

BAB 2

PENGEMBANGAN SENJATA NUKLIR KOREA UTARA DAN KONDISI KEAMANAN REGIONAL ASIA TIMUR

2.1 Latar Belakang Korea Utara Membangun Kapabilitas Persenjataan Nuklir (1953-1970)

Krisis nuklir Semenanjung Korea yang melibatkan AS, Uni Soviet dan negara-negara Asia Timur dimulai ketika Korea Utara melakukan invasi terhadap Korea Selatan. AS berkali-kali berusaha menghentikannya dengan menggunakan senjata nuklir. Buntutnya penyelesaian Perang Korea merupakan suatu isu sepanjang pemilihan Presiden AS tahun 1952, dimana Eisenhower berjanji untuk mengakhiri Perang Korea. Setelah Eisenhower terpilih, dia menyadari bahwa ternyata mengakhiri konflik Korea tidaklah mudah. Kemudian muncul kembali pembicaraan untuk menggunakan senjata nuklir. Dipengaruhi oleh wacana nuklir tersebut, pada tahun 1953 Korea Utara dan Cina setuju untuk melakukan gencatan senjata yang gagal memuaskan semua pihak namun setidaknya mengakhiri perang. Dilaporkan bahwa perang tersebut mengorbankan lebih dari 400.000 pasukan AS, dua juta pasukan Korea Utara dan Cina, serta tiga juta rakyat sipil Korea Selatan.²⁷ Ancaman senjata nuklir yang terjadi beberapa kali oleh AS ini sedikit banyak telah mempengaruhi Korea Utara untuk mulai bercita-cita mengembangkan nuklir.

Program nuklir Korea Utara dimulai pada tahun 1956 ketika sebuah perjanjian dengan Uni Soviet dalam kerjasama penggunaan damai energi nuklir ditandatangani. Dalam perjanjian ini, Korea Utara mulai mengirim para ilmuwan dan teknisi ke Uni Soviet untuk mendapatkan pelatihan dalam program Moscow yang bertujuan untuk melatih para ilmuwan dari negara komunis lain.²⁸ Sebagian besar generasi pertama ilmuwan nuklir Korea Utara dilatih dalam program ini. Namun teknologi yang dimiliki mereka tidak cukup maju untuk memproduksi senjata nuklir tanpa bantuan dari negara-negara lain.

²⁷ William J. Perry, "Proliferation on the Peninsula: Five North Korean Nuclear Crises," *Annals of the American Academy of Political Science*, Vol. 607 (Sage Publications, Inc. 2006), hlm. 80.

²⁸ Uk Heo dan Jung-Yeop Woo, "The North Korean Nuclear Crisis: Motives, Progress, and Prospects," *Korea Observer*, Vol. 39, No.4, (The Institute of Korean Studies, winter 2008), hlm. 490.

Pada tahun 1964, Cina dengan sukses menguji bom nuklir pertamanya.²⁹ Korea Utara mendekati Cina untuk mempelajari teknologi senjata nuklir. Namun Korea Utara ditanggapi dengan dingin oleh Cina sehingga Korea Utara makin mempererat kerjasamanya dengan Moscow dan Kim Il Sung mulai berpikir untuk mengembangkan kapabilitas rudal balistik sendiri.

Tahun 1965 ditandai dengan pendirian Akademi Militer Hamhung, dimana para tentara Korea Utara menerima pelatihan pengembangan rudal.³⁰ Uni Soviet pada tahun ini juga mulai menyediakan bantuan secara meluas kepada Korea Utara dalam membangun pusat penelitian di Yongbyon. Fasilitas nuklir yang dikembangkan pertama kali oleh Korea Utara ini adalah reaktor nuklir model Uni Soviet yang dioperasikan untuk tujuan penelitian di Yongbyon, Korea Utara. Di tempat ini Uni Soviet membantu Korea Utara untuk menjalankan reaktor nuklir berdaya 5MW. Reaktor ini sangat kecil sehingga tidak menjadi perhatian negara-negara sekitar karena membutuhkan waktu bertahun-tahun bagi reaktor tersebut untuk memproduksi plutonium yang cukup dan menjadi sebuah bom nuklir. Fasilitas nuklir ini juga dilaksanakan secara independen dan terfokus pada lingkaran bahan bakar nuklir (penyulingan bahan bakar nuklir dan perubahan).

Dengan adanya fasilitas nuklir di Yongbyon, Korea Utara memperoleh plutonium dan mulai menguasai teknologi nuklir yang mendorong Kim Il Sung memutuskan untuk membangun senjata nuklir.³¹ Bagi Korea Utara, senjata nuklir akan membuat Korea Utara lebih kuat dari Korea Selatan. Selain itu senjata nuklir dapat menangkal serangan AS dan memperkecil ketergantungan Korea Utara terhadap Uni Soviet dan Cina. Senjata nuklir juga memberikan jaminan keamanan bagi Korea Utara yang selama ini tidak ditawarkan oleh negara manapun dalam komunitas internasional. Lebih jauh lagi, dikarenakan Korea Utara menghadapi situasi keamanan yang lemah terutama sepanjang Perang Korea, pengembangan

²⁹ William J. Perry, *Op. Cit.*, hlm. 490.

³⁰ Joseph S. Bermudez, Jr., "A History of Ballistic Missile Development in the DPRK," Occasional Paper No. 2, (Center for Nonproliferation Studies, 1999), hlm. 2.

³¹ *Ibid.*

senjata nuklir menjadi sumber keamanan rezim bagi Kim Il Sung dan pemimpin-pemimpin berikutnya.³²

Korea Utara mulai meningkatkan kekuatan militernya pada tahun 1960-an. Doktrin dan struktur kekuatan militer Korea Utara saat itu berorientasi ofensif.³³ Secara keseluruhan, pada tahun 1960-an, Korea Utara berusaha memproduksi ataupun memperoleh roket, rudal, dan pengembangan sumber daya manusia guna mendukung program rudalnya. Ada beberapa alasan politis dan keamanan yang mendorong Korea Utara pada masa ini untuk mengembangkan kapabilitas rudal dan nuklirnya. Dari segi eksternal, alasan keamanan pertama adalah intervensi AS pada Perang Korea menghalangi tujuan Kim Il Sung dalam menyatukan Korea melalui kekuatan militer. Kim Il Sung beranggapan bahwa nuklir merupakan senjata yang dapat menangkal atau mengalahkan pasukan AS dalam situasi konflik. Kedua, aliansi Korea Utara dengan Uni Soviet dan Cina yang sering mengalami pasang surut membuat Kim Il Sung mempertanyakan kredibilitas komitmen Moscow serta Beijing untuk membantu Korea Utara menghadapi perang lainnya.³⁴

Alasan keamanan lainnya dari segi internal dikarenakan Korea Utara memiliki ideologi yang disebut *juche*. *Juche* pertama kali diperkenalkan oleh Kim Il Sung pada tahun 1950-an sebagai ideologi resmi negara yang kemudian menonjol pada tahun 1960-an. *Juche* diartikan sebagai kepercayaan diri yang lebih luas lagi dipahami sebagai sikap mandiri dalam memenuhi kebutuhan sendiri tanpa tergantung negara lain. *Juche* merupakan inti dari kontrol politik yang dimiliki Kim Il Sung. Perang Korea memberikan kesempatan baik bagi Korea Utara untuk memperdalam militerisasi dan ideologi *juche* karena militer merupakan tulang punggung rezim Kim Il Sung. Sepanjang tahun 1950-an militer Uni Soviet telah membantu Korea Utara

³² Jessica Kuhn, "Global Security Issues in North Korea," *Multilateralism in Northeast Asia*, (Task Force, 2010), hlm. 38.

³³ Byung-joon Ahn, "Semenanjung Korea dan Keamanan Asia Timur," *Masalah Keamanan Asia*, (CSIS, 1990), hlm. 159.

³⁴ "Missile Overview," http://www.nti.org/e_research/profiles/NK/Missile, diakses pada tanggal 2 April pukul 22:15 WIB.

meningkatkan *military-industrial-complex* yang pada masa itu telah mencapai 300.000 pasukan.³⁵

Selain ideologi *juche* tersebut, Korea Utara juga memiliki Empat Garis Besar Militer guna mendukung rezim pemerintahan Kim Il Sung maupun pertahanan negara. Empat Garis Besar Militer Korea Utara yang dikeluarkan oleh Kim Il Sung:³⁶

1. Mempersenjatai semua warga negara
2. Memperkuat seluruh negeri
3. Melatih semua anggota angkatan darat menjadi “*cadre army*” (kader tentara)
4. Melakukan modernisasi semua angkatan darat, doktrin, dan taktik di bawah prinsip kepercayaan diri terhadap pertahanan nasional.

Untuk menunjang kekuatan militer konvensional yang lemah, maka Korea Utara berusaha untuk mengembangkan nuklir. Program nuklir yang dilakukan Korea Utara pada masa ini memiliki tujuan:³⁷

1. Meningkatkan kekuatan untuk mencapai posisi setara dengan Korea Selatan
2. Menambah kewibawaan dan pengaruh Korea Utara dalam hubungan antar negara di dunia
3. Digunakan sebagai sarana pemerasan agar mendapatkan keuntungan dari Korea Selatan
4. Sebagai strategi penyeimbang terhadap persenjataan Korea Selatan.

Sementara itu alasan politis Korea Utara lebih dilandasi kepentingan untuk menaikkan posisi tawar (*bargaining position*) Korea Utara di tingkat internasional. Ini berkaitan dengan sikap komunitas internasional yang berusaha mengasingkan dan bersikap keras terhadap Korea Utara. Senjata nuklir akan digunakan untuk menekan komunitas internasional agar

³⁵ Etel Solingen, *Nuclear Logics: Contrasting Paths in East Asia and the Middle East*, (Princeton: Princeton University Press, 2007), hlm . 126.

³⁶ “Doctrin,” <http://www.fas.org/nuke/guide/dprk/doctrine/index.html>, diakses pada 19 Maret 2010, pukul 21:00 WIB.

³⁷ Alexander Y. Mansourouf, “The Origins, Evolution and Future of The North Korean Nuclear Program”, dalam *Korea and World Affairs*, Vol. XIX No. 1, Spring 1995, hlm. 50.

melibatkan Korea Utara di dalam percaturan global. Selain juga untuk memajukan kepentingan-kepentingan Korea Utara seperti, mencabut sanksi keuangan internasional yang diterimanya.

2.2 Pembangunan Kapabilitas Persenjataan Nuklir Korea Utara Dekade 1970-an hingga Akhir Perang Dingin

Korea Utara pada tahun 1970-an dicirikan dengan aksi-aksi bersifat permusuhan dan inisiatif mencurigakan. Pada dekade ini sebuah laboratorium radiokimia yang berada di Pyongyang, dibangun dengan bantuan Soviet. Sejak tahun 1977, reaktor nuklir Yongbyon berada di bawah pengawasan IAEA. Pada akhir 1970-an, program rudal dan nuklir Korea Utara menjadi prioritas nasional.³⁸

Korea Utara sempat dikecewakan oleh Uni Soviet dan Cina ketika meminta bantuan lebih jauh untuk mengembangkan teknologi nuklir. Kim Il Sung kemudian menyimpulkan bahwa Korea Utara akan mendapatkan senjata nuklir dengan cara apapun tanpa bantuan siapapun.³⁹ Akhirnya pada awal 1980-an, Korea Utara mulai mengurangi ketergantungannya dengan bantuan negara luar dalam melanjutkan program nuklirnya. Korea Utara mulai memproduksi uranium dan membangun reaktornya sendiri. Saat itu fasilitas rahasia pemisahan plutonium berskala besar berhasil dibangun di Yongbyon. Fasilitas ini mampu menghasilkan beberapa ratus ton bahan bakar dalam setahun, cukup untuk menangani bahan bakar dari seluruh reaktor. Keberadaan fasilitas ini ditemukan oleh AS yang kemudian menuduh Pyongyang telah membangun reaktor nuklir secara rahasia.

Tahun 1982, satelit AS menangkap gambar yang menunjukkan pembangunan di Yongbyon termasuk fasilitas dan pabrik pengelolaan nuklir baru yang meningkatkan perhatian AS, Korea Selatan, dan Jepang. Diketahui bahwa Korea Utara sedang membangun sebuah fasilitas nuklir baru yaitu reaktor nuklir yang berdaya 50MW. Korea Utara mengklaim bahwa fasilitas baru tersebut dibangun untuk penggunaan sipil. Apa yang menjadi perhatian

³⁸ Gu Guoliang, "Missile Proliferation and Missile Defence in North-East Asia," *North-East Asia Security*, (Disarmament Forum, 2005), hlm. 36.

³⁹ William J. Perry, *Op.Cit.*, hlm 81.

negara-negara lain adalah bahwa pabrik pengelolaan plutonium juga berada di tempat yang sama sehingga plutonium tersebut bisa digunakan untuk memproses bahan bakar nuklir dan kemudian mengembangkan senjata nuklir.⁴⁰ Sejak itu, program nuklir Korea Utara menjadi perhatian keamanan yang serius bagi negara-negara sekitarnya termasuk AS.

Pada bulan April 1984, Korea Utara melaksanakan uji coba rudal Scud-B yang pertama. Uji coba tersebut membuat Uni Soviet menekan Korea Utara untuk bergabung dengan NPT pada tanggal 12 Desember 1985 dan menandatangani perjanjian NPT dimana Korea Utara tidak akan menyebarkan nuklir. Mikhail Gorbachev menekan Kim Il Sung dengan mengancam bahwa Moscow akan menghentikan bantuan ekonominya.⁴¹ Korea Utara juga mendeklarasikan kepada IAEA keberadaan fasilitas Yongbyon. Tidak lama setelah bergabung dengan NPT, Korea Utara mulai menunjukkan keberatannya pada isi perjanjian. Korea Utara tidak terima akan adanya pengawasan secara menyeluruh terhadap semua aktivitas nuklir yang akan dilakukan oleh NPT selama tujuh tahun.

Selanjutnya pada tahun 1986 Korea Utara melakukan operasi fasilitas penyulingan uranium dan transformasi material nuklir. Tahun 1989 di Taechon, Korea Utara mulai membangun pabrik tenaga nuklir kelas 200 MW. Kegiatan itu memfokuskan pada perolehan fasilitas yang dibutuhkan untuk penggunaan energi nuklir praktis maupun sistem pengembangan nuklir melalui pembangunan massal fasilitas daur ulang di Yongbyon. Pada tahun 1989 itu juga, kegiatan nuklir Korea Utara terdeteksi kembali oleh satelit AS.⁴²

Berikut adalah instalasi-instalasi nuklir berbahan dasar plutonium yang berusaha dioperasikan Korea Utara:⁴³

1. Sebuah reaktor dengan kapasitas sekitar 5 MW yang mulai beroperasi tahun 1987. Instalasi ini mampu menghasilkan bahan bakar uranium yang cukup untuk memproduksi sekitar 7 kilogram plutonium setiap tahun.

⁴⁰ Uk-Heo and Jung-Yeop Woo, *Op.Cit.*, hlm. 491.

⁴¹ *Ibid*, hlm. 492.

⁴² William J. Perry, *Op.Cit.*

⁴³ Larry A. Niksch, "North Korea's Nuclear Weapons Program," (CRS Issue Brief for Congress, 2007), hlm. 6.

Korea Utara pada tahun 1989 menutup reaktor ini selama tujuh puluh hari. Pada bulan Mei 1994, Korea Utara menghentikan reaktor tersebut dan memindahkan 8000 balok bahan bakar yang dapat diproses menjadi plutonium yang bisa dijadikan 4-6 senjata nuklir. Korea Utara kembali mengoperasikan reaktor pada bulan Februari 2003.

2. Dua reaktor lebih besar (diperkirakan berkapasitas 50 MW dan 200 MW) dibangun di Yongbyon dan Taechon sejak 1984. Menurut Duta Besar AS Robert Gallucci, kedua pabrik ini jika beroperasi mampu memproduksi 200 kg plutonium yang kemudian dapat menghasilkan sekitar 30 bom atom setiap tahun.
3. Pabrik pengelolaan plutonium yang panjang bangunannya mencapai 600 kaki dan tingginya beberapa lantai. Pabrik ini akan memisahkan plutonium untuk kemudian dimasukkan ke hulu ledak ataupun struktur bom atom.

2.3 Pengembangan Persenjataan Nuklir Korea Utara Pasca Perang Dingin

Masa ini ditandai dengan wafatnya Kim Il Sung pada tahun 1994 yang kemudian posisinya digantikan oleh Kim Jong Il. Kim Jong Il memperkenalkan kebijakan *son'gun* (“*military first*”) yang lebih mengedepankan militer untuk menggantikan *juche* dengan kebijakan “*strong and prosperous great power*”.⁴⁴ Keputusan Kim Jong Il mengubah kebijakan *juche* ini dikarenakan ideologi *military-centric* lebih dibutuhkan agar transformasi sosial yang sedang berlangsung tidak membahayakan rezim yang sedang dipimpinya. Dalam konteks ini, senjata nuklir memberikan Kim Jong Il prestise dan daya tawar dalam menghadapi komunitas internasional. Senjata nuklir Korea Utara dianggap sebagai alat untuk mempertahankan rezim yang dapat memperluas dukungan domestik, alat penawar yang dapat meningkatkan pengakuan internasional, dan penangkal potensial dalam melawan ancaman-ancaman luar.⁴⁵ Sejak tidak adanya jaminan keamanan dari Uni Soviet Pasca Perang Dingin, Pyongyang merasa harus memperoleh jaminan keamanan dari akuisisi senjata nuklirnya sendiri.

⁴⁴ Jessica Kuhn, *Op. Cit.*, hlm. 35.

⁴⁵ Etel Solingen, *Nuclear Logics, Op. Cit.*, hlm. 138-139

2.3.1 *Joint Declaration of Denuclearization of the Korean Peninsula* dan Krisis Nuklir Semenanjung Korea

Segera setelah Perang Dingin berakhir kedua negara Korea menandatangani *Treaty of Reconciliation and Nonaggression* pada 13 Desember 1991. Pada perjanjian itu, Seoul dan Pyongyang sepakat untuk menghentikan hubungan permusuhan dan bekerja sama dalam bidang keamanan. Lalu pada September 1991, AS menyatakan akan memindahkan seluruh senjata nuklir taktis yang ditempatkan di Korea Selatan. Pada 18 Desember 1991, Presiden Korea Selatan Roh Tae-woo turut mendeklarasikan bahwa tidak ada senjata nuklir di Korea Selatan.

Kemudian pada 19 Februari 1992, Korea Utara menerima perjanjian pengawasan yang disyaratkan oleh NPT untuk menerima inspeksi atas instalasi nuklir oleh IAEA. Perjanjian ini bernama *Joint Declaration of Denuclearization of the Korean Peninsula*. Deklarasi ini berisi bahwa kedua negara Korea setuju untuk tidak melakukan uji coba, membuat, memproduksi, menerima, memiliki, menyimpan, menempatkan atau menggunakan senjata nuklir. Kesepakatan ini juga mengikat dua negara untuk tidak lagi memiliki fasilitas pengelolaan nuklir dan pengayaan uranium.

Sesuai dengan perjanjian, IAEA akan melakukan enam kali inspeksi di Korea Utara. Korea utara juga harus mendeklarasikan kepemilikan material nuklir sesuai yang disyaratkan oleh IAEA. Namun berdasarkan analisa lingkungan dan gambar yang terdeteksi oleh satelit AS memperlihatkan bahwa Korea Utara memiliki jumlah plutonium yang lebih banyak dari yang dideklarasikan. Dengan hasil inspeksi itu, pihak IAEA meminta pemeriksaan khusus yang kemudian ditolak oleh Korea Utara.

Meskipun sudah ada deklarasi tersebut, perselisihan yang dihadapi IAEA dan Pyongyang terus berlanjut. IAEA meminta Dewan Keamanan Persatuan Bangsa-Bangsa (DK PBB) untuk mendapatkan

izin inspeksi khusus. Korea Utara merasa tersinggung dan mengancam untuk menarik keanggotaannya dari NPT pada tahun 1993. Usaha negosiasi pertama antara AS-Korea Utara terjadi pada tahun 1994 ketika IAEA melaporkan bahwa Korea Utara gagal memenuhi peraturan dan prosedur inspeksi.⁴⁶

Setelah sejumlah pembicaraan antara Washington dan Pyongyang, Korea Utara akhirnya mengumumkan untuk menunda penarikan keanggotaannya dari NPT. Namun Korea Utara tetap menolak akan adanya inspeksi yang ingin dilakukan oleh IAEA. Akhirnya Presiden AS Bill Clinton mengumumkan bahwa AS, Jepang, dan Korea Selatan akan menjatuhkan sanksi bagi Korea Utara jika Korea Utara bersikeras untuk memproduksi plutonium. Korea Utara menafsirkan sanksi tersebut sebagai pernyataan perang dan mengancam untuk membunuh Korea Selatan. Krisis nuklir Semenanjung Korea akhirnya terjadi.

Pemerintahan Clinton kemudian merencanakan operasi serangan *preemptive* terhadap fasilitas yang ada di Yongbyon. Serangan tersebut akan menghancurkan seluruh fasilitas dan materi nuklir di Yongbyon. Namun rencana ini dikhawatirkan akan mengakibatkan serangan satu juta pasukan Korea Utara terhadap Korea Selatan. Untuk menghindari hal tersebut, maka AS menambah pasukan yang ditempatkan di Korea Selatan.⁴⁷

2.3.2 *Agreed Framework* tahun 1994

Sebagai usaha diplomatik terakhir untuk mengakhiri krisis nuklir, mantan Presiden AS Jimmy Carter mengunjungi Korea Utara dan bertemu dengan Kim Il Sung agar perang dapat dihindari.⁴⁸ Pada pertemuan ini tercipta negosiasi antara AS dan Korea Utara yang pada akhirnya dapat menghentikan krisis nuklir. Negosiasi ini menghasilkan *Agreed Framework* (Kesepakatan Jenewa) pada tahun 1994 yaitu persetujuan yang berisi penghentian program nuklir Korea

⁴⁶ Etel Solingen, *Op. Cit.*, hlm 118.

⁴⁷ William J. Perry, *Ibid.* hlm 81.

⁴⁸ Uk-Heo and Jung-Yeop Woo, *Op.Cit.*, hlm 493.

Utara dengan diikuti pembongkaran fasilitas di Yongbyon. Sebagai imbalannya, Jepang beserta Korea Selatan bersedia untuk membangun reaktor air ringan kapasitas 2000 MW dan AS menyediakan lima ratus ribu ton minyak solar setiap tahun untuk pemanasan dan pembangkit listrik sampai konstruksi pembangkit listrik tenaga air selesai dibangun. Dengan begitu terjadi normalisasi hubungan politik dan ekonomi antara AS dan Korea Utara serta tercipta denuklirisasi di Semenanjung Korea. Korea juga meneruskan keanggotaannya dalam NPT.

Sesuai dengan *Agreed Framework* maka pada tahun 1995 dibentuk KEDO (*Korean Peninsula Development Organization*) dengan tujuan membangun dua reaktor air ringan yang disediakan oleh AS, dan sebagai imbalannya Korea menghentikan dua reaktor air didih moderat grafit. Markas besar KEDO terletak di kota New York, dan negara anggotanya terdiri dari Korea Selatan, AS, Jepang, Inggris, Australia, Kanada, Brunei, Kuwait, Arab Saudi, Belgia, Philipina, Thailand, Itali, Malaysia, Singapura, Selandia Baru, dan Jerman. Namun krisis nuklir Korea Utara putaran kedua pada tahun 2002 membuat semua proses konstruksi itu terhenti.

Pada tahun 1998, Korea Utara telah merancang dua misil jarak jauh yang dapat mencapai sebagian wilayah AS dan Jepang. Program misil ini sekali lagi mengundang perhatian serius akan cita-cita nuklir Korea Utara karena *intercontinental ballistic missile (ICBM)* tidak akan berarti apa-apa tanpa hulu ledak nuklir. Isu ini muncul pada 31 Agustus 1998 ketika Korea Utara meluncurkan salah satu misilnya dengan jangkauan jelajah 1700-2200 km yang melewati wilayah Jepang dan mendarat di bagian barat Hawaii, Samudera Pasifik. Uji coba misil ini membuat AS dan Jepang ingin berhenti mendukung *Agreed Framework*.⁴⁹

Namun jika *Agreed Framework* digagalkan, Korea Utara akan bereaksi dengan membuka kembali fasilitas nuklir di Yongbyon. Dan

⁴⁹ William J. Perry, *Op.Cit.*, hlm. 82.

tindakan tersebut akan memberikan kesempatan Korea Utara memproduksi plutonium yang diperlukan bagi hulu ledak nuklir. Melihat keadaan ini bukan hanya AS dan Jepang saja yang merasa terancam tetapi seluruh negara yang berada di Asia Timur merasa harus memperkuat sistem pertahanan agar tidak menjadi sasaran rudal Korea Utara.

Sepanjang periode berbahaya ini, Presiden Clinton melakukan peninjauan kebijakan yang dilaksanakan bersama Jepang dan Korea Utara. Peninjauan tersebut menghasilkan kesimpulan dan rekomendasi. Korea Utara sedang mengalami situasi ekonomi yang sulit, kelaparan dimana-mana, namun kondisi sulit yang sedang dihadapi Korea Utara tidak semerta-merta membuat rezim pemerintahannya hancur. AS, Jepang dan Korea Selatan harus berurusan dengan rezim Korea Utara sebagaimana mestinya bukan sebagaimana harusnya rezim tersebut berperilaku.

Rekomendasi yang dihasilkan berisi dua strategi alternatif menghadapi Korea Utara.⁵⁰ Pertama, jika Korea Utara akan menjalankan program misil jangka panjang dan juga senjata nuklirnya, maka AS, Jepang, dan Korea Selatan perlahan-lahan akan melakukan normalisasi hubungan politik dan ekonomi, termasuk menciptakan perdamaian. Kedua, jika Korea Utara tidak menunjukkan kemauan untuk menghentikan pengembangan nuklir, maka AS, Jepang dan Korea Selatan akan mengambil tindakan yang diperlukan untuk menangkal ancaman.

Pada bulan Mei 1999, delegasi AS berkunjung ke Pyongyang untuk memberikan kedua rekomendasi tersebut. Selama perundingan, jelas bahwa Korea Utara secara serius tertarik dengan rekomendasi tersebut. Korea Utara melihat bahwa rencana ini akan membuka jalan pembangunan ekonomi yang memang dibutuhkan Korea Utara. Namun Korea Utara juga takut bahwa kontak ekonomi dengan dunia luar akan menimbulkan destabilisasi kontrol rezim dalam negeri.

⁵⁰ *Ibid.* hlm 83.

Selama beberapa bulan, terdapat bukti bahwa rencana tersebut berjalan lancar. Korea Selatan dan Jepang masing-masing melaksanakan pertemuan yang pertama dengan Korea Utara. Dua bulan setelah pelantikan George W. Bush, Presiden Korea Selatan mengunjungi AS untuk meminta konfirmasi bahwa kebijakan dengan Korea Utara selama ini akan dilanjutkan. Presiden Bush menyatakan akan membuat kebijakan baru. Kesepakatan tersebut kemudian berhenti, dan selama satu setengah tahun, tidak ada dialog ataupun kebijakan baru dengan Korea Utara.

Pada tahun 1994 hingga tahun 2002 ini, plutonium yang diproduksi Korea Utara masih diatur oleh kesepakatan sehingga produksi plutonium diharuskan pada tingkat yang rendah dan tidak diperbolehkan untuk dapat membuat senjata nuklir. Namun setelah berakhirnya kesepakatan, Korea Utara meningkatkan penyimpanan plutonium dan mulai berusaha melakukan uji coba nuklir. Kemajuan program nuklir tersebut memicu berbagai reaksi seluruh dunia.

2.3.3 Krisis Nuklir Kedua Semenanjung Korea

Pada tanggal 29 Januari 2002 Presiden George W. Bush menyatakan dalam pidatonya bahwa Korea Utara merupakan “*an axis of evil*” yang bermakna bahwa AS tidak menginginkan adanya ikatan diplomatik dengan Korea Utara. Hal ini disebabkan pada saat itu diketahui bahwa Korea Utara telah mengembangkan program nuklir yang lain. Program yang dilakukan di daerah yang terpisah dengan Yongbyon ini merupakan pengayaan uranium. Korea Utara merasa memiliki hak untuk mengembangkan senjata nuklir karena sikap permusuhan yang ditunjukkan AS terhadap Korea Utara.

Krisis tersebut meningkat pada awal Oktober 2002 ketika Korea Utara secara resmi tidak menyangkal pernyataan asisten Menteri Luar Negeri AS James A. Kelly yang menyatakan bahwa Pyongyang memiliki program pengayaan uranium dan telah melanggar perjanjian mereka. Pemerintahan Bush kemudian

menghentikan bahan bakar minyak yang selama ini AS sediakan berdasarkan *Agreed Framework* dan menghimbau Korea Selatan dan Jepang untuk menghentikan pengerjaan reaktor. Dalam merespon hal ini, Korea Utara menolak inspektor IAEA yang berada di Yongbyon, membuka kembali reaktornya, dan mengumumkan akan memproses kembali bahan bakar.

Pada periode ini, perhatian Cina meningkat dan mengajak Korea Utara untuk mengadakan pertemuan multilateral. Sebagai hasilnya, telah berlangsung lima kali pertemuan di Beijing, empat yang terakhir melibatkan enam pihak (AS, Korea Utara, Cina, Rusia, Jepang, dan Korea Selatan). Tiga pertemuan pertama tidak menghasilkan kemajuan. Namun pertemuan keempat menghasilkan sebuah pengertian satu sama lain. Korea Utara mengatakan akan bersiap untuk menghentikan program senjata nuklirnya, dan AS berjanji tidak akan menggunakan kekuatan militer untuk menggulingkan rezim Korea Utara. Namun setelah pertemuan berakhir terdapat konflik yang timbul antara Pyongyang dan Washington. Washington menyatakan bahwa *disarmament* adalah langkah pertama yang harus dilakukan Korea Utara hingga kemudian Washington akan mempertimbangkan permintaan Korea Utara akan reaktor air ringan. Namun Pyongyang menyatakan bahwa reaktor air ringan harus disediakan sebelum *disarmament* dimulai.⁵¹

Ketika putaran kelima *Six Party Talks* berlangsung pada tahun 2005, Kementerian Keuangan AS menyatakan Banco Delta Asia (BDA), sebuah bank di Macau dimana Korea Utara memiliki rekening, sebagai bank yang diduga melakukan atau menerima dana hasil pencucian uang Korea Utara. Macau merespon dugaan tersebut dengan membekukan sekitar \$24 juta dana yang dimiliki Korea Utara. Sebagai salah satu syarat untuk melanjutkan *Six Part Talks*, Korea meminta agar pembekuan rekening tersebut dibatalkan terlebih dahulu.

⁵¹ *Ibid.* hlm. 83-84.

Sementara itu, program nuklir Korea Utara terus berlanjut dan mengalami peningkatan. AS memiliki informasi akurat mengenai program senjata berbahan dasar plutonium. Korea Utara diduga serta diyakini memiliki bahan bakar yang dapat membuat delapan hingga sepuluh bom nuklir. Besar kemungkinan bahwa bahan bakar tersebut telah diolah kembali untuk membuat plutonium. Diperkirakan bahwa plutonium yang dihasilkan telah digunakan untuk beberapa atau seluruh bom. Jelas bahwa Korea Utara telah memulai kembali riset reaktornya di Yongbyon untuk memproduksi lebih banyak plutonium.

Situasi semakin rumit ketika pada tanggal 4 Juli 2006 Korea Utara melakukan uji coba sedikitnya enam rudal, termasuk rudal jarak jauh Taepodong-2. DK PBB memutuskan untuk menjatuhkan sanksi kepada Korea Utara atas uji coba rudalnya. Resolusi PBB tersebut berisi larangan ekspor dan impor materi rudal Korea Utara. Namun Korea Utara menolak untuk menghentikannya dan mengumumkan akan melaksanakan uji coba nuklir guna memperkuat pertahanan dirinya dalam menghadapi sikap permusuhan militer AS.⁵²

Akhirnya pada tanggal 9 Oktober 2006, Korea Utara benar-benar melaksanakan uji coba nuklir. Korea Utara mendeklarasikan bahwa uji coba tersebut aman dan sukses meskipun ada kegagalan. Uji coba tersebut pada mulanya dipertanyakan, akan tetapi intelijen AS kemudian mengkonfirmasi bahwa itu memang merupakan uji coba nuklir. Reaksi atas uji coba nuklir Korea Utara, DK PBB mengeluarkan resolusi 1718 yang menjatuhkan sanksi keuangan dan senjata terhadap Korea Utara. Secara spesifik, resolusi tersebut meminta Korea Utara untuk mengeliminasi seluruh senjata nuklirnya, senjata pemusnah massal, dan rudal balistik.⁵³

Pertemuan *Six Party Talks* di Beijing pada bulan Februari menghasilkan perjanjian *Initial Actions for the Implementation of the*

⁵² Uk Heo dan Jung-Yeop Woo, "South Korea's Response: Democracy, Identity, and Strategy," dalam Shale Horowitz, Uk Heo, dan Alexander Tan (eds.), *Identity and Change in East Asian Conflicts: China-Taiwan and the Koreas*, (New York: Palgrave Macmillan, 2007), hlm. 213.

⁵³ Uk Heo dan Jung-Yeop Woo, "The North Korean Nuclear Crisis: Motives, Progress, and Prospects, *Op. Cit.*, hlm. 496.

Joint Statement. Perjanjian ini berisi penutupan dan penyegelan fasilitas Yongbyon, mendiskusikan daftar-daftar seluruh program nuklir Korea Utara, penarikan tuduhan Korea Utara sebagai negara pendukung terorisme. Perjanjian ini juga merupakan langkah awal bagi pembicaraan bilateral Korea Utara dengan AS dan Jepang, penyediaan 50.000 ton bahan bakar minyak bagi Korea Utara dalam jangka waktu 60 hari, dan pembentukan kelompok kerja guna mendiskusikan implementasi perjanjian tersebut. Lima kelompok kerja tersebut adalah: Normalisasi Hubungan Korea Utara-AS, Denuklirisasi Semenanjung Korea, Normalisasi Hubungan Korea Utara-Jepang, Kerjasama Ekonomi dan Energi, Mekanisme Perdamaian dan Keamanan Asia Timur.⁵⁴

Keenam pihak kemudian bertemu kembali pada 19 Maret 2007 guna melakukan evaluasi tiga puluh hari pertama. Pembicaraan tersebut terhenti pada 22 Maret dikarenakan Korea Utara menolak melakukan negosiasi hingga menerima dana BDA yang ditunda karena “hambatan teknis”. 28 Mei 2007 Korea Utara melakukan uji coba beberapa rudal jarak dekatnya. Pemerintah Korea Selatan dan AS melaporkan bahwa uji coba rudal itu merupakan kegiatan rutin yang tidak akan mempengaruhi *Six Party Talks*.⁵⁵ Namun kemudian Korea Utara menembakkan kembali dua tambahan rudal jarak pendeknya yang menuai kritik dari Gedung Putih.⁵⁶

Dana BDA akhirnya ditransfer kepada Korea Utara pada 25 Juni 2007. Esoknya, para inspektur IAEA mengunjungi Korea Utara untuk memeriksa pemberhentian reaktor 5 MW dan melakukan inspeksi pabrik bahan bakar nuklir serta dua reaktor yang sedang dibangun di Yongbyon. Seperti yang telah disepakati dari perjanjian,

⁵⁴ “US and North Korea Key Security Development,” <http://www.ncnk.org/resources/briefing-papers/all-briefing-papers/dprk-security-and-non-proliferation-key-events>, diakses pada 2 Mei 2010 pukul 22:00 WIB.

⁵⁵ “US Downplays N. Korea’s Missile Tests.” 26 Mei 2007, http://www.chinadaily.com.cn/world/2007-05/26/content_8800809.htm, diakses pada 30 April 2010 pukul 14:00 WIB.

⁵⁶ Yeon-hee Kim, “North Korea Missile Launch Draws US Criticism,” 7 Juli 2007, <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/SP45537.htm>, diakses pada 30 April 2010 pukul 14:00 WIB.

Korea Selatan mengirimkan bagian pertama 50.000 ton bahan bakar minyak kepada Korea Utara pada 12 Juli. Tanggal 15 Juli, IAEA mengkonfirmasi penutupan fasilitas nuklir di Yongbyon.

Pada bulan Juli, fase pertama dari putaran keenam *Six Party Talks* dimulai. Keenam pihak setuju untuk bertemu pada bulan September. Para kelompok kerja bertemu dan menyimpulkan pembicaraan sebelum dimulainya fase kedua putaran keenam tersebut. di bawah kerangka kelompok kerja keenam pihak, AS dan Korea Utara bersedia melakukan negosiasi secara bilateral. Kelompok kerja normalisasi hubungan AS dan Korea Utara bertemu di Jenewa pada 3 September 2007 untuk menindaklanjuti fase kedua tersebut. mereka setuju bahwa laporan lengkap seluruh program nuklir akan diserahkan pada 31 Desember 2007 dan penutupan program nuklir Korea Utara juga akan dilakukan pada tanggal tersebut.⁵⁷

Keenam pihak bertemu lagi untuk melanjutkan fase kedua putaran keenam pada tanggal 27 September dan menghasilkan *Second Phase for Implementation of Joint Statement on October 3, 2007*. Dalam perjanjian 3 Oktober ini, fasilitas nuklir yang harus dihentikan adalah: reaktor penelitian 5 MW, laboratorium radiokimia dan pabrik bahan bakar nuklir. Ketiga fasilitas ini berada di Yongbyon. Selain itu, Korea Utara menegaskan kembali komitmennya untuk tidak melakukan transfer material ataupun teknologi nuklir. Pihak-pihak lainnya menegaskan komitmen untuk melakukan normalisasi dengan Korea Utara dan menyediakan 1 juta ton bahan bakar minyak, termasuk 50.000 ton yang sudah dikirimkan sebelumnya. Sesuai dengan pembicaraan pada bulan September, AS bersedia untuk memulai proses pemindahan tuduhan Korea Utara sebagai daftar negara pendukung terorisme.

Untuk meyakinkan Korea Utara, pada tanggal 1 Desember 2007 Presiden AS Bush menulis surat pribadi kepada pemimpin Korea

⁵⁷ David Sanger, "Nuclear Pact Broadening, "North Korea and US Say," *The New York Times*, 3 September 2007.

Utara Kim Jong Il. Bush akan melakukan normalisasi hubungan bila Korea Utara mau benar-benar memperlihatkan program nuklirnya dan mulai membekukannya. Dia menekankan bahwa hal tersebut penting bagi Korea Utara untuk mendeklarasikan jumlah hulu ledak yang telah dibangun serta jumlah materi misil yang telah diproduksi. Bush juga meminta Korea Utara untuk memperlihatkan segala jenis material, peralatan atau ahli nuklir yang mungkin telah ditransfer ke negara-negara lain.⁵⁸

31 Desember 2007 berlalu tanpa laporan lengkap dan tidak tuntasnya penutupan fasilitas nuklir. Awal tahun 2008 Korea Utara menyatakan telah memberikan laporan yang sebenar-benarnya pada bulan November 2007. Namun AS menyatakan bahwa laporan yang diserahkan pada bulan November tersebut tidak lengkap. Asisten Menteri Luar Negeri Christopher Hill telah mengunjungi Korea Utara pada akhir November 2007 dan memeriksa laporan tersebut.⁵⁹ Dia melaporkan telah menemukan ketidasesuaian dalam tiga hal yang dilaporkan: program pengayaan uranium, jumlah plutonium yang sebenarnya dimiliki, dan perluasan dimana Korea Utara membantu Syria.

Pada bulan Mei 2008, Pyongyang akhirnya mengeluarkan laporan sebanyak 18.000 halaman yang berisi fasilitas dan materi nuklir yang dimilikinya.⁶⁰ Korea Utara kemudian menutup dan menghentikan fasilitas nuklir agar AS mengeluarkan Korea Utara dari daftar negara pendukung terorisme. Akan tetapi laporan tersebut tidak menyebutkan program *highly enriched uranium* (HEU) atau hulu ledak nuklir yang ada. Selain itu, AS dan Korea Utara memiliki ketidaksepakatan dalam hal verifikasi. Penyebabnya adalah AS ingin melakukan inspeksi seluruh dugaan fasilitas nuklir yang ada. Akan

⁵⁸ SIPRI, *Yearbook 2008, Armaments, Disarmament and International Security*, (New York: Oxford University Press, 2008), hlm. 354.

⁵⁹ Donald Gross dan Hannah Oh, "North Korea Disables Facilities, But Resists Declaration," *Comparative Connections*, Januari 2008.

⁶⁰ "North Korea Hands Over Plutonium Documents," Reuters, May 8, 2008, <http://www.reuters.com/article/politicNews/idUSN08336679200080508>, diakses pada 4 Mei 2010 pukul 23:00 WIB.

tetapi Korea Utara tidak menafsirkan hal yang sama. Korea Utara hanya mengizinkan inspeksi dilakukan terhadap fasilitas yang memang sudah diketahui.

Pada bulan April 2009, Korea Utara meluncurkan roket yang diklaim sebagai satelit komunikasi. Roket ini melewati wilayah udara Jepang. Dengan adanya peluncuran roket ini, diperkirakan Korea Utara telah memproduksi 40-50 kilogram plutonium dan memiliki lima hingga sepuluh senjata nuklir. Diperkirakan pula bahwa Korea Utara telah memproduksi 75 kilogram HEU sejak tahun 2005 yang dapat menghasilkan tiga senjata HEU setiap tahunnya.⁶¹ Pada tanggal 25 Mei Korea Utara bahkan memutuskan untuk melaksanakan uji coba nuklir yang diikuti oleh uji coba tambahan beberapa misil jarak dekat. Komunitas internasional mengidentifikasi aksi Korea Utara ini sebagai tindakan provokatif. Dengan uji coba nuklir tersebut, Dewan Keamanan PBB mengeluarkan resolusi 1874 pada 12 Juni 2009 yang berisi sanksi bagi Korea Utara.⁶²

Korea Utara sejauh ini telah membuktikan kapabilitas rudal jarak pendek dan menengah. Sepanjang tahun 1990an, Korea Utara mencapai kemajuan secara bertahap dengan suksesnya uji coba rudal Scud-C pada bulan Juni 1990, misil balistik Nodong-1 pada bulan Mei 1993, dan uji coba misil Taepo-Dong pada tahun 1998. Korea Utara saat ini setidaknya juga memiliki beberapa jenis rudal: *Scud B* (daya jangkau 320 km, daya muat 1000 kg), *Scud C* (daya jangkau 500 km, daya muat 770 kg), dan *Nodong* (daya jangkau 1350-1500 km, daya muat 770-1200 kg).⁶³

2.3.4 *Six Party Talks*

Pecahnya krisis nuklir Korea Utara putaran kedua yang mengakibatkan terhentinya proyek KEDO adalah dikarenakan

⁶¹ Jon B. Wolfsthal, "Estimates of North Korea's Unchecked Nuclear Weapon Production Potential," (Nautilus Institute for Security and Sustainability, No. 38, June 2003), hlm 88.

⁶² Tan Er-Win. "North Korea's Rocket and Nuclear Tests, 2009: A Threatening Pyongyang or an Afraid Pyongyang?" *Korea Observer*, Vol. 40, No. 3, Autumn (The Institute of Korean Studies, 2009), hlm. 552.

⁶³ International Institute for Strategic Studies, *North Korea's Weapons Programmes: A Net Assessment* (London: IISS, 2004), hlm. 63.

ketetapan dan ketentuan dalam *Agreed Framework* tidak sepenuhnya dilaksanakan. Pertama, Korea Utara tidak dipersiapkan dengan teknologi bagaimana cara aman mengoperasikan reaktor. Perjanjian juga gagal untuk mengendalikan cadangan senjata kimia dan biologi Korea Utara. Di bawah perjanjian, Korea Utara berhak untuk merancang, memproduksi dan mengelola fasilitas nuklir baru. Lebih jauh lagi, perjanjian tersebut tidak merujuk pada jumlah plutonium yang telah diproses. Terakhir, perjanjian ini tidak dilaksanakan dengan serius oleh Kongres AS hingga Korea Utara menganggap bahwa AS telah melanggar perjanjian.⁶⁴

Sementara AS mengklaim bahwa Korea Utara melanggar kesepakatan Jenewa dengan melanjutkan pengembangan senjata nuklir bahkan setelah kesepakatan, sedangkan Korea Utara mengklaim bahwa AS gagal membangun reaktor air ringan sampai tahun 2003 seperti yang telah dijanjikan hingga mengakibatkan kerugian tenaga listrik dua juta KW setiap tahun kepada pihak Korea Utara. Oleh sebab itu Korea Utara menyatakan bahwa pelanggar kesepakatan adalah pihak AS. Pada bulan Juni 2003, Pyongyang menyatakan akan membangun penangkal nuklir, kecuali jika AS menghentikan kebijakan yang bersifat permusuhan terhadap Korea Utara.⁶⁵

Untuk mengatasi masalah tersebut, Washington kemudian mengusulkan *Six Party Talks* yang melibatkan Korea Selatan, Korea Utara, AS, Jepang, Cina, dan Rusia. Pada putaran pertama tahun 2003, diplomat Korea Utara menyatakan bahwa Pyongyang tidak memiliki pilihan selain mendeklarasikan kepemilikan senjata nuklir dan akan melakukan uji coba senjata nuklir. Namun mereka juga mengatakan bahwa Pyongyang akan menghentikan program nuklirnya jika AS mengubah kebijakannya, menghalangi pertumbuhan ekonomi Korea Utara, dan membantu kebutuhan energi Korea Utara.⁶⁶ Korea Utara pun mengaku memiliki program nuklir, tetapi menolak

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 27.

⁶⁵ Uk Heo dan Jung-Yeop Woo, *Op. Cit.*, hlm 494

⁶⁶ *Ibid.* hlm 495

untuk mengakhiri kecuali AS sepakat untuk mengadakan pembicaraan bilateral dan menormalkan hubungan. Ketika tuntutan ini ditolak Washington, Korea Utara menarik diri dari perjanjian *nonproliferasi nuklir* (NPT).

Setelah tiga kali putaran *Six Party Talks* antara bulan Agustus 2003 dan Juni 2004, jelas bahwa dua negara Korea dan AS memiliki perbedaan cara pandang dalam memecahkan krisis nuklir Korea Utara. Akibatnya, *Six Party Talks* tidak memperoleh banyak kemajuan hingga putaran keempat.⁶⁷ Beberapa kemajuan baru tercipta dalam memecahkan masalah ambisi nuklir Korea Utara di tahun 2005.

Pada tanggal 19 September *Six Party Talks* mencapai kejelasan ketika para pihak mengeluarkan kesepakatan. Kesepakatan tersebut berisi denuklirisasi Semenanjung Korea secara damai dimana Pyongyang harus menghentikan program nuklirnya, bergabung kembali dengan NPT, dan mengizinkan IAEA untuk memonitor kembali. Sebagai imbalannya, Korea Utara akan menerima bantuan makanan, ekonomi, jaminan keamanan, dan energi dari anggota lain. Pernyataan ini juga membuka jalan bagi Pyongyang untuk menormalkan hubungan dengan AS dan Jepang, dan untuk negosiasi perjanjian perdamaian bagi semenanjung Korea.

Segera setelah perjanjian tersebut berjalan, Korea Utara dan AS menciptakan konflik yang seharusnya telah saling disepakati, yaitu masalah penghentian infrastruktur nuklir Korea Utara. Prospek pemecahan masalah dibuat rumit oleh AS yang pada September 2005 melakukan pembatasan aktivitas ekonomi dan perdagangan Korea Utara. Dengan adanya sanksi tersebut, Korea Utara justru menuncurkan rudalnya, melakukan uji coba bom, dan melanjutkan program senjata nuklirnya. Selain untuk mempertahankan rezim, memiliki senjata nuklir juga salah satu cara untuk menunjukkan rakyat

⁶⁷*Ibid.*

Korea Utara bahwa pemerintahan Kim Jong Il merupakan rezim yang kuat.

Adapun tujuan negara-negara yang terlibat dalam *Six Party Talks* yaitu, bagi AS perundingan Enam Pihak berfungsi sebagai alat untuk membuat Korea Utara dengan program senjata nuklir adalah masalah multinasional, daripada suatu masalah yang harus dipecahkan melalui diskusi bilateral. Sedangkan bagi Jepang, selain sebagai kekhawatiran Tokyo mengenai uji coba rudal Korea Utara yang dapat menjangkau pusat-pusat penduduk Jepang atau pangkalan militer AS di sana. Pembicaraan ini juga berfungsi sebagai forum untuk menegosiasikan pengakuan bersalah Pyongyang pada 1970-an dan 1980-an mengenai penculikan warga Jepang oleh mata-mata Korea Utara. Masalah ini berfungsi sebagai titik memecah-belah dalam aliansi AS-Jepang, Tokyo tidak ingin Washington untuk menghapus Korea Utara dari negara terorisme sampai daftar pertanyaan penculikan itu diselesaikan.

Bagi Korea Selatan perundingan ini berfungsi sebagai pembicaraan mengenai konflik yang belum terselesaikan dengan Korea Utara, Korea Selatan bertujuan mengakhiri dan reunifikasi denuklirisasi semenanjung Korea. Seoul juga ingin menghindari perubahan rezim yang tiba-tiba di Pyongyang yang akan memaksa untuk menanggung beban ekonomi.⁶⁸ Bagi Korea Utara perundingan *Six Party Talks* ini untuk mencari sebuah janji keamanan dari Amerika Serikat, yang menyebarkan lebih dari dua puluh lima ribu pasukan di Korea Selatan. Pyongyang juga ingin memulihkan hubungan dengan Washington. Korea Utara menginginkan dibukanya akses bantuan ekonomi dari negara *Six Party* yang lain dan harapan untuk menyelesaikan dua reaktor air ringan yang dijanjikan dalam *Agreed Framework* 1994.

⁶⁸ Tae-Hwan Kwak and Seung-Ho Joo, eds., *The Korean Peace Process and the Four Powers* (Aldershot, UK: Ashgate, 2003) hal 144-146

Cina memegang peranan penting dalam perundingan enam pihak ini. Cina berfungsi sebagai sekutu lama dan mitra dagang Pyongyang lama, dan telah menggunakan pengaruhnya dengan rezim Kim untuk membawa Korea Utara ke meja perundingan *Six Party Talks*. Cina memiliki kemampuan untuk memainkan peran dalam perundingan meningkatkan hubungan dengan Washington. Seperti Korea Selatan, Cina telah memberikan bantuan kepada Korea Utara dengan bantuan energi dan pangan. Beijing telah menolak untuk melaksanakan resolusi PBB yang ketat pemberian sanksi terhadap Pyongyang. Korea Utara juga berfungsi sebagai zona penyangga antara Cina dan pasukan AS di Korea Selatan.⁶⁹

Pendekatan yang berbeda-beda oleh Enam Pihak dan upaya regional lainnya yang mendahuluinya gagal mencapai kesepakatan karena negara-negara yang berpartisipasi. langsung ditempatkan prioritas mereka sendiri-sendiri dan kekhawatiran yang kolektif untuk Korea Utara menghentikan program nuklir. Sementara Jepang dan Amerika Serikat secara konsisten telah mendorong sanksi kuat sebagai tanggapan terhadap uji senjata nuklir Korea Utara. Sementara Cina, Korea Selatan, dan Rusia sering mendorong untuk sanksi lebih ketat karena takut tiba-tiba menjatuhkan rezim akan mengakibatkan arus pengungsian besar.⁷⁰

Pada bulan Februari 2007 *Six Party Talks* putaran kelima diakhiri dengan perjanjian *Action Plan* yang mengandung langkah-langkah untuk memulai pelaksanaan kesepakatan September 2005. Korea Utara berjanji untuk menghentikan dan menyegel reaktor 5 MW dan memproses kembali fasilitas yang berlokasi di Yongbyon. IAEA juga akan melakukan pengawasan dan verifikasi penghentian tersebut. Korea Utara setuju untuk memberikan pihak-pihak lain daftar program nuklirnya.

⁶⁹ *Ibid.* hlm 147

⁷⁰ http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/n_korea/nt/joint0301.html, diakses pada 30 April 2010 pukul 22:00 WIB.

Sebagai imbalannya, pihak-pihak lain setuju untuk menyediakan bantuan energi darurat kepada Korea Utara sebesar 50.000 ton bahan bakar minyak. Namun terdapat perselisihan dalam perjanjian tersebut, Korea Utara menginginkan penyediaan bantuan energi diterima selama proses penghentian reaktor, sedangkan AS mensyaratkan agar penghentian reaktor dilakukan terlebih dahulu baru kemudian Korea Utara menerima bantuan energi. Dalam kesepakatan September disebutkan bahwa Korea Utara dan AS akan memulai pembicaraan bilateral yang bertujuan untuk memecahkan masalah bilateral yang selama ini tertunda dan melaksanakan hubungan diplomatik penuh.

Terlepas dari kesuksesan yang dihasilkan dari *Six Party Talks*, terdapat beberapa kegagalan AS dalam menghadapi Korea Utara. Pertama, AS tidak berhasil mencegah Korea Utara memperoleh dan melakukan uji coba senjata nuklir dengan usaha-usaha diplomatik dan strategi penangkalan. Kedua, AS tidak berhasil mencegah Korea Utara mentransfer teknologi nuklirnya ke Iran, Pakistan, dan Syiria. Korea Utara juga diketahui telah menjual uranium yang dapat diproses menjadi senjata nuklir kepada Pakistan yang kemudian menjualnya kepada Libia. Iran juga telah membayar Korea Utara untuk melakukan pertukaran teknologi, peralatan dan pengayaan uranium. Seluruh aktivitas ini adalah bukti kegagalan dari kebijakan AS terhadap Korea Utara.⁷¹

2.3.5 Korea Utara dan NPT

Korea Utara mulai bergabung dengan NPT pada tahun 1985 namun tidak bersedia melengkapi perjanjian pengawasan dengan IAEA. Korea Utara pada akhirnya memenuhi ketentuan IAEA saat AS menarik senjata nuklirnya yang berada di Korea Selatan. Pada tanggal 27 September 1991 Presiden George H.W. Bush mengumumkan penarikan seluruh senjata nuklir taktisnya yang diletakkan di Korea

⁷¹ G.J. Moore, "America's Failed North Korea Nuclear Policy: A New Approach," *Asian Survey*, No. 47, (2001), hlm 15-16.

Selatan. Pada 31 Desember 1991, kedua negara Korea menandatangani *South-North Joint Declaration on Denuclearization*. April 1992, Korea Utara pada akhirnya meratifikasi perjanjian pengawasan dengan IAEA.⁷²

Pada tanggal 4 Mei 1992, Korea Utara menyerahkan laporan mengenai tujuh lokasi dan 90 gram plutonium yang dimilikinya. Dari laporan tersebut, terdapat ketidaksesuaian data yang membuat IAEA pada 9 Februari 1993 meminta inspeksi khusus. Inspeksi khusus IAEA ini ditolak oleh Korea Utara. Kemudian pada 12 Maret 1993, Korea Utara mengutarakan niat pengunduran dirinya dari NPT dalam jangka waktu tiga bulan. Niat pengunduran diri tersebut akhirnya ditunda dan Korea Utara mau melakukan negosiasi. Setelah menghabiskan waktu berbulan-bulan untuk negosiasi dengan AS, Korea Utara akhirnya membuat kesepakatan dengan IAEA yang mengizinkan inspektor IAEA mengunjungi seluruh lokasi fasilitas nuklir yang dilaporkan. Akan tetapi Korea Utara menolak inspektor mengakses pabrik pengolahan plutonium di Yongbyon dan kemudian mendeklarasikan pengunduran dirinya dari IAEA pada tanggal 13 Juni 1994.

Negosiasi pun dilakukan kembali oleh AS hingga pada tanggal 21 Oktober 1994 Korea Utara dan PBB menandatangani *Agreed Framework*. Namun sekali lagi Korea Utara secara resmi keluar dari NPT dan menghidupkan program nuklirnya di tahun 2003. Pada awal tahun 2003 ini, Korea Utara kembali memproses cadangan plutoniumnya di Yongbyon yang mampu menghasilkan 20-28 kg senjata nuklir. Negara tetangga, Cina, Rusia, Korea Selatan dan Jepang sangat resah dengan adanya krisis ini, sementara keinginan mengisolasi Korea Utara oleh Amerika Serikat, secara ekonomi dan politik, akan mengakibatkan krisis di Semenanjung Korea secara berkepanjangan.

⁷² "US and North Korea Key Security Development," <http://www.ncnk.org/resources/briefing-papers/all-briefing-papers/dprk-security-and-non-proliferation-key-events>, diakses pada 5 Mei 2010 pukul 24:00 WIB

Adapun yang menyebabkan Korea Utara keluar dari NPT pada tahun 2003 dikarenakan posisi Korea Utara terlihat mengalami ketidakseimbangan dengan Amerika Serikat dalam kerangka perjanjian kerjasama (*Agreed Framework*) yang dibentuk tahun 1994. Kondisi ketidakseimbangan tersebut ialah :

1. Amerika Serikat gagal untuk menghidupkan kerangka perjanjian kerjasama.
2. Amerika Serikat telah berjanji untuk menyediakan fasilitas pembangkit tenaga listrik dan reaktor berkekuatan ringan bagi pembangunan dalam negeri Korea Utara sampai akhir tahun 2003. Namun kenyataannya sampai akhir 2002, hal ini tidak pernah dilaksanakan.
3. Amerika Serikat dan Korea Utara telah setuju untuk menormalisasikan hubungan politik dan ekonomi kedua negara. Namun pada kenyataannya, Amerika Serikat malah menjatuhkan sanksi ekonomi terhadap Korea Utara dan memasukan Korea Utara ke dalam daftar negara yang patut dicurigai sebagai “*the axis of evil*”
4. Amerika Serikat telah berjanji tidak akan menggunakan kekuatan senjata nuklirnya. Namun pada kenyataannya Korea Utara kemungkinan besar menjadi target serangan *preemptive* yang dianut oleh Amerika Serikat.
5. Korea Utara telah setuju, mengizinkan hadirnya tim pemeriksa nuklir di Korea Utara tetapi setelah menerima fasilitas reaktor ringan yang dijanjikan pihak Amerika Serikat. Namun kenyataannya Amerika Serikat tetap mengirimkan tim pemeriksa ke Korea Utara tanpa menepati janjinya terlebih dahulu.⁷³

⁷³“Nuclear Non Proliferation Treaty,” *Merriam Webster’s Collegiate Encyclopedia*. USA: Merriam Webster Inc, 2000. Hlm. 124

Kondisi ketidakseimbangan ini disebabkan karena adanya rasa saling tidak percaya diantara kedua belah pihak. Sehingga tidak mencapai kesepakatan agenda diantara Amerika Serikat dan Korea Utara. Selain itu pengaktifan kembali program nuklir dan keluarnya negara tersebut dari NPT dengan Amerika Serikat juga terlihat sebagai “*diplomatic card*” dalam proses tawar-menawar dengan Amerika Serikat selain sebagai cara untuk menyelamatkan kepentingan rezimnya.

2.4 Faktor-faktor Pendorong Korea Utara dalam Mengembangkan Senjata Nuklir

Mengapa sampai saat ini Korea Utara berusaha mengembangkan nuklir disebabkan oleh beberapa faktor. Berakhirnya Perang Dingin menandai berakhirnya pula bantuan bagi Korea Utara yang selama itu datang dari blok komunis. Walaupun konsentrasi persenjataan negara ini masih sangat tinggi, pimpinan militer menyadari kekuatan militer konvensional mereka kalah jauh dari lawan potensial mereka, seperti Jepang, Korea Selatan, dan AS. Oleh karena itu, senjata nuklir lantas dipilih sebagai langkah *deterrence* jangka panjang yang kredibel.

Terdapat beberapa kemungkinan skenario pengembangan nuklir Korea Utara.⁷⁴ Pertama, Pyongyang berusaha berkomunikasi dengan Korea Selatan yang selama ini merasakan sikap permusuhan dari Korea Utara. Kedua, Korea Utara menginginkan perhatian Washington. Ketiga, pemerintahan Korea Utara bermaksud untuk memperkuat legitimasi politik pengganti Kim Jong Il, Kim Jong Un. Keempat, Pyongyang bermaksud mengembangkan gudang senjata nuklir untuk digunakan melawan Korea Selatan, Jepang, dan atau AS.

⁷⁴Tan Er-Win, *Ibid*.hlm. 553.

Berikut adalah tabel pengelolaan plutonium dan parameter uji coba nuklir yang dilakukan Korea Utara:

Tabel 2.1. Pengelolaan Plutonium Korea Utara

Produksi Plutonium		Pengelolaan Plutonium	
Tahun	Jumlah (kg)	Tahun	Jumlah (kg)
Sebelum 1990	1-10	1989-1992	0-10
1994	27-29	2003-2004	20-28
2005	13-17	2005-2006	13-17
July 2007	10-13	2009	8-12
Total	51-69	Total	41-67

Sumber: *Asian Perspective*, Vol. 33, No. 4, 2009, hlm. 153.

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa selama dua dekade terakhir Korea Utara memiliki kesempatan untuk melakukan ekstraksi bahan bakar yang mengandung hingga 69 kilogram plutonium.

Tabel 2.2. Parameter Uji Coba Nuklir Korea Utara

Tanggal Uji Coba Nuklir	Perkiraan Hasil
9 Oktober 2006	0,5-0,8 kiloton
25 Mei 2009	2,0-4,0 kiloton

Sumber: *Asian Perspective*, Vol. 33, No. 4, 2009, hlm. 155

Tabel di atas menegaskan bahwa uji coba nuklir Korea Utara yang kedua lebih sukses daripada sebelumnya. Jika jumlah plutonium yang digunakan sama seperti uji coba pertama, maka dipastikan Korea Utara memiliki teknologi yang lebih maju. Lebih dari militerisme secara umum, program nuklir Korea Utara dianggap sebagai suatu upaya untuk kelangsungan bangsa. Dengan memainkan kartu nuklir, Korea Utara terhubung langsung dengan AS untuk mendapatkan semacam jaminan untuk kelangsungannya.

Pertunjukan nuklir Korea Utara yang programnya menelan keuangan negara habis-habisan muncul sebagai manifestasi dua doktrin yang menuntun tindakan para perwira militer dan menentukan postur politik Korea Utara sejak akhir 1990-an.⁷⁵ Dua doktrin tersebut adalah (1) "*Kangsong Taeguk*",

⁷⁵ International Risk, "North Korea's Nuclear Test: The Logic Behind the Leadership's Action and Likely Future Development", 12 Oktober 2006.

yang berarti pemikiran mengenai pentingnya membangun negara yang kuat dan sejahtera dan (2) "Songun Chongchi" atau keutamaan militer.⁷⁶

Menurut pendekatan *domestic politics model*, nuklir menjadi alat politik bagi elit yang mencoba mempengaruhi kebijakan negara. Dalam kasus Korea Utara, militer memegang kendali atas pembuatan keputusan nasional. Di bawah pemerintahan Kim Jong Il, *Korean People's Army* (KPA) secara pasti menjadi pemain kunci dalam struktur kekuatan Korea Utara. KPA jauh lebih kuat secara politis daripada partai komunis Korea Utara yang dikenal sebagai *Korean Workers Party*. Dominasi Kim Jong Il juga datang dari kedudukannya sebagai pimpinan badan militer *National Defense Commission*, dimana posisinya sebagai presiden dan ketua partai komunis.

Betapa pun kerugian yang dialami Korea Utara ketika secara terbuka mendeklarasikan diri sebagai negara bersenjata nuklir, ada strategi yang logis di balik deklarasi Korea Utara sebagai negara berkekuatan senjata nuklir. Korea Utara percaya tindakan ini akan memberikan keuntungan strategis, simbolis, dan teknologi yang dibutuhkan dalam jangka panjang untuk mewujudkan Korea Utara yang kuat dan makmur. Sesuai dengan definisi strategi nuklir sebagai pemanfaatan senjata nuklir untuk meraih kepentingan politik internasional, nuklir bagi Korea Utara dapat menjadi alat penting dalam perundingan internasional.

Terdapat beberapa kemungkinan skenario lain untuk menjelaskan motif pengembangan nuklir Korea Utara.⁷⁷ Pertama, Korea Utara ingin memiliki senjata nuklir sebagai tindakan keamanan, Pyongyang tidak akan menghentikan pengembangan senjata nuklir tanpa mempertimbangkan keuntungan yang akan didapatkan. Kedua, program nuklir hanyalah sebagai alat untuk mempertahankan rezim.

⁷⁶ Scott D. Sagan, "Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models in Search of A Bomb", *International Security*, Vol. 21, No. 3 (Winter, 1996-1997), hlm. 497.

⁷⁷ *Ibid.* hlm 498.

Sedangkan menurut pendapat lain, Korea Utara memiliki tiga motif dalam mengembangkan nuklir. Motif pertama adalah *regime survival*. Sekalipun perang Korea telah berakhir lebih dari lima dasawarsa lalu (1953), perang Korea secara teknis belum berakhir karena situasi perang Korea mereda setelah ditandatanganinya perjanjian gencatan senjata dan bukannya sebuah perjanjian damai. Korea Utara masih merasa terancam dengan penempatan 27 ribu tentara AS di Korea Selatan, ditambah 47 ribu tentara AS lainnya di Jepang. Korea Utara tidak akan melupakan bagaimana Cina pada dekade 1950-an mengalami tiga kali ancaman serangan nuklir dari Amerika Serikat. Ancaman serangan nuklir pertama dialami Cina karena bantuan militer Cina pada Korea Utara saat perang Korea. Dua ancaman lainnya dialami Cina berkaitan dengan konflik Cina-Taiwan tahun 1955 dan 1958.⁷⁸

Motif kedua pengembangan senjata nuklir Korut adalah ekonomi. Korut menggunakan program nuklirnya sebagai instrumen untuk memeras negara-negara di sekitarnya memberikan bantuan ekonomi. Konsesi yang diberikan Korut, seperti penghentian sementara program nuklirnya atau izin inspeksi IAEA dilakukan dengan imbalan bantuan makanan dan bahan bakar dari Cina dan Korea Selatan, serta pembangunan reaktor nuklir sipil di Korut oleh pihak Korea Selatan dan Jepang.

Motif ketiga program senjata nuklir Korut adalah untuk mengangkat status politik Korut di mata dunia. Korut selalu ingin bernegosiasi langsung dengan AS dan bukannya Korea Selatan, yang dianggap hanya negara boneka bentukan AS. Dengan bernegosiasi langsung Vis-à-vis AS, Korut memberikan sinyal pada dunia bahwa dirinya adalah lawan yang sepadan dengan AS. Gabungan dari militer, ekonomi dan politik ini membuat Korut sangat unik. Biasanya negara-negara mengembangkan senjata nuklir dengan sangat rahasia untuk menghindari intervensi luar. Namun rezim Korut

⁷⁸ Francis Fukuyama & Kongdan Oh, *The US-Security After The Cold War*, National Defense research Institute, prepared for the Under Secretary of Defense for policy 1993, hlm. 26-28.

melakukan hal yang sebaliknya dengan mengakui secara terang-terangan keinginan mereka untuk menjadi negara nuklir.

Terdapat pula empat hipotesis mengenai pengembangan senjata nuklir Korea Utara.⁷⁹ Yang pertama adalah hipotesis yang menyatakan pengembangan nuklir ini dimaksudkan sebagai pertahanan militer, dimana senjata nuklir bisa digunakan sebagai sistem penangkal serangan AS dan mengimbangi kekuatan militer Korea Selatan. Pandangan ini diterima oleh banyak penganut liberal Korea Selatan. Berdasarkan hipotesis ini maka untuk mewujudkan denuklirisasi Korea Utara, dihilangkannya ancaman AS melawan Korea Utara merupakan syarat utama.

Ancaman AS yang dirasakan Korea Utara adalah penempatan pasukan AS di Korea Selatan dan jaminan payung nuklir AS di Korea Selatan sehingga berubahnya kedua hal tersebut dapat menyebabkan berakhirnya aliansi AS-Korea Selatan. Hal tersebut cenderung tidak akan terjadi dikarenakan Korea Selatan merasa bahwa denuklirisasi Korea Utara harus didahului dengan melakukan *disarmament* di Semenanjung Korea.

Yang kedua adalah hipotesis tujuan diplomatik, yang menyatakan bahwa senjata nuklir digunakan sebagai alat penawar untuk mencapai normalisasi hubungan AS-Korea Utara serta menerima bantuan ekonomi. Jika Korea Utara mendapatkan jaminan keamanan dan pemulihan ekonomi, maka negara tersebut akan menghentikan program nuklirnya.

Ketiga, hipotesis tujuan politik yang menyatakan bahwa Kim Jong Il menggunakan senjata nuklir untuk meningkatkan prestise politiknya. Meskipun Kim Jong Il mewarisi jabatan ayahnya, dia tidak mewarisi legitimasi politiknya. Selain itu, di bawah kepemimpinannya, perekonomian Korea Utara berada di ambang kehancuran. Berdasarkan hipotesis ini, Kim Jong Il terdesak melakukan pengembangan nuklir dan rudal jarak jauhnya untuk meningkatkan legitimasi politiknya.

Keempat adalah strategi militer ofensif yang menyatakan bahwa senjata nuklir adalah sebuah alat yang menyatukan kedua Korea yang

⁷⁹ Lim Soo-Ho, "Motives Behind NK's Nuclear Weapons and Prospects for Denuclearizations," www.seriquarterly.com

digunakan untuk melawan intervensi militer AS. Jika Korea Utara terancam menggunakan senjata nuklir dalam melawan Korea Selatan, Jepang dan pangkalan militer AS di Guam, maka akan sulit bagi AS untuk mengintervensi secara efektif. Dengan skenario ini maka Korea Utara dapat mengalahkan Korea Selatan dan menyatukannya menjadi satu negara.

Untuk memahami pengembangan nuklir yang dilakukan oleh Korea Utara, harus dilihat juga struktur politik domestiknya. Hubungan eksternal ataupun kebijakan luar negeri yang dilakukan Korea Utara tidak terlepas dari ideologi *Juche* yang dianutnya. *Juche* ini merupakan ideologi yang menekankan bahwa Korea Utara bebas menentukan nasib diri sendiri serta tidak tergantung dengan negara lain. Menurut Charles Armstrong, *Juche* adalah “*a general world view that sets the parameters, the outer boundaries, of engagement with the outside world.*”⁸⁰ Ideologi ini menegaskan ketidakmampuan Pyongyang untuk mempertimbangkan secara mendasar kepentingan nasional jangka panjangnya.

Juche juga merupakan ideologi nasionalis terpenting di Korea Utara yang menggantikan Marxisme-Leninisme. Bukan hanya sebagai dasar kebijakan luar negeri, *Juche* juga telah menjadi inti paham sosialisme Korea Utara. *Juche* didefinisikan sebagai bentuk dari sosialisme nasionalis khas Korea Utara yang berjuang untuk mencapai kemerdekaan dan *self-reliance* di bidang politik, ekonomi dan keamanan. Kepemimpinan Korea Utara percaya bahwa *Juche* merupakan hal penting bagi hubungan eksternal dan pembenaran seluruh tindakan yang dilakukan Korea Utara.

Sedangkan menurut model aksi-reaksi dalam konsep dinamika persenjataan, Korea Utara mengembangkan nuklir karena bereaksi terhadap keadaan di sekitarnya. Asia Timur merupakan kawasan yang penuh dengan persaingan maupun konflik antar negara, seperti Cina dengan Taiwan, Cina dengan Jepang, serta Korea Utara sendiri dengan Korea Selatan. Masuknya AS yang beraliansi dengan Jepang dan Korea Selatan juga akhirnya membuat situasi keamanan regional Asia Timur menjadi semakin penuh kecurigaan. Korea Utara berusaha mempertahankan diri dari ancaman luar dengan

⁸⁰ C.S Eliot Kang, hlm. 294

mengembangkan nuklir. Namun pada kenyataannya pengembangan senjata nuklir Korea Utara justru semakin membuat situasi keamanan regional Asia Timur yang sudah kompleks menjadi semakin kompleks.

Gambar berupa diagram berikut akan menunjukkan aksi-reaksi antara Korea Utara dan negara-negara Asia Timur lainnya dalam pengembangan senjata nuklir Korea Utara.

Gambar 1.2. Diagram Aksi-reaksi di Asia Timur.



Dari dua model pemicu pengembangan senjata nuklir Korea Utara, model struktur domestik adalah model yang dominan. Hal ini dikarenakan Korea Utara memiliki ideologi *juche* serta kebijakan *military first* yang selama ini diyakininya sebagai strategi pertahanan diri terbaik untuk mempertahankan negara. Korea Utara selama ini hampir selalu mau untuk diajak bernegosiasi dan menghentikan fasilitas nuklirnya dikarenakan Korea Utara membutuhkan bantuan dari negara luar untuk meningkatkan kesejahteraan negara. Bila Korea Utara mendapatkan jaminan tidak akan diserang oleh AS, mendapatkan bantuan ekonomi dari negara-negara lain, dan diterima dalam komunitas internasional, negara-negara lain menganggap Korea Utara akan menghentikan program nuklirnya. Namun usaha-usaha negosiasi tersebut seringkali gagal dikarenakan perbedaan persepsi masing-masing pihak. Perbedaan ini muncul salah satunya disebabkan oleh rezim yang kuat serta ideologi Korea Utara yang ingin bersikap mandiri dan tidak tergantung dengan

negara lain. Oleh sebab itu model struktur domestik merupakan faktor pemicu yang lebih dominan dalam pengembangan nuklir Korea Utara.

2.5 Kondisi Keamanan Regional Asia Timur

Bagaimanapun juga keamanan Semenanjung Korea (Korea Utara dan Korea Selatan) erat hubungannya dengan keamanan Asia Timur dimana kepentingan-kepentingan geopolitis Cina, Uni Soviet, Jepang, dan AS saling bertemu. Keamanan tiap negara tergantung pada keseimbangan global dan regional.⁸¹

Di Asia Timur, masalah pengembangan nuklir Korea Utara merupakan ancaman potensial bagi keamanan. Mengamati pengembangan nuklir Korea Utara, perlu diketahui latar belakang keamanan regional Asia Timur dan perkembangannya dari waktu ke waktu. Perilaku satu negara dipengaruhi oleh empat faktor: sejarah, geopolitik, ekonomi, dan politik. Tiap masalah yang timbul sedikit banyak merupakan hasil dari faktor-faktor yang saling berhubungan ini, tetapi geopolitik dan politik dalam negeri umumnya lebih penting daripada faktor-faktor lain.⁸²

Secara historis pembagian Korea merupakan hasil Perang Dunia II dan Perang Dingin. Keputusan AS dan Uni Soviet untuk menduduki Semenanjung Korea pada akhir Perang Dunia II menghasilkan pembagian Korea ini. Setelah AS memerangi Cina dalam Perang Korea, hubungan bipolar antara persekutuan Cina-Soviet dan aliansi AS-Jepang menentukan secara mendasar masalah Asia Timur.

Secara geopolitis Asia Timur terdiri dari dua wilayah, bagian Timur Laut terjadi interaksi erat antara Cina, Jepang, AS dan Uni Soviet. Bagian Asia Tenggara terdapat negara-negara ASEAN yang menghadapi Vietnam yang kemudian menciptakan zona damai, bebas dan netral (ZOPFAN). Konflik Cina-Soviet yang pada 1960-an makin meningkat, memungkinkan AS beralih dari kebijaksanaan menghadapi Cina dan Uni Soviet sebagai blok monolitik ke negosiasi dengan negara-negara ini secara tersendiri.

⁸¹Byung-Joon Ahn, "Semenanjung Korea dan Keamanan Asia Timur", Masalah Keamanan Asia, (CSIS, 1990), hlm. 159.

⁸²*Ibid.* hlm. 160

Pertumbuhan cepat kekuatan militer Uni Soviet di Asia Timur mendorong Cina untuk mencari pendekatan dengan AS. AS pada gilirannya berhasil mencapai *detente* baik dengan Cina maupun Soviet. Dampak diplomasi segitiga ini pada Jepang besar sekali karena memungkinkan Jepang menormalisasi hubungannya dengan Cina sebelum AS. Dengan demikian pada akhir 1970-an muncul perjanjian strategis anti-hegemoni antara AS, Jepang, dan Cina terhadap aliansi Soviet-Vietnam. Tetapi awal dasawarsa 1980-an Cina menunjukkan sikap yang lebih independen dan nasionalistis dengan menyatakan diri *non-aligned*. Walaupun mempertahankan hubungan erat dengan Jepang dan AS, Cina juga mulai melakukan negosiasi dengan Soviet.

Di bidang politik tampak bahwa banyak negara Asia sedang melaksanakan regenerasi pimpinan yang ikut menyebabkan instabilitas politik. Krisis pergantian dan instabilitas politik suatu negara dengan mudah dapat menjalar ke arena internasional dengan implikasi-implikasi di bidang keamanan. Sebagai contoh, transfer kekuasaan Korea Utara maupun Selatan merupakan masalah yang penting saat itu. Pemerintahan Reagan saat itu juga bertekad untuk menandingi kekuatan Uni Soviet pada tingkat global dan siap merundingkan pengurangan senjata dari kedudukan yang kuat.

Sebagai akibat perubahan kebijaksanaan-kebijaksanaan dalam dan luar negeri di Asia Timur, muncul pula keseimbangan antar negara yang lebih fleksibel. Antara lain berubahnya hubungan Cina-AS setelah Cina mulai mencari fleksibilitas yang lebih besar antara AS dan Soviet, serta peranan regional yang mulai dijalankan oleh Jepang.

Tetapi realitas keseimbangan kekuatan ini berdasar pada kebijaksanaan dan kemampuan tiap negara di Asia Timur. Politik Asia Timur Uni Soviet pada waktu itu ialah menangkis serangan strategis nuklir AS, membendung Cina, melemahkan atau menetralkan Jepang serta meningkatkan kekuasaannya terhadap jalur-jalur laut di Pasifik Barat. Karena tidak mempunyai senjata politis dan ekonomis yang ampuh, Uni Soviet mengandalkan kekuatannya militer untuk mencapai sasaran-sasaran tersebut.

Kebijaksanaan keamanan Jepang yang fundamental pada masa itu ialah memperkuat hubungannya dengan AS terhadap musuh potensial Uni Soviet. Untuk menciptakan stabilitas di Asia Timur, Perdana Menteri Nakasone menyerukan agar Jepang memegang peranan lebih besar. Sedangkan kebijakan AS untuk Asia Timur ialah agar tidak ada satu negara ataupun koalisi negara yang menguasai sumberdaya wilayah ini. Untuk tujuan tersebut AS mempunyai komitmen untuk menjamin keamanan Jepang dan Korea Selatan. Pasca Perang Dingin AS menganggap Jepang sebagai mitranya yang terpenting di Asia Timur. Bahkan Reagan menyatakan bahwa persahabatan Amerika terhadap Jepang adalah abadi, bahwa pakta pertahanan AS-Jepang merupakan landasan hubungan pertahanan kedua negara.

Bagi Korea Utara sendiri, letak geografis Asia Timur merupakan sesuatu yang penting dalam menentukan hubungan eksternalnya. Secara Geopolitis, Korea Utara terletak di dalam poros keamanan Asia Timur. Semenanjung Korea merupakan wilayah terpenting di Asia Pasifik, dimana empat kekuatan terbesar dalam sistem dunia yaitu AS, Jepang, Cina, dan Rusia bertemu dan berinteraksi. Dan secara sejarah, Korea Utara berukuran relatif kecil. Terbaginya Korea menjadi dua negara bertentangan merupakan produk dari dinamika geopolitik. Terbaginya Korea merupakan titik tumpu dan penyangga dalam regional *balance of power* di Asia Timur.⁸³

Namun berakhirnya Perang Dingin memberikan sedikit kerugian bagi Korea Utara. Cina dan Uni Soviet yang mulai meninggalkan komunis ortodoks serta mulai berintegrasi ke dalam pasar global, strategi negara-negara kawasan Asia Timur juga mengalami perubahan. Ketika tembok Berlin runtuh, Cina dan Uni Soviet tidak lagi berhubungan terlalu dekat dengan Korea Utara. Mereka lebih tertarik untuk mencapai hubungan politik dan ekonomi yang lebih baik dengan negara-negara yang pada masa Perang Dingin menjadi musuh mereka yaitu AS dan Jepang.

Bertentangan dengan Korea Utara, Jepang dan Korea Selatan telah membangun ekonomi yang kuat melalui perdagangan di seluruh dunia.

⁸³ Samuel S. Kim, *The International Relations of Northeast Asia*, (USA: Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 2004), hlm. 283.

Jepang dan Korea Utara bahkan mendapatkan jaminan pertahanan dari AS serta memiliki kerjasama yang saling menguntungkan dengan Cina dan Rusia.

Dalam membujuk Korea Selatan, Uni Soviet membatalkan jaminan keamanannya terhadap Korea Utara. Pada tahun 1996 Moskow mengumumkan secara resmi bahwa perjanjian hubungan persahabatan bilateral antara Uni Soviet dan Korea Utara sudah berakhir.⁸⁴ Korea Utara sadar telah mengalami situasi strategi yang sulit serta tetap membutuhkan sistem persenjataan yang maju untuk menyaingi modernisasi militer Korea Selatan. Oleh sebab itu Korea Utara mulai berusaha memperbaiki hubungannya dengan Moskow. Namun usaha tersebut hanya berhasil selama beberapa tahun di bawah kepemimpinan Vladimir Putin yang menginginkan kembalinya pengaruh strategi di Asia Timur melalui hubungan lebih baik dengan Korea Utara.

Pada tahun 2000, Korea Utara menandatangani perjanjian persahabatan yang telah dinegosiasi ulang walaupun tanpa ketetapan mengenai solidaritas ideologi dan jaminan keamanan. Jelas bahwa Pyongyang tidak mengharapkan perbaikan hubungan dengan Moskow seperti pada masa Perang Dingin.

Cina sendiri masih menjadi penjamin keamanan Korea Utara. Tidak seperti Rusia, yang memiliki pusat geopolitik di Barat, Cina harus mempertimbangkan kedekatan geopolitikal Korea Utara. Secara strategis, semenanjung Korea adalah halaman depan Cina. Dan Cina telah menyatakan tidak akan bertoleransi terhadap reunifikasi Korea yang menggunakan kekerasan. Namun dengan kerjasama ekonomi yang sedang berkembang antara Cina, AS, Jepang, dan Korea Selatan, maka Pyongyang harus secara realistis memahami bahwa Cina tidak akan mempertaruhkan interdependensi ekonominya dengan AS, Jepang dan Korea Selatan hanya untuk Korea Utara.

Ketika Korea Utara sukses melakukan uji coba nuklir pada 9 Oktober 2002, dunia dikejutkan dengan kemampuan negara yang terisolasi dan bahkan tidak mampu memberi makan rakyatnya sendiri ini, walaupun sejak tahun

⁸⁴ *Ibid.* hlm. 285.

2002 mereka telah melihat ambisi besar Korea Utara untuk tumbuh sebagai kekuatan nuklir. Banyak pihak melihat tindakan provokatif ini sebagai kebodohan. mengingat ini adalah pelanggaran terhadap *Joint Declaration on the Denuclearization of the Korean Peninsula* tahun 1992 dan *Agreed Framework* tahun 1994, yang keduanya merupakan sumber ekonomi dan finansial penting bagi negara miskin ini.

