on the progress of my work, I have finally decided to analyze "North Korea's diplomacy in general as an effort to solve its famine and food crisis from 1995-2006" (before the global food crisis and again heading toward another possible famine) as the focus of my thesis. Unfortunately, I have yet to acquire your book Famine in North Korea: Markets, Aid, and Reform as what I am sure will be another great reference for it. One point that I have acquired from another reference and I would like to "fact check" with you is that whether North Korea has ever progressed in its food production and experienced a significant harvest during 2000-2005 period before the global food crisis and yet another decline in food production and heading toward another famine?

I apologize for taking yet another portion of your time, and hope that you wouldn't mind my "informal consultation" via email with you.

Best Regards,
Ifa Fachir

Marcus Noland <mnoland@petersoninstitute.org>
To: "Rifat S. Fachir" <ifa.fachir@gmail.com>

Mon, Mar 9, 2009 at 12:41 AM

Dear Ifa Fachir,

Sorry for the delayed response. I am in the midst of a minor family medical emergency and have fallen behind on correspondence.

With respect to your question regarding the harvest, the East-West Center piece that I linked in my earlier message contains a short discussion of controversies about the current harvest. The Peterson Institute piece has a discussion of longer term issues.

Best of luck with your research!

Marc

From: Rifat S. Fachir [mailto:ifa.fachir@gmail.com]
Sent: Wednesday, February 25, 2009 3:19 PM
To: Marcus Noland
Subject: Re: North Korea's Efforts to Solve Its Food Crisis

Wasimuddin Fachir

Fw: Statistical Data's on North Korea Food

1 message

Lena Savelli <Lena.Savelli@wfp.org>**Tue, May 19, 2009 at 8:37 AM**

To: ifa.fachir@gmail.com

Dear Mr Fachir,

thank you for your email and your interest in the DPRK food security situation. I am sending you here some figures on the food assistance to DPRK (multilateral and bilateral sources) which will also show you the mt of food aid distributed by WFP during the same period. Our distributions have focused on the most vulnerable groups in the country i.e. children under -5, pregnant and lactating women, the elderly and urban workers affected by the industrial recession. You will be able to find more information in the attached information sheet.

For figures regarding agricultural production, I would like to direct you to our sister agency the Food and Agricultural Organization (FAO) as this falls under their mandate. On their website (www.fao.org) you should be able to find the Crop and Food Security Assessments Mission reports from the various years, which will give you an indication of the production in the country.

I wish you the best of luck with your research,

best regards,
Lena

(See attached file: Food aid 1995-2008.xls)(See attached file: WFP DPRK Donor Handout- APRIL final.pdf)

Lena Savelli
Head of Office DPRK Support Unit
United Nations World Food Programme
United Nations Building
2, Liang Ma He Nan Lu
Beijing 100600, China
Tel: (8610) 85325228 ext 5209
Fax: (8610) 65326034
Cell: (86) 13801054051
E-mail: lena.savelli@wfp.org

— Forwarded by Gerald Bourke/FCD/WFP on 27/04/2009 01:37 PM —

 **Food aid 1995-2008.xls**
21K

 **WFP DPRK Donor Handout- APRIL final.pdf**
141K

