

## BAB 3

### Transformasi Keamanan di Semenanjung Korea

Bab 3 ini akan menganalisis mengenai transformasi keamanan di Semenanjung Korea. Transformasi untuk merubah permusuhan menjadi persahabatan di Semenanjung Korea dilakukan melalui dua jalur, yaitu jalur pertama melalui dialog bilateral antara Korea Utara-Korea Selatan. Dialog bilateral dilakukan sejak tahun 1990-an, dimana Korea Selatan menjalankan kebijakan untuk merangkul Korea Utara agar permusuhan diantara kedua negara tersebut bisa mencair. Pada jalur kedua adalah dialog multilateral yang melibatkan Amerika Serikat, Jepang, Cina dan Rusia serta ditambah Korea Utara dan Korea Selatan. Multilateralisme didalam menyelesaikan permasalahan di Semenanjung Korea dilakukan karena isu nuklir Korea Utara tidak hanya mengancam Korea Selatan, namun juga dapat membahayakan Jepang, Cina dan Rusia. Maka sebagai negara kunci di kawasan, baik Jepang, Rusia dan Cina memiliki tanggung jawab agar isu nuklir Korea Utara tidak membahayakan tatanan yang sudah mapan dikawasan.

Upaya dialog multilateral maupun bilateral memiliki kelebihan dan kelemahan masing-masing dalam mencari jalan keluar dari kompleks di Semenanjung Korea. Dalam bab 3 ini akan dianalisis juga mengenai hambatan dalam melakukan dialog dengan Korea Utara. Terutama dengan terjadinya kembali krisis nuklir di Semenanjung Korea pada tahun 2003, menunjukkan bahwa upaya-upaya dialog baik melalui jalur bilateral maupun multilateral sebenarnya berjalan diatas lapisan rapuh, sehingga bisa saja sewaktu-waktu runtuh. Untuk mengawali analisis mengenai transformasi keamanan di Semenanjung Korea, maka akan dimulai dengan menjabarkan mengenai ancaman yang dimiliki oleh program nuklir Korea Utara. Permusuhan diantara kedua negara Korea dan dengan negara-negara lain diperuncing dengan isu nuklir Korea Utara.

### 3.1 Mengukur Ancaman Nuklir Korea Utara

Untuk menilai operasionalisasi dari sebuah ancaman, Barry Buzan membagi hal tersebut kedalam lima bagian;<sup>1</sup> kekhususan dari ancaman tersebut, kedekatan jarak dan waktu, kemungkinan realisasi ancaman, konsekuensi yang dapat ditimbulkan dan faktor sejarah menentukan persepsi dari ancaman tersebut. Dari penjelasan mengenai program nuklir Korea Utara, untuk mengukur ancaman mengenai senjata nuklir Korea Utara dapat menggunakan lima penilaian tersebut;

*Pertama*, kekhususan ancaman atau spesifikasi ancaman tersebut. Sebuah ancaman memiliki tujuan yang jelas dan sumber yang jelas. Tujuan dari program nuklir Korea Utara ditujukan sebagai upaya untuk meningkatkan kemampuan militer negara tersebut terhadap Korea Selatan. Sumber ancaman pun jelas datang dari Korea Utara. Sumber ancaman berupa senjata nuklir dikarenakan Korea Utara memiliki reaktor nuklir di fasilitas nuklir Yongbyon. Kepemilikan sebuah reaktor nuklir oleh sebuah negara bisa menimbulkan berbagai macam persepsi. Sebuah reaktor nuklir bisa dimanfaatkan sebagai pembangkit listrik dan digunakan secara damai.

Namun yang perlu diperhatikan bahwa reaktor nuklir membutuhkan uranium sebagai bahan bakar untuk menjalankan reaktor tersebut dan hasil sampingan dari penggunaan uranium pada reaktor nuklir adalah plutonium. Plutonium sendiri bisa dimanfaatkan sebagai senjata nuklir apabila telah melalui serangkaian tahapan pemrosesan lebih lanjut.<sup>2</sup> Program nuklir yang dilakukan oleh Korea Utara tidak menimbulkan perhatian dari dunia internasional, hingga pada tahun 1989 foto satelit Amerika Serikat mendeteksi adanya konstruksi yang diperkirakan sebagai fasilitas untuk melakukan pemrosesan plutonium.<sup>3</sup> Walaupun fakta tersebut dapat dibantah, namun kondisi tersebut menunjukkan bahwa Korea Utara memiliki potensi yang besar untuk mengolah plutonium dan bisa dimanfaatkan lebih lanjut sebagai amunisi senjata nuklir.

*Kedua*, kedekatan jarak dan waktu. Kedekatan jarak teritorial antar negara memiliki korelasi yang kuat dengan seberapa besar bahaya dari sebuah ancaman, karena dengan kedekatan jarak maka sebuah aksi militer dapat dilakukan dengan efektif dan cepat.<sup>4</sup> Korea Utara mengembangkan teknologi pengiriman menggunakan rudal. Sejak tahun 1980-an, Korea Utara

---

<sup>1</sup> *Loccit*, Barry Buzan, Peoples, States and Fear, Hal 134.

<sup>2</sup> *Loccit*, A.R. Sutopo, hal 152.

<sup>3</sup> *Loccit*, Mel Gurtov, hal 9.

<sup>4</sup> *Loccit*, Barry Buzan, People, Stats and Fear, hal 135.

mulai menjalankan program pengembangan rudal, dimulai dengan rudal Hwasong-5. Sejalan dengan pengembangan rudal yang dilakukan, ditingkatkan pula kemampuan daya jelajahnya. Ancaman mengenai senjata nuklir Korea Utara semakin kuat ketika dilakukan uji coba rudal yang bisa menjangkau Jepang dan Korea Selatan. Ketakutan muncul jika memperhitungkan kemampuan Korea Utara untuk meluncurkan rudal ke negara tetangga ditambah dengan menempatkan senjata nuklir di kepala rudal sebagai hasil pengolahan plutonium.

*Ketiga*, sebuah ancaman bisa diukur kemungkinannya untuk dapat direalisasikan. Ancaman bisa diprediksi kapan bisa menjadi sebuah kenyataan atau masih berupa persepsi aktor terhadap lingkungan di kawasan maupun internasional. Khusus untuk ancaman senjata nuklir tingkat keseriusan ancaman dapat diukur menjadi dua kategori; yaitu ancaman yang ketepatannya dapat ditentukan. Misalnya sebuah ancaman bisa diprediksi berapa waktu yang akan dibutuhkan untuk meluncurkan sebuah rudal kedaerah musuh. Kategori kedua adalah ancaman yang tidak memiliki estimasi waktu yang tepat dan jelas. Sehingga tidak ada informasi yang bisa didapatkan kapan dan bagaimana rudal atau senjata nuklir tersebut akan digunakan.

Belajar dari program nuklir Korea Utara, maka ancaman yang bisa muncul dari Korea Utara tidak dapat diprediksi. Kekhawatiran terbesar dari kemampuan Korea Utara mengolah nuklir serta teknologi rudal yang dimilikinya adalah kesulitan untuk melakukan prediksi dan kontrol terhadap perilaku pemimpin rejim di Korea Utara. Rejim Korea Utara sering didefinisikan sebagai rejim yang tidak rasional dan sering bertindak gila. Kelemahan dari rejim Korea Utara adalah tidak adanya kontrol dari sipil terhadap rejim yang berkuasa serta ketertutupan terhadap dunia luar sehingga menyulitkan proses pertukaran informasi untuk mencapai pemahaman yang saling menguntungkan. Sulit untuk mengukur tingkat stabilitas emosi dan kerationalan bertindak, karena sebuah organisasi militer yang profesional selalu bertindak dengan perhitungan matang dan terkontrol.<sup>5</sup>

Kelemahan bagi sebuah negara yang memiliki senjata nuklir adalah kurangnya atau bahkan tidak ada mekanisme positif untuk melakukan kontrol. Ada negara yang melakukan proliferasi nuklir adalah negara yang pemerintahannya dikuasai oleh pihak militer (seperti Korea Utara) atau pemerintahan sipil yang lemah sehingga akses terhadap lingkaran pembuat kebijakan

---

<sup>5</sup> Scott D. Sagan, More Will Be Worse, dalam Scott D. Sagan and Kenneth N. Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons; A Debate*, (United States of America, W.W. Norton & Company; 1995), hal 48.

di pemerintahan didominasi oleh kalangan militer.<sup>6</sup> Rejim Korea Utara bisa secara sepihak keluar dari NPT dengan tiba-tiba, sehingga kontrol dari dunia internasional menjadi tidak ada. Atau uji coba rudal yang dilakukan oleh Korea Utara karena merasa kecewa ketika Korea Utara sedang bermasalah dengan Amerika Serikat. Emosi yang tidak stabil dari pemimpin Korea Utara bisa mengakibatkan penggunaan kemampuan rudalnya secara tidak bertanggung jawab dan bisa memicu terjadinya perang.

*Keempat*, Setiap ancaman akan memberikan konsekuensi, resiko dan juga potensi bagi kemungkinan terjadinya ancaman tersebut. Konsekuensi yang dapat di timbulkan oleh sebuah ancaman dapat diminimalkan oleh setiap negara. Untuk meminimalkan konsekuensi maka perlu dilakukan persiapan dalam menghadapi kemungkinan terjadinya ancaman tersebut. Dalam hal permusuhan antara Korea Utara dan Korea Selatan, isu senjata nuklir merupakan hal yang memperuncing permusuhan diantara keduanya.

Uji coba rudal yang pernah dilakukan oleh Korea Utara merupakan pertanda bahwa ancaman terhadap Korea Selatan adalah nyata. Kedua negara Korea memahami bahaya dan kerugian jika pecah perang di Semenanjung Korea, terutama jika Korea Utara nekat mempergunakan kemampuan nuklirnya. Untuk mengurangi resiko dan konsekuensi dari pecahnya perang tersebut maka Korea Selatan melakukan upaya dialog secara langsung dengan rejim Korea Utara. Upaya untuk meredam resiko pecahnya kembali perang di Semenanjung Korea merupakan solusi terbaik yang bisa dilakukan. Tidak efektif dan cenderung beresiko tinggi jika Korea Selatan memperuncing persaingan di Semenanjung Korea dengan perlombaan senjata diantara kedua negara Korea.

*Kelima*, ancaman yang timbul memiliki korelasi dengan hubungan sejarah antar negara yang terlibat. Sebuah ancaman bisa saja merupakan keberlanjutan pengalaman sejarah suatu negara yang semakin diperkuat oleh sensitifitas yang tercipta. Sensitifitas sejarah diantara Korea Utara dan Korea Selatan selalu menjadi pengganjal perbaikan hubungan diantara kedua negara. Sensitifitas isu kesejarahan menyebabkan hubungan Korea Utara dan Korea Selatan selalu bernuansa permusuhan dan persaingan. Korelasi isu sejarah dengan potensi ancaman diwujudkan dalam bentuk pengembangan rudal oleh Korea Utara, dengan sasaran adalah objek-objek vital Korea Selatan.

---

<sup>6</sup> *Ibid*, hal 49.

Sensifitas sejarah pun berlaku kepada kehadiran Amerika Serikat di Korea Selatan serta Jepang sebagai negara yang pernah menajajah di Semenanjung Korea. Program nuklir Korea Utara merupakan *strategic equalizer* bagi kehadiran kekuatan konvensional Amerika Serikat di Korea Selatan.<sup>7</sup> Persepsi bahwa Amerika Serikat membantu Korea Selatan dalam melakukan “penyerapan” terhadap Korea bagian Utara merupakan hal yang mendorong rejim di Pyongyang untuk menjadikan pangkalan militer Amerika Serikat di Yongsan menjadi sasaran rudal Korea Utara.

### 3.2 Analisis Kebijakan Korea Selatan Terhadap Korea Utara.

Secara teori terdapat dua pilihan kebijakan bagi Korea Selatan dalam menghadapi Korea Utara;<sup>8</sup>

*Pertama*, Korea Selatan bisa menerapkan kebijakan pembendungan terhadap Korea Utara. Kebijakan pembendungan bisa dilakukan dengan menutup akses yang menghubungkan Korea Utara dengan negara lain. Kebijakan yang dimaksud adalah dengan melakukan isolasi terhadap rejim Korea Utara. Isolasi terhadap Pyongyang dilakukan dengan membawa permasalahan nuklir Korea Utara ke Dewan Keamanan PBB, sehingga Korea Utara dijatuhkan sanksi berupa embargo ekonomi. Embargo ekonomi menyebabkan perdagangan internasional Korea Utara tidak berjalan dengan baik.

Upaya isolasi yang lain adalah dengan membuka hubungan diplomatik antara Korea Selatan dengan negara-negara sekutu Korea Utara seperti Cina dan Rusia. Korea Selatan menawarkan kerjasama dalam bidang ekonomi dengan Cina dan Rusia. Kerjasama yang saling menguntungkan dalam bidang ekonomi bisa menjadi pengalih perhatian terhadap dukungan atas program nuklir Korea Utara. Kondisi tersebut yang membuat rejim di Pyongyang merasa ditinggalkan oleh negara-negara pendukungnya sehingga Korea Utara tetap setia menjalankan program nuklirnya agar posisi tawarnya di dunia internasional bisa diterima dan didengarkan.

Tujuan untuk mengisolasi Korea Utara adalah untuk melemahkan rejim Korea Utara dan diharapkan suatu saat rejim di Korea Utara runtuh dan bisa dimanfaatkan oleh Korea Selatan untuk menciptakan rejim yang lebih demokratis. Namun, resiko penerapan kebijakan pembendungan terhadap Korea Utara dapat memperuncing persaingan militer di Semenanjung Korea dan memicu perlombaan senjata. Karena rejim di Pyongyang tidak akan surut walaupun

<sup>7</sup> Young Choi, The North Military Buildup and Its Impact on North Korean Military Strategy in The 1980s, *Asian Survey*, Vol 25, No. 3, (Mar 1985), (University of California Press), hal 341.

<sup>8</sup> *Loccit*, Keun-Sik Kim, hal 98.

negaranya berusaha di tutup aksesnya terhadap dunia luar. Kebijakan tersebut dirasa kurang populer, karena resiko dari dilaksanakannya kebijakan tersebut akan memperburuk kondisi keamanan di Semenanjung Korea.<sup>9</sup>

*Kedua*, pilihan kebijakan yang diinginkan oleh Korea Selatan dan negara-negara tetangga Semenanjung Korea (seperti Jepang, Cina dan Rusia) adalah dengan menjalankan kebijakan dengan merangkul Korea Utara sebagai mitra dialog dengan tujuan agar Korea Utara mau membuka diri dan berdialog serta bekerjasama untuk meninggalkan program nuklirnya. Dengan terbukanya Korea Utara dan munculnya keinginan untuk melakukan dialog diharapkan secara perlahan mampu merubah kondisi keamanan di Semenanjung Korea. Perlu diperhatikan bahwa sikap Korea Selatan dalam menghadapi Korea Utara mengalami perubahan. Perubahan sikap dari Korea Selatan terhadap Korea Utara pun berjalan seiring dengan perubahan yang terjadi di kondisi internasional dan kegagalan dalam menerapkan kebijakan yang keras terhadap Korea Utara.<sup>10</sup>

Pasca Perang Dingin, cara pandang aktor negara dalam menciptakan kondisi keamanan mengalami pergeseran. Jika pada masa Perang Dingin, praktek yang dicontohkan oleh Amerika Serikat dan Uni Soviet, menunjukkan bahwa perlombaan senjata dapat berujung kepada sebuah titik keseimbangan. Namun sejalan dengan berakhirnya Perang Dingin, argumentasi tersebut mulai bergeser. Pendekatan dialog dirasa lebih tepat dalam menciptakan sebuah kondisi keamanan. Demikian pula yang dilakukan oleh Korea Selatan, bahwa pendekatan yang keras terhadap Korea Utara merupakan bentuk kebijakan yang dipengaruhi oleh struktur pada masa Perang Dingin. Dan buktinya adalah pendekatan yang tidak bersahabat dengan Korea Utara, tidak berhasil membuat kondisi keamanan di Semenanjung Korea menjadi lebih bersahabat. Usaha transformasi keamanan di Semenanjung Korea mengandalkan kepada pendekatan dialog diantara kedua negara Korea. Pendekatan dialog merupakan cara untuk mencairkan kekakuan hubungan diantara kedua negara Korea, terutama pada masa-masa peralihan setelah berakhirnya Perang Dingin.

Kebijakan dialog yang diterapkan sejak berakhirnya masa Perang Dingin adalah upaya revolusioner dalam merekonstruksi hubungan bilateral negara Korea. Sikap tertutupan, kaku dan nekat dari Korea Utara tidak bisa dilepaskan faktor kesejarahan dan struktur yang terbangun

---

<sup>9</sup> *Loccti*, Keun-Sik Kim, hal 100.

<sup>10</sup> *Loccit*, Young Choi, hal 343.

di Semenanjung Korea pada masa Perang Dingin. Untuk memahami konteks dan sikap dari setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh Korea Utara, perlu dipahami bahwa rejim Korea Utara dalam merumuskan sebuah kebijakan selalu didasarkan kepada kondisi “objektif” dan “subjektif”.<sup>11</sup> Yang dimaksud dengan kondisi “objektif” adalah pengalaman yang dirasakan langsung oleh Korea Utara, seperti pengalaman penjajahan, terpecahnya negara Korea, perang Korea, kondisi politik pada masa Perang Dingin, matinya sistem sosialis dan kondisi iklim di Korea Utara yang menyebabkan kelangkaan pangan.<sup>12</sup>

Sistem yang dibentuk oleh rejim di Korea Utara merespon dan menyerap kondisi “objektif” tersebut dan membentuk serangkaian kondisi “subjektif” dan secara sengaja memasukkan kondisi “objektif” sebagai faktor yang mempengaruhi kebijakan dari Korea Utara.<sup>13</sup> Pengalaman kelam Korea Utara digunakan sebagai alasan untuk memperkuat militernya. Seperti contoh adalah kebijakan rejim Korea Utara untuk membangun kekuatan militer dan menjalankan program nuklir merupakan manipulasi dari kondisi “objektif” untuk dijadikan pembenaran terhadap kebijakan yang dikeluarkan. Pengalaman penjajahan Korea Utara oleh Jepang dan perang Korea dijadikan sebuah landasan bagi pemimpin Korea Utara untuk menjalankan program nuklir dan mengembangkan kemampuan rudalnya.

Salah satu tujuan yang ingin dicapai dari proses transformasi adalah perubahan pada rejim Korea Utara mengenai sikap dan cara pandang. Yaitu perubahan cara pandang “subjektifitas” rejim di Pyongyang agar lebih bersahabat. Kondisi “objektif” yang pernah dialami oleh Korea Utara sudah tidak bisa diubah, tapi manipulasi kondisi “objektif” menjadi “subjektif” yang ingin dirubah. Tujuannya adalah merubah pandangan negatif Korea Utara terhadap perjalanan masa lalu yang kelam sehingga Korea Utara mau melihat dan menerima perubahan. Permasalahan dalam behadapan dengan Korea Utara adalah proses penerimaan dan interpretasi tidak berjalan secara mulus. Korea Utara memiliki persepsi negatif terhadap negara-negara lain, terutama yang berkaitan dengan permasalahan di Semenanjung Korea. Begitupun sebaliknya, negara-negara tersebut memiliki penilaian negatif aatas stigma yang melekat pada Korea Utara.

---

<sup>11</sup> *Loccit*, Han S Park, hal 503.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Loccit*, Han S Park, hal 504.

Penilaian negara luar terhadap Korea Utara adalah sebagai aktor yang menjalankan kebijakannya seperti layaknya sebuah negara yang “bengal” dan “nekat”.<sup>14</sup> Korea Utara dianggap sebagai negara yang ‘bengal’ (*rogue state*) karena setiap langkah dan kebijakan dari Pyongyang tidak sejalan dengan asumsi normatif mengenai sebuah negara yang “beradab” didalam sistem internasional.<sup>15</sup> Karena Korea Utara dilabelkan sebagai negara yang bengal, maka perilaku Korea Utara dalam dunia internasional pun dikatakan nekat. Perilaku tersebut dilandasi oleh karakter pemimpinnya yang tidak dapat diprediksi dalam menentukan kebijakan luar negeri.

Sejak terpecahnya negara Korea dan Korea Utara berubah menjadi sebuah negara pertapa (hermit kingdom) yang sangat tertutup, proses komunikasi antara Korea Utara dan dunia luar terutama Korea Selatan sangat minim dan dikontrol dengan ketat. Terutama ketika Korea Utara mulai melakukan program nuklir yang diteruskan dengan pengembangan kemampuan rudal dengan serangkaian uji coba, membuat stigma dan cara pandang negara asing terhadap Korea Utara menjadi negatif. Terutama dengan dua kali krisis nuklir (1994 dan 2003) yang terjadi di Semenanjung Korea menyebabkan secara perlahan telah terbangun kesepahaman yang mencitrakan Korea Utara sebagai negara yang tidak rasional dan diluar kenormalan negara-negara lainnya.

Pandangan negatif tersebut berlangsung lama dan membuat posisi Korea Utara semakin dikucilkan dalam pergaulan internasional. Korea Selatan adalah negara yang ingin memberikan terobosan yang revolusioner untuk mencairkan hubungan antara kedua negara Korea dan merubah persepsi Korea Utara. Meminjam pemikiran dari Thomas Kuhn, bahwa untuk merubah suatu cara pandang atau paradigma yang sudah disepakati bersama, diperlukan sebuah asumsi alternatif yang bisa mematahkan argumentasi dari paradigma lama.<sup>16</sup> Proses perubahan dari sebuah paradigma lama menjadi sebuah paradigma yang baru, akan melalui tahapan dimana akan ditemukan anomali dan fakta yang tidak lagi sebangun dan sesuai dengan paradigma yang lama sehingga menggoyahkan paradigma lama.

Kemunculan cara pandang baru akan mengakibatkan pergeseran dari dominasi paradigma yang lama kepada paradigma alternatif yang dianggap lebih mutakhir dalam menjawab sebuah

---

<sup>14</sup> Hazel Smith, Bad, Sad or Rational Actor? Why the ‘Securitization’ Paradigm Makes for Poor Policy Analysis of North Korea, *International Affairs*, Vol. 76, No. 3, Europe: Where Does It Begin and End? (Jul., 2000), hal 597.

<sup>15</sup> *Ibid*, hal 597.

<sup>16</sup> Lebih jelas periksa Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, 2<sup>nd</sup> ed, (Chicago: University of Chicago Press, 1970), hal 174-210.

permasalahan. Hal tersebut juga yang dilakukan oleh Korea Selatan. Perubahan sikap Korea Selatan kepada Korea Utara memberikan angin segar bagi proses transformasi kompleks keamanan di Semenanjung Korea. Satu hal yang dijadikan landasan bagi pembuatan kebijakan oleh Korea Selatan adalah bangsa Korea adalah satu, sehingga seharusnya proses dialog bisa berjalan jika dilakukan secara lebih hangat dan bersahabat. Jika cara pandang sebelumnya dalam menyelesaikan permasalahan nuklir Korea Utara adalah dengan membawa permasalahan ke Dewan Keamanan PBB, memberikan embargo bagi Korea Utara dan mengucilkan Korea Utara, ternyata tidak bisa menyelesaikan permasalahan tersebut.

Korea Selatan memberikan cara pandang yang lain dengan menjadikan proses dialog yang bersahabat sebagai senjata utama dalam menghadapi Korea Utara. Proses transformasi keamanan di Semenanjung Korea bisa berjalan dengan melakukan kebijakan yang merangkul rejim di Korea Utara. Korea Selatan berupaya untuk mengkonstruksikan bahwa secara umum rakyat Korea adalah satu. Terpecahnya Korea menjadi dua bukan karena kehendak rakyat Korea. Walaupun di belahan Korea bagian Utara, berkuasa Kim Il Sung lalu Kim Jong Il dengan rejim keji yang berkuasa, namun secara prinsip warga kedua negara Korea saling bersaudara.<sup>17</sup> Sentimen rasa persaudaraan ini yang dibangkitkan oleh Korea Selatan dan dimanfaatkan sebagai jalan untuk melakukan dialog dengan rejim Korea Utara.

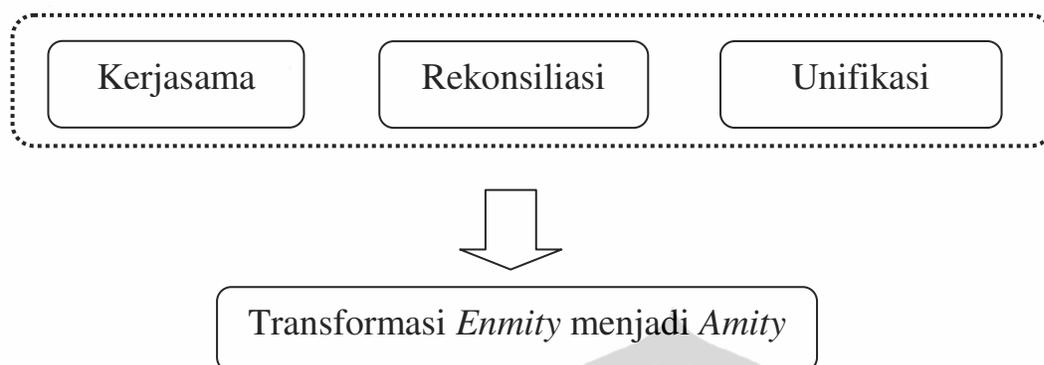
Korea Selatan mencoba untuk membangun kembali rasa persaudaraan diantara kedua rakyat Korea. Menghangatkan kembali hubungan antara saudara di kedua negara Korea yang terpisah karena perang sipil merupakan upaya agar proses komunikasi di tingkat masyarakat bisa berjalan dengan baik. Dengan mengakrabkan hubungan diantara kedua rakyat Korea bertujuan untuk memberikan dorongan bagi perubahan cara pandang rejim otoriter Korea Utara terhadap dunia luar. Kendala yang selama ini dihadapi dalam proses transformasi keamanan di Semenanjung Korea adalah sikap Korea Utara yang sering bertindak tidak rasional dan selalu memiliki pandangan curiga terhadap dunia luar.

Dalam melakukan proses transformasi keamanan di Semenanjung Korea, pemerintahan di Korea Selatan sejak masa Presiden Roh Tae Woo, Kim Yong Sam, Kim Dae Jung dan Roh Moo Hyun selalu menggunakan tiga pondasi kebijakan yaitu melakukan kerjasama, rekonsiliasi dan unifikasi.

---

<sup>17</sup> *Loccit*, Hakjoon Kim, hal 299.

Gambar 2. Pondasi Kebijakan Korea Selatan



Ketiga pondasi tersebut dilakukan secara berkesinambungan dan dijadikan cetak biru kebijakan Korea Selatan terhadap Korea Utara. Proses kerjasama dilakukan sebagai pemecah kebekuan dan kekakuan antara Korea Utara dan Korea Selatan. Kerjasama yang dilakukan meliputi dua hal, yaitu kerjasama dalam bidang ekonomi dan kerjasama keamanan dengan menjadikan isu nuklir tidak lagi menjadi isu yang dominan di Semenanjung Korea. Contoh kerjasama ekonomi yang dilakukan adalah dengan pembangunan infrastruktur jalur kereta api antara Seoul-Shinuiju dan dilakukan pembangunan taman industri Gaesong. Contoh lain dari meningkatnya kontak antara Utara dan Selatan adalah dengan meningkatnya aktifitas di zona perdagangan bebas Rajin-Sonbong di bagian Timur Laut kedua negara.<sup>18</sup> Kerjasama antara Korea Utara dan Korea Selatan dilakukan untuk mencairkan hubungan diantara kedua negara Korea sehingga kondisi di Semenanjung Korea bisa lebih stabil.

Dalam hal keamanan, bentuk kerjasama yang dilakukan adalah kesepakatan *North South Joint Declaration on the Denuclearization of the Korean Peninsula* pada Desember 1991. Isu nuklir di Semenanjung Korea merupakan isu yang sensitif. Korea Selatan merasa terancam dengan program nuklir Korea Utara. Korea Utara pun merasa terancam terhadap penempatan rudal milik Amerika Serikat di Korea Selatan. Isu nuklir pula yang menjadi permusuhan antara Korea Utara dan Korea Selatan semakin tajam. Sebagai langkah awal dari proses transformasi adalah menjadikan Semenanjung Korea menjadi kawasan yang lebih stabil dan bebas nuklir. Denuklirisasi di Semenanjung Korea dapat memberikan rasa saling percaya antara kedua negara

<sup>18</sup> *Loccit*, Hazel Smith, hal 610.

Korea. Dimana timbulnya rasa saling percaya tersebut akan memudahkan proses rekonsiliasi antara Korea Utara dan Korea Selatan.

Kerjasama adalah patu pijakan untuk meningkatkan kontak antara Korea Utara dan Korea Selatan menuju sebuah rekonsiliasi. Rekonsiliasi dilakukan dengan membangun sentimen persaudaraan sebagai satu negara Korea. Hal inilah yang disentuh dan dimanfaatkan agar proses pembangunan rasa saling kepercayaan bisa berjalan dengan lancar. Satu hal yang dilakukan oleh pemerintah Korea Selatan untuk merangkul Korea Utara adalah dengan melakukan pertukaran kunjungan bagi para keluarga yang terpisah sebagai akibat terbaginya dua negara Korea. Terutama pasca berakhirnya krisis nuklir tahun 1994, kunjungan dari Selatan ke Utara meningkat secara drastis. Tercatat sejak 1988-1997, sejumlah 2.408 rakyat Korea Selatan mengunjungi Korea Utara.<sup>19</sup> Angka tersebut terlampaui ketika pada Februari 1998-Juni 1999, 5.600 kunjungan dilakukan dari Selatan ke Utara.<sup>20</sup> Lonjakan kunjungan terjadi pada November 1998-Agustus 1999, sejumlah 80.000 turis Korea Selatan mengunjungi gunung Kumgang dibagian Tenggara Korea Utara.<sup>21</sup> Terlepas apakah kunjungan yang dilakukan merupakan kunjungan resmi atau sebuah perjalanan wisata biasa, namun hal tersebut dapat disimpulkan sebagai sebuah kontribusi untuk meningkatkan dan mengkonsolidasikan proses normalisasi dan kerjasama diantara Korea Utara dan Korea Selatan.

Dalam teori kompleks keamanan, Barry Buzan menyebutkan perihal transformasi keamanan untuk merubah permusuhan (*enmity*) menjadi persahabatan (*amity*). Transformasi keamanan tersebut bisa dilakukan melalui transformasi internal, dengan penjelasan lebih lanjut bahwa permusuhan diantara negara sekawasan bisa dihilangkan apabila terjadi integrasi.<sup>22</sup> Dalam kasus transformasi kompleks keamanan di Semenanjung Korea, selain melakukan proses rekonsiliasi juga dikemukakan proses unifikasi diantara kedua negara Korea.

Konsep dari unifikasi Korea pertama kali diperkenalkan pada masa Presiden Roh Tae Woo, tahun 1989.<sup>23</sup> Konsep ini merupakan hasil dari refleksi terhadap opini publik dan dengar pendapat dari Kongres. Operasionalisasi dari konsep ini adalah melakukan unifikasi diantara kedua negara Korea secara bertahap dengan menempatkan kemerdekaan, perdamaian dan demokrasi sebagai prinsip utama. Sebenarnya hasrat untuk menyatukan kedua negara Korea

<sup>19</sup> *Loccit*, Hazel Smith, hal 607.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Loccit*, Barry Buzan, et.al, hal 53.

<sup>23</sup> *Loccit*, Keun-Sik Kim, hal 101.

dimiliki baik oleh Korea Utara dan Korea Selatan. Perang Korea merupakan akibat yang timbul karena kebijakan unifikasi yang dilakukan oleh Korea Utara menekankan kepada pemaksaan dan penggunaan kekuatan bersenjata. Kedua negara Korea memiliki pengertian masing-masing terhadap proses unifikasi. Namun sejak tahun 1990-an hanya Korea Selatan yang berada di atas angin untuk bisa mewujudkan proses unifikasi tersebut.

Unifikasi negara Korea sudah menjadi cetak biru kebijakan yang dilakukan secara berkesinambungan dari setiap pemerintahan. Menyambung kebijakan pada masa Presiden Roh Tae Woo mengenai proses unifikasi diantara kedua negara Korea, pada masa pemerintahan Presiden Kim Young Sam muncul pandangan baru mengenai unifikasi negara Korea yaitu dengan ide negara konfederasi, dengan dua negara yang terpisah tapi tetap satu bangsa Korea.<sup>24</sup> Isu nuklir Korea Utara sangat mempengaruhi berjalannya ide unifikasi kedua negara Korea. Ketika terjadi krisis nuklir tahun 1994 menjadi hambatan bagi proses unifikasi yang dilakukan.

Pasca krisis tahun 1994, dibawah Presiden Kim Dae Jung proses unifikasi diantara negara Korea kembali dijalankan. Unifikasi diantara kedua negara Korea pun dibayangkan tidak dapat berjalan dengan lancar. Kesenjangan dalam bidang sosial dan ekonomi sebagai akibat dari persaingan sejak tahun 1950-an bisa mempersulit proses unifikasi jika dilakukan secara drastis. Oleh karena itu kebijakan unifikasi yang bisa diterapkan adalah dengan melakukannya melalui tiga tahap, yaitu masalah perdamaian dan rekonsiliasi diantara kedua negara Korea harus sudah selesai, mendirikan Konfederasi Utara-Selatan dan tahap akhirnya adalah bersatunya kembali bangsa Korea.<sup>25</sup>

Pengertian unifikasi yang berlaku secara umum adalah satu sistem pemerintahan dengan landasan demokrasi. Bagi Korea Selatan dan Korea Utara, proses unifikasi seperti demikian akan sulit terlaksana. Perbedaan tingkat kemapanan ekonomi dan perbedaan sistem pemerintahan yang berlaku, memerlukan penyesuaian dalam jangka waktu yang lama. Sehingga rumusan unifikasi di Semenanjung Korea dilakukan dalam beberapa tahapan penyesuaian. Dalam masa transisi menuju bersatunya kembali Korea dibawah satu sistem pemerintahan, maka akan dijalankan melalui kerangka Konfederasi Utara-Selatan. Konfederasi Utara-Selatan merupakan skema yang digunakan pada masa transisi, karena mempertimbangkan kesulitan dalam

---

<sup>24</sup> Kim Young Sam, Three-Phase Unification Formula for Building Korean National Community, Pidato pada tanggal 15 Agustus 1994, didalam *Korea Focus*, Vol. 2, No. 4 (July-Agustus 1994), hal 174.

<sup>25</sup> *Loccit*, Keun Sik Kim, hal 101.

melakukan unifikasi dalam waktu singkat mengingat perbedaan diantara kedua negara Korea.<sup>26</sup> Dibawah sistem konfederasi yang dijalankan, masing-masing negara Korea akan tetap menjalankan pemerintahan domestik, dimana sejalan dengan hal tersebut proses unifikasi dilakukan dengan kerjasama antar pemerintah melalui komunikasi dan kerjasama seperti; pertemuan tingkat tinggi antar negara Korea, dialog antara menteri kedua negara, dewan Korea dan Sekretariat bersama.<sup>27</sup> Konfederasi Utara-Selatan akan berfungsi untuk memfasilitasi proses pertukaran sosial dan perekonomian diantara kedua negara. Konfederasi Utara-Selatan juga bisa digunakan sebagai jembatan bagi proses penyusunan hukum sebagai pondasi unifikasi yang dituju oleh kedua negara.

### **3.3 Analisis Dialog Multilateralisme Dalam Transformasi Keamanan di Semenanjung Korea**

Transformasi di Semenanjung Korea bergerak dalam dua jalur. Pertama adalah jalur dialog bilateral antara Korea Utara dan Korea Selatan secara langsung yang dilakukan sejak tahun 1990-an. Jalur kedua menggunakan mekanisme dialog multilateral. Asumsi yang diberikan dalam teori *regional security complex*, bahwa proses transformasi keamanan di kawasan dapat dilakukan oleh sesama negara di dalam kawasan tersebut (melalui bentuk dialog ataupun integrasi) dan bisa juga diselesaikan dengan melibatkan negara diluar kawasan tersebut. Keterlibatan negara-negara diluar anggota suatu kawasan bisa diterima dalam proses transformasi keamanan karena mereka bisa berperan aktif apabila upaya yang dilakukan sesama negara di kawasan tidak berjalan dengan baik. Keterlibatan tersebut bisa juga sebagai tanggung jawab, bahwa pada masa lalu *security complex* yang terbangun dikawasan dikarenakan intervensi negara-negara asing dikawasan tertentu. Dan seiring dengan perkembangan dinamika keamanan, maka *security complex* di suatu kawasan membahayakan keamanan dan kepentingan negara-negara yang pernah terlibat.

Dalam perjalanan sejarahnya, kawasan Semenanjung Korea selalu menjadi sebuah “arena” dimana banyak kepentingan dari negara-negara besar yang bermain didalamnya. Terutama pada masa Perang Dingin, politik di tingkat kawasan selalu identik dengan kompetisi yang dilakukan oleh negara-negara adikuasa. Amerika Serikat dan Uni Soviet terlibat dalam sebuah persaingan bipolar yang menilai bahwa ekspansi pengaruh terhadap sebuah kawasan

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

yang baru, merupakan ancaman yang potensial bagi eksistensi negara adikuasa yang lain. Sehingga cara untuk menyaingi perluasan pengaruh tersebut adalah dengan membangun aliansi terhadap sebuah negara dikawasan yang sama atau dengan cara memberikan dukungan uang, politik maupun secara fisik kepada negara-negara sekutu masing-masing.<sup>28</sup>

Kehadiran dan peranan dari negara-negara adikuasa di kawasan dapat dibagi kedalam lima kategori;<sup>29</sup>

- Hegemoni

Kehadiran sebuah negara adikuasa dikawasan secara tunggal, dapat dimanfaatkan sebagai pemimpin yang mengatur hubungan keamanan di kawasan. Sebagai satu-satunya negara yang mampu mengontrol hubungan keamanan antar negara di kawasan, hegemoni negara adikuasa dapat diwujudkan dalam beberapa bentuk;

- Sebagai penjaga keseimbangan (*balancer approach*)

Dalam kategori ini, negara adikuasa tidak menjalin hubungan dengan negara dikawasan. Namun berperan sebagai “penjaga” dari kestabilan di kawasan. Misalnya, jika terjadi konflik antar negara dikawasan, negara hegemon akan mendukung secara bergantian pihak yang berkonflik agar struktur tidak berubah.

- Melakukan aliansi (*Bismarckian alliance system*)

Model aliansi seperti ini menempatkan negara hegemon sebagai pusat yang menggagas, mengatur dan mewujudkan aliansi dengan negara-negara yang lebih lemah dikawasan. Tujuannya adalah memanfaatkan aliansi tersebut sebagai alat untuk melakukan kontrol dan manajemen konflik di kawasan.

- *Hegemonic Stability Theory*

Dalam teori ini disebutkan bahwa stabilitas dikawasan merupakan jaminan yang akan diberikan oleh sebuah negara hegemon, misalnya adalah jaminan keamanan suatu kawasan ditunjang oleh sebuah negara hegemon.

- Perimbangan kekuatan (*Balance of Power*)

Sistem perimbangan kekuatan di kawasan merupakan sistem yang terbentuk sebagai hasil dari keterlibatan negara adikuasa (bisa dua atau lebih) yang saling bersaing dengan

<sup>28</sup> Paul A. Papayoanou, *Great Powers and Regional Orders: Possibilities and Prospects After Cold War*, dalam David Lake and Patrick M. Morgan, *Regional Order Building Security in a New World*, (United States of America; Pennsylvania State University Press, 1997), hal 127.

<sup>29</sup> *Loccit*, Paul A. Papayoanou, hal 132.

menggunakan kawasan sebagai arena persaingan mereka. Bentuk persaingan bisa dengan menggunakan pembentukan aliansi dengan negara-negara di kawasan atau bisa juga dengan kehadiran fisik secara langsung.

- *Concert*

Dalam kategori seperti ini, dua atau lebih negara adikuasa melakukan kesepakatan dan saling bekerjasama untuk memelihara keamanan di kawasan.

- *Collective Security*

Dalam kategori *collective security*, negara-negara adikuasa melakukan kerjasama dengan negara di kawasan untuk melakukan pengaturan keamanan secara bersama. Sehingga negara adikuasa tidak lagi menjadi kewenangan prerogatifnya untuk mengatur keamanan di kawasan.

- *Pluralistic Security Community (PSC)*

(PSC) merupakan sebuah kondisi dimana adanya kehadiran negara adikuasa dalam kawasan, sehingga tidak membutuhkan sebuah pengaturan keamanan kawasan. Ketiadaan pengaturan keamanan di kawasan dikarenakan dengan kehadiran negara adikuasa maka negara-negara di kawasan tidak memandang perlu untuk menggunakan cara-cara kekerasan dan militer. Contohnya adalah bagaimana Amerika Serikat, Meksiko dan Kanada yang memiliki keterikatan dalam hal ekonomi begitu erat namun tidak memerlukan sebuah pengaturan keamanan di kawasan.

Dari kelima kategori tersebut, dalam contoh kasus *security complex* di Semenanjung Korea, kehadiran Amerika Serikat dan Uni Soviet bisa dikategorikan sebagai perimbangan kekuatan di kawasan (*balance of power*). Kehadiran Uni Soviet di Korea Utara, direspon oleh Amerika Serikat dengan bersekutu dengan Korea Selatan. Salah satu yang menyebabkan terbangunnya *regional security complex* disebabkan oleh intervensi dan persaingan yang dilakukan negara adikuasa. Keterlibatan negara adikuasa sebagai penyeimbang kekuatan di kawasan bisa didasarkan kepada hubungan ideologi, ekonomi maupun etnisitas dengan negara di kawasan tertentu. Terkait dengan kasus di Semenanjung Korea, keterlibatan negara-negara asing di kawasan pada masa Perang Dingin menyebabkan terciptanya hubungan permusuhan antara Korea Utara dan Korea Selatan. Asumsi yang dikemukakan dalam teori *security complex* menyatakan bahwa keterlibatan secara langsung yang dilakukan oleh negara diluar (dalam hal ini

Amerika Serikat dan Uni Soviet) sebuah kawasan sangat berperan dalam membentuk pola hubungan antar negara didalam kawasan tersebut.

Untuk menilai keterlibatan negara-negara diluar Semenanjung Korea terhadap pola hubungan antar negara yang terbangun di kawasan tersebut dapat dilihat melalui dua hal;

**Pertama** adalah keterlibatan secara langsung sehingga mengakibatkan terbangunnya rasa permusuhan diantara Korea Utara dan Korea Selatan. Untuk menjelaskan poin pertama, perlu dijelaskan alasan dibalik keterlibatan negara adikuasa pada masa Perang Dingin. Pada bab kedua dalam tesis ini, dijelaskan bahwa masuknya Amerika Serikat dikarenakan Uni Soviet sudah menguasai terlebih dahulu Semenanjung Korea pada bagian Utara. Persaingan diantara kedua negara tersebut yang membuat dua negara Korea memiliki ideologi yang berbeda. Pengikat hubungan antara negara di Semenanjung Korea dengan negara adikuasa pada masa Perang Dingin adalah kesamaan ideologi. Kesamaan ideologi merupakan tali pengikat yang baik diantara negara adikuasa dengan negara-negara dikawasan.<sup>30</sup> Hubungan ideologi ini yang menyebabkan Amerika Serikat mau memberikan bantuan kepada Korea Selatan pada masa pemulihan pasca perang Korea. Begitu pun dengan Korea Utara dan Uni Soviet, hubungan persekutuan berjalan dengan baik dan program nuklir Korea Utara didukung oleh Uni Soviet.

Kepentingan strategis Amerika Serikat di Semenanjung Korea adalah upaya pembendungan kawasan tersebut dari pengaruh komunisme Korea Utara. Isu persaingan ideologi yang membuat Amerika Serikat terlibat secara langsung untuk melindungi Korea Selatan dan memulihkan keterpurukannya. Komitmen Amerika Serikat yang paling penting kepada Korea Selatan adalah menempatkan pasukan tempurnya secara permanen di garis depan dekat DMZ. Kebijakan ini dikenal dengan konsep *Trip-Wire* dan merupakan jaminan bahwa tentara AS akan langsung terlibat pertempuran dalam detik-detik pertama suatu peperangan.<sup>31</sup> Khusus untuk penempatan pasukan di Korea Selatan, pasukan Amerika Serikat dipertahankan dalam keadaan DEFCON 4 (*Defense Readiness Condition Four*), yaitu satu tingkat diatas kondisi normal.<sup>32</sup>

Selain komitmen penempatan pasukan, AS terikat untuk memberikan komitmen dalam bentuk bantuan militer, baik yang bersifat dana bantuan, kredit lunak maupun pinjaman komersial. Dana bantuan ini mengecil mulai dekade 1970-an ketika kemampuan militer Korea

---

<sup>30</sup> *Loccit*, Paul A. Papayoanou , hal 129.

<sup>31</sup> Young Whan Kihl, United States Policy and Korea's Future: Limits and Possibilities of the US Role in Korean Reunification, *Korea Journal*, Juli 1989, hal 25.

<sup>32</sup> Tae-Hwan Kwak, The Reduction of US Forces in Korea in Inter-Korean Peace Process, *The Korean Journal of Defense Analysis*, Winter 1990, hal 178.

Selatan dianggap sudah cukup untuk menerima bantuan dalam bentuk kredit FMS (*Foreign Military Sales*). Kredit FMS diberikan Amerika Serikat terutama untuk membangun basis industri militer domestik melalui *Force Improvement Program* (FIP) sejak tahun 1974. Sampai dengan tahun 1986 (ketika kredit FMS dihentikan), FMS telah menyumbang sebesar 17,9 % kepada total investasi FIP yang seluruhnya berjumlah US\$ 6.48 milyar atau 3,0 % dari total US\$ 215,6 milyar kepada seluruh dunia selama periode 1950-1988. Ini menempatkan Korea Selatan dalam urutan ke-12 negara penerima bantuan senjata Amerika Serikat.<sup>33</sup>

*Kedua*, keterlibatan negara adikuasa dalam upaya untuk membantu proses transformasi keamanan di Semenanjung Korea. Berkaitan dengan poin kedua dalam proses dilakukannya transformasi keamanan di Semenanjung Korea keterlibatan negara diluar kawasan tidak bisa dihindari. Proses transformasi melibatkan negara-negara kunci di Asia Timur (Jepang dan Cina) serta Amerika Serikat dan Rusia. Keterlibatan negara-negara tersebut disebabkan oleh ancaman yang muncul tidak lagi hanya terbatas pada kawasan Semenanjung Korea. Bagi Korea Selatan, Jepang, Cina dan Rusia isu nuklir Korea Utara membawa kekhawatiran jika suatu saat pecah perang sehingga menyebabkan penyebaran radiasi dari radioaktif, serangan-serangan rudal, membanjirnya para pengungsi ke negara tetangga, runtuhnya kestabilan perekonomian di Asia Timur dan kacaunya tatanan di kawasan.<sup>34</sup> Selain itu, negara-negara diluar Semenanjung Korea yang terlibat dalam proses transformasi merupakan negara-negara yang memiliki keterkaitan sejarah secara langsung dalam menciptakan kondisi permusuhan di Semenanjung Korea dan “membantu” Korea Utara mengembangkan program nuklirnya.

Keterlibatan Cina, Jepang, Rusia dan Amerika Serikat memiliki agenda masing-masing, terutama terkait dengan permasalahan keamanan nasional masing-masing negara. Walaupun berbeda secara sistem perpolitikan dan kekuatan dalam hal perekonomian, secara mayoritas negara di Asia Timur mengalami ketidakpuasan dengan kondisi keamanan di kawasan terutama dengan program nuklir yang dijalankan oleh Korea Utara. Baik Jepang, Cina dan Korea Selatan menginginkan peranan di kawasan yang lebih aktif terutama dalam menyelesaikan permasalahan nuklir Korea Utara.<sup>35</sup> Terkait dengan transformasi keamanan di Semenanjung Korea, setiap negara berusaha untuk melakukan penyesuaian terutama terkait hubungan negara tersebut

---

<sup>33</sup> Dong Joon Hwang, An Evolution of US Security Assistance to the ROK and some ROK-US Defense Cooperation Issues, *The Korean Journal of Defense Analysis*, Winter, 1990, hal 201.

<sup>34</sup> *Loccit*, Doug Bandow, hal 5.

<sup>35</sup> John Feffer, Grave Threats and Grand Bargains: The United States and Regional Order in Northeast Asia, dalam John Feffer, (ed), *The Future of US-Korean Relations* (New York: Routledge, 2006), hal 190.

dengan Korea Utara. Hubungan Amerika Serikat dan Korea Utara mengalami perbaikan dengan disepakatinya *Agreed Framework* tahun 1994. Korea Selatan pun sejak tahun 1990-an menjalankan kebijakan dengan merangkul Korea Utara. Tujuannya adalah untuk mempromosikan rekonsiliasi diantara kedua negara Korea dan juga menempatkan Semenanjung Korea sebagai inti dari integrasi ekonomi dan politik di Asia Timur.<sup>36</sup>

Sedangkan bagi Cina, untuk menaikkan peranannya di kawasan, maka Cina meningkatkan hubungannya dengan Korea Utara dengan tujuan agar pengaruh Cina lebih terasa di Semenanjung Korea. Generasi keempat dari para pemimpin di Cina menyadari bahwa dengan menunjukkan solidaritas sebagai sesama negara komunis tidak lagi bisa diandalkan, maka untuk memaksimalkan peranan Cina di Semenanjung Korea maka Cina ikut terlibat dalam proses dialog multilateral untuk menyelesaikan permasalahan nuklir Korea Utara. Semenanjung Korea memiliki arti yang spesial bagi para pemimpin di Cina, terutama terkait dengan strategi Cina. Dalam persepektif Cina, Semenanjung Korea merupakan “problem inti” (*core problem* atau *hexin wenti*) di Asia Timur.<sup>37</sup>

Alasan untuk menilai Semenanjung Korea sebagai inti dari permasalahan dikarenakan Cina pernah mengalami pengalaman sejarah yang buruk dengan terjadinya perang antara Cina dan Jepang di Korea yang mengakibatkan terpisahnya Taiwan dari pemerintahan pusat di Beijing. Selain itu, dengan perang Korea yang pecah dari 1950-1953 menyebabkan Cina tidak bisa lagi dengan leluasa melakukan kontrol atas Taiwan, karena pasca perang Korea, Amerika Serikat ikut terlibat secara fisik membantu Korea Selatan. Hal tersebut menyebabkan Cina harus berhati-hati dalam melakukan tindakan terhadap Taiwan.<sup>38</sup>

Keterlibatan negara-negara kunci di kawasan merupakan bentuk peran aktif negara-negara tersebut untuk menjaga bahwa proses penyelesaian permasalahan di Semenanjung Korea harus dilakukan melalui proses dialog yang damai. Perlu diketahui bahwa Amerika Serikat mempertimbangkan dan memiliki opsi untuk menggunakan kekuatan militer untuk menyelesaikan sumber masalah. Tujuan dari penggunaan kekuatan militer tersebut yaitu memaksa adanya pergantian rejim di Korea Utara serta penghancuran fasilitas nuklir dan

---

<sup>36</sup> *Ibid*, hal 224

<sup>37</sup> Samuel S. Kim, *The Making of China's Korean Policy in the Era of Reform*, dalam David Lampton, (ed), *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the era of Reform*, (Stanford, CA: Stanford University Press, 2001), hal 372.

<sup>38</sup> *Loccit*, Samuel S. Kim, hal 377.

kemampuan rudal Korea Utara.<sup>39</sup> Pemerintahan Presiden Clinton pada tahun 1994 sempat mempertimbangkan akan menggunakan kekuatan militer dalam menghadapi Korea Utara. Masa kepemimpinan Presiden George W. Bush pun opsi untuk menggunakan kekuatan militer menguat sebagai langkah penyelesaian jika cara-cara diplomasi tidak berhasil.<sup>40</sup>

Opsi penggunaan kekuatan militer oleh Amerika Serikat tidak bisa diterima oleh Jepang, Cina, Korea Selatan dan Cina. Tindakan militer yang rencananya akan dilakukan oleh Amerika Serikat diprediksi akan memaksa Korea Utara untuk membalasnya dengan kemampuan militer yang dimiliki. Jika Amerika Serikat melakukan serangan terhadap fasilitas nuklir di Yongbyon, bagi Korea Utara pilihan yang tersedia adalah menyerang pangkalan militer Amerika Serikat di Korea Selatan dan Jepang.<sup>41</sup> Pecahnya peperangan selalu mengakibatkan korban sipil. Bagi Korea Selatan, jika Korea Utara melakukan penyerangan dengan sasaran pangkalan militer di Yongsan-Seoul, kerugian besar akan dialami oleh Korea Selatan. Karena Yongsan merupakan tempat dimana setengah populasi penduduk Korea Selatan tinggal, selain itu Yongsan merupakan jantung bagi industri Korea Selatan dan telah berkembang sebagai pusat penghubung perekonomian bagi Asia Timur.<sup>42</sup>

Pasca Perang Dingin kesempatan Cina untuk muncul sebagai pemain yang diperhitungkan di Asia Timur mencuat. Permasalahan yang terjadi di Semenanjung Korea merupakan ujian awal bagi Cina jika ingin dianggap sebagai sebuah kekuatan global dan hegemon di kawasan.<sup>43</sup> Ujian bagi Cina untuk bisa menunjukkan diri sebagai pemain di kawasan adalah dengan melakukan upaya untuk merestrukturisasi kembali konstruksi keamanan di Semenanjung Korea. Dominasi Amerika Serikat dan sekutunya terkait permasalahan di Semenanjung Korea menyebabkan kondisi keamanan di Semenanjung Korea seolah-olah merupakan hasil dikte yang dilakukan oleh Amerika Serikat. Tantangan bagi Cina adalah bagaimana upaya untuk menata kembali hubungan di kawasan dan memperluas pengaruhnya di kawasan terkait dengan proses transformasi keamanan di Semenanjung Korea.

Amerika Serikat, Jepang, Cina dan Rusia berkomitmen untuk mau ikut terlibat dalam menjaga kestabilan kondisi di kawasan Semenanjung Korea dan Asia Timur. Ide untuk

---

<sup>39</sup> *Loccit*, Doug Bandow, hal 3 dan 5-6.

<sup>40</sup> *Loccit*, James T. Laney, et.al, hal 18.

<sup>41</sup> *Opcit*, Doug Bandow, hal 6.

<sup>42</sup> *Ibid*, hal 7.

<sup>43</sup> Xiaoxing Yi, A Neutralized Korea? The North-South Rapprochement and China's Korea Policy, *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. XIII, No. 2, Winter 2000, hal 79.

memasukkan negara-negara kunci di Asia Timur dan ditambah dengan Rusia dan Amerika Serikat merupakan usaha yang di gagas oleh Korea Selatan untuk memperkuat keamanan di kawasan melalui mekanisme dialog multilateral.<sup>44</sup> Upaya transformasi keamanan di Semenanjung Korea yang dilakukan oleh Korea Selatan diwujudkan melalui sebuah forum dialog dimana kedua negara Korea dan negara-negara kunci lain bisa bertemu dan melakukan perundingan. Format dialog multilateral merupakan bentuk kerjasama internasional untuk mengontrol proses transformasi keamanan di Semenanjung Korea.<sup>45</sup> Tujuan dari perundingan ini adalah untuk memaksa pihak-pihak yang bersengketa dan terkait untuk saling berbicara dalam sebuah forum dengan harapan melalui forum tersebut secara perlahan menumbuhkan kepercayaan antara negara peserta dialog tersebut.<sup>46</sup>

Penanganan permasalahan nuklir Korea Utara harus diselesaikan dengan tepat dan baik. Bayangan akan kemungkinan terburuk yang terjadi membuat Amerika Serikat, Rusia, Jepang, Cina dan kedua negara Korea mau bergabung dan duduk bersama membahas jalan keluar dari isu nuklir di Semenanjung Korea. Tercatat bahwa ketika krisis nuklir tahun 1994 dan 2003 terjadi, negara-negara tersebut duduk bersama untuk mencari jalan keluar bagi krisis yang terjadi. Untuk menjelaskan keterlibatan negara-negara tersebut, maka akan di jelaskan sebagai berikut;

*Pertama*, upaya penyelesaian krisis nuklir pada tahun 1994 tidak hanya terbatas pada kesepakatan Amerika Serikat dan Korea Utara melalui *Agreed Framework*. Pada tahun 1996 berdasarkan hasil pertemuan presiden Korea Selatan Kim Yong Sam dengan presiden Amerika Serikat Bill Clinton di Pulau Cheju, menghasilkan rekomendasi untuk melakukan dialog yang melibatkan empat negara yaitu; Korea Selatan, Korea Utara, Amerika Serikat dan Cina. Dialog empat negara ini memiliki tujuan sebagai inisiatif awal bagi terciptanya kesepakatan perdamaian yang lebih formal dan tetap untuk menggantikan perjanjian gencatan senjata di Semenanjung Korea.<sup>47</sup> Dengan adanya kesepakatan damai di Semenanjung Korea yang lebih formal maka diharapkan akan menyelesaikan pertikaian di kawasan tersebut yang sudah berlangsung hampir lebih dari enam dekade.

---

<sup>44</sup> *Loccit*, Mel Gurtov, hal 22.

<sup>45</sup> *Loccit*, Mel Gurtov, hal 25.

<sup>46</sup> *Ibid*, hal 22.

<sup>47</sup> Ralph A. Cossa, *The Agreed Framework/KEDO and Four-Party Talks, Status/Prospects and Relationship to the ROK's Sunshine Policy, Korea and World Affairs*, Vol XXIII, No. 1, Spring 1999, (Korea: Research Center for Peace and Unification of North Korea, 1999), hal 54-55.

Dialog diantara empat negara ini berjalan selama satu setengah tahun yang terdiri dari empat kali pertemuan. Pertemuan pertama pada tahun 1997, yang menjadi pelaksana adalah Amerika Serikat. Pertemuan tersebut bertempat di Jenewa, namun pertemuan tersebut tidak memberikan hasil. Pertemuan kedua pada bulan Maret 1998 dengan Cina sebagai tuan rumah. Didalam agenda pertemuan disepakatai untuk membentuk rasa saling percaya diantara pihak yang berdialog, namun Korea Utara memaksakan untuk memasukkan agendanya sendiri yaitu Amerika Serikat harus menarik pasukannya dari Korea Selatan.<sup>48</sup> Perbedaan agenda dalam pertemuan tersebut membuat tidak ada hasil yang didapat.

Keinginan Korea Utara untuk memasukkan agenda penarikan pasukan Amerika Serikat, masih dibawa dalam pertemuan ketiga yang dilaksanakan oleh Korea Selatan pada Oktober 1998. Walaupun agenda yang diusulkan oleh Korea Utara masih diperdebatkan (yaitu penarikan pasukan Amerika Serikat dari Korea Selatan), namun ada sebuah titik temu diantara negara peserta dialog setelah Korea Utara bersedia untuk membentuk panitia tambahan yang bertugas untuk membahas perubahan perjanjian gencatan senjata Korea Utara dan Korea Selatan, menjadi pembentukan rejim perdamaian.<sup>49</sup> Pada pertemuan keempat, pada Januari 1999 yang diselenggarakan oleh Korea Utara, tidak memberikan suatu hasil yang signifikan.

Secara keseluruhan upaya dialog yang dilakukan oleh Amerika Serikat, Cina, Korea Selatan dan Korea Utara dalam merubah permusuhan menjadi persahabatan belum membawa hasil yang memuaskan. Korea Utara masih bersikukuh dengan posisinya agar Amerika Serikat menarik tentaranya dari Korea Selatan. Hal tersebut yang membuat proses dialog diantara empat negara berjalan dengan alot dan sering tidak menghasilkan keputusan yang memuaskan. Namun yang perlu dicatat adalah Korea Utara menyetujui untuk membentuk panita tambahan yang akan bertugas merubah kesepakatan gencatan senjata dengan sebuah rejim perdamaian. Kelemahannya adalah kesulitan untuk membuktikan keseriusan di rejim di Pyongyang terhadap pembentukan rejim yang lebih damai di Semenanjung Korea.

*Kedua*, ketika terjadi krisis nuklir tahun 2003, dilakukan juga upaya dialog multilateral. Dialog ini melibatkan tiga negara, yaitu Amerika Serikat, Cina dan Korea Utara. Krisis nuklir pada tahun 2003 mengalami puncaknya ketika Korea Utara kembali menarik diri dari kesepakatan NPT. Langkah Korea Utara kembali mengakibatkan kondisi keamanan yang tidak

---

<sup>48</sup> *Loccit*, Ralph A. Cossa, hal 54-55

<sup>49</sup> *Ibid*, hal 56-60.

menentu di Semenanjung Korea. Upaya dialog kembali dilakukan untuk membujuk Korea Utara. Dialog tiga negara dilakukan sejak tanggal 23-25 April 2003.<sup>50</sup> Dalam dialog ini pemilihan negara peserta dialog diserahkan kepada Korea Utara. Korea Utara tidak memasukkan Korea Selatan dan Jepang sebagai negara peserta dialog. Hal ini memunculkan pendapat bahwa dialog tersebut tidak akan menghasilkan suatu keputusan yang berarti karena dua negara kunci didalam kawasan tidak ikut serta dalam proses dialog. Walaupun tidak dilibatkan, Jepang dan Korea Selatan tetap mengirimkan delegasi untuk memantau proses dialog.<sup>51</sup> Didalam pertemuan tida negara tersebut, Korea Utara mengakui telah memiliki senjata nuklir dan akan melakukan uji coba, mengeksponnya atau menggunakannya, tergantung perilaku Amerika Serikat terhadap Korea Utara.<sup>52</sup> Delegasi Amerika Serikat tidak menanggapi dengan serius pernyataan tersebut. Mereka berpendapat bahwa Korea Utara mencoba memeras dengan menggunakan nuklir yang dimilikinya untuk kepentingan sendiri.

Dialog yang dilakukan oleh tiga negara tersebut tidak menghasilkan sebuah kesepakatan bersama dan berakhir menggantung. Delegasi Korea Utara mengajukan tuntutan agar Amerika Serikat melakukan penarikan pasukan militernya dari Korea Selatan dan membuat sebuah perjanjian bahwa tidak akan melakukan tindakan militer terhadap Korea Utara. Delegasi Amerika Serikat menekan Korea Utara untuk meninggalkan program nuklirnya, namun Amerika Serikat tidak dapat melakukan keinginan Korea Utara untuk menarik pasukannya dan membuat perjanjian pelarangan penggunaan kekuatan militer.<sup>53</sup> Baik Korea Utara dan Amerika Serikat saling berpegang teguh terhadap tawaran yang diajukannya. Kedua belah pihak menolak untuk menyetujui tawaran yang diajukan

Inti untuk mengurai kompleks keamanan di Semenanjung Korea adalah terbangunnya saling kepercayaan, terutama dari Korea Utara terhadap Korea Selatan dan kepada negara-negara luar. Kesulitan utama adalah membangun kepercayaan dari rejim Korea Utara yang merasa terkucilkan karena di kelilingi oleh negara-negara “musuh” dan ditinggalkan oleh negara-negara sekutunya. Belajar dari krisis nuklir tahun 1994 dan penyelesaiannya, dapat ditarik kesimpulan bahwa pada suatu titik tertentu, Korea Utara mau membuka diri dan menerima kerjasama dari

<sup>50</sup> *Harian Kompas*, AS dan Korut Bertemu di Beijing, 17 April 2003.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Suara Pembaruan*, Korut Minta AS Segera Tarik Pasukan, 25 April 2003.

<sup>53</sup> Edward A. Olsen, *Trilateral (U.S. ROK, Japan) Cooperation in the Resolution of the North Korean Nuclear Crisis, Pacific Focus; Inha Journal of International Studies*, Vol. XIX, No. 2, Fall 2004, (Center for International Studies, Inha University Korea, 2004), hal 65.

negara-negara lain. Penyelesaian krisis tahun 1994 dapat diwujudkan karena Korea Utara sedang mengalami krisis di dalam negeri dan kemampuan rejim untuk memulihkan kondisi perekonomian tidak bisa diandalkan. Senjata andalan Korea Utara adalah program nuklir yang dijalankan dan juga kemampuan rudal yang dimiliki. Namun pemanfaatan isu nuklir oleh Korea Utara untuk menarik simpati negara lain, bukan lagi menjadi sebuah primadona dalam menarik perhatian. Melalui penyelesaian krisis nuklir tahun 1994, sangat terlihat bahwa Korea Utara mau meninggalkan program nuklirnya dengan imbalan adanya bantuan dan perhatian dari negara-negara lain.

Membangun saling kepercayaan khususnya diantara dua negara Korea merupakan jalur yang digunakan oleh Korea Selatan untuk merubah persepsi permusuhan menjadi persahabatan. Untuk menghadapi nuklir Korea Utara, Korea Selatan tidak bisa serta merta melakukan program pembangunan kekuatan nuklir sebagai tandingan Korea Utara. Upaya Korea Selatan untuk menjadi negara nuklir mendapat tentangan dari Amerika Serikat, Jepang dan Cina.<sup>54</sup> Pilihan alternatif kebijakan bagi Korea Selatan adalah dengan pendekatan persahabatan melalui dialog diantara kedua negara Korea. Korea Selatan berusaha untuk membangun rasa kepercayaan diantara kedua negara tersebut.

### **3.4 Hambatan Proses Transformasi Keamanan di Semenanjung Korea**

Membangun kepercayaan diantara kedua negara Korea merupakan tantangan tersendiri bagi Korea Selatan. Korea Selatan mampu memanfaatkan isu persaudaraan antar negara Korea untuk merangkul Korea Utara. Namun sentimen negatif Korea Utara terhadap Amerika Serikat sulit untuk diubah. Walaupun Amerika Serikat membantu dan berdialog secara langsung, bahkan memiliki kesepakatan *agreed framework* tahun 1994 dengan Korea Utara, namun Korea Utara masih mempermasalahkan kehadiran kekuatan Amerika Serikat di Korea Selatan. Pangkalan militer di Korea Selatan dan juga kebijakan untuk memberikan perlindungan payung nuklir merupakan tantangan bagi Korea Selatan jika secara murni memang ingin menciptakan keamanan bersama berdasarkan saling kepercayaan di Semenanjung Korea.

Kesepakatan-kesepakatan untuk melakukan denuklirisasi di Semenanjung Korea, dimana Korea Utara bersedia untuk meninggalkan program nuklirnya selalu disertai dengan kompensasi adanya pengurangan kekuatan militer Amerika Serikat di Semenanjung Korea dan dihentikannya latihan militer antara Korea Selatan dan Amerika Serikat. Sepatutnya pertahanan Korea Selatan

---

<sup>54</sup> *Loccit*, Mel Gurtov, hal 23.

ditumpukan kepada kemampuan pasukan dan kekuatan militer Korea Selatan sendiri. Hal tersebut mungkin dilakukan karena secara teknologi dan sumber daya, Korea Selatan jauh lebih unggul Korea Utara. Sehingga pertahanan Korea Selatan tidak lagi mengandalkan kepada payung nuklir Amerika Serikat.<sup>55</sup>

Isu nuklir di Semenanjung Korea menjadi “pemelihara” bagi langgengnya perumusan antara Korea Utara dan Korea Selatan. Sehingga upaya untuk denuklirisasi menjadi sebuah kewajiban jika ingin transformasi keamanan di Semenanjung Korea bisa berhasil. Dengan menciptakan Semenanjung Korea sebagai kawasan yang bebas nuklir maka proses dialog menuju rekonsiliasi diantara Korea Utara dan Korea Selatan dapat berjalan dengan baik. Kepercayaan masing-masing negara akan tumbuh seiring dengan komitmen dari kedua negara Korea untuk menciptakan zona bebas nuklir. Masuk akal jika Korea Utara akan bersemangat apabila payung nuklir Amerika Serikat atas Korea Selatan di cabut. Namun Korea Utara pun memiliki kewajiban yang sama besarnya yaitu dengan mematuhi perjanjian untuk membekukan dan menghentikan program nuklirnya serta membuka selebar-lebarnya kesempatan bagi inspeksi dari dunia internasional dan Korea Utara tidak melakukan transfer senjata nuklir, biologi atau material yang terkait kepada negara lain atau bahkan kelompok teroris.<sup>56</sup>

Hambatan lain dalam melakukan transformasi keamanan adalah sifat Korea Utara yang melakukan standar ganda dalam hal program nuklirnya. Disatu sisi Korea Utara menunjukkan sikap yang positif dalam setiap perjanjian yang disepakati, terutama jika perjanjian tersebut memberikan keuntungan berupa bantuan bagi Korea Utara. Namun disisi yang lain, Korea Utara masih menyimpan dan menjalankan program nuklirnya secara sembunyi-sembunyi.<sup>57</sup> Kebijakan standar ganda ini yang sering perjanjian-perjanjian untuk melakukan penghentian program nuklir selalu berhenti di tengah jalan. Krisis nuklir yang kembali terjadi pada tahun 2003 menunjukkan bahwa Korea Utara masih setengah hati meninggalkan program nuklirnya. Insiden pencegatan kapal milik Korea Utara yang membawa rudal menunjukkan bahwa Korea Utara melakukan proliferasi kepada negara lain terkait teknologi rudal yang dimilikinya.

Dalam merumuskan kebijakan luar negeri suatu negara diperlukan informasi yang akurat mengenai kondisi politik, ekonomi, masyarakat dan pemahaman yang jelas mengenai kepentingan, persepsi dan tujuan dari suatu pemerintahan dari negara lain. Dengan pemahaman

---

<sup>55</sup> *Loccit*, James T. Laney, et.al, hal 24.

<sup>56</sup> *Loccit*, Mel Gurtov, hal 25.

<sup>57</sup> *Loccit*, Young Jeh Kim, hal 481.

mengenai kepentingan suatu negara ditambah dengan informasi yang akurat maka akan terjalin interaksi dan interpretasi yang logis antara satu negara dengan negara yang lain. Kondisi ideal dalam hubungan antar negara tersebut sulit diterapkan dalam hal hubungan Korea Utara dengan negara-negara lain. Kesulitan dalam berhubungan dengan Korea Utara adalah terlalu dominannya rejim pemerintahan sehingga akses bagi pertukaran informasi dengan dunia luar tidak terjalin dengan baik.

Proses transformasi kompleks keamanan di Semenanjung Korea menekankan kepada perubahan interpretasi dan interaksi, terutama dari pola hubungan yang saling bermusuhan menjadi hubungan yang bersahabat. Upaya-upaya untuk merubah persepsi dilakukan oleh Korea Selatan dengan memberikan bantuan pangan dan bahan bakar serta melihat rakyat Korea Utara sebagai saudara yang terpisahkan. Korea Utara sering dinilai sebagai sebuah negara dengan rejim yang tidak rasional dan bahkan gila.<sup>58</sup> Rejim Korea Utara merupakan pengatur dari segala aspek kehidupan di Korea Utara. Rakyat Korea Utara memiliki akses yang sangat minim dan terbatas terhadap dunia luar. Segala bentuk informasi yang berasal dari negara lain dan mengenai kondisi domestik Korea Utara dikontrol secara ketat dibawah Partai Pekerja Korea (*Korean Workers Party*).<sup>59</sup>

Proses transformasi kompleks keamanan di Semenanjung Korea berjalan melalui dua jalur yang saling berhubungan dan terkait. Semuanya berujung dengan satu tujuan yaitu perubahan musuh menjadi sahabat. Format kerjasama multilateral memiliki kelebihan dan juga kelemahan. Sebagai sebuah dialog multilateral dengan pembahasan isu yang sensitif, pelibatan negara-negara kunci dikawasan memang diperlukan. Yang perlu diperhatikan bahwa setiap negara memiliki kepentingan masing-masing terkait isu yang sedang dibahas. Bagi Korea Utara, forum dialog ini merupakan kesempatan bagi rejim Pyongyang untuk berdialog dan duduk bersama dengan Washington. Sedangkan keikutsertaan Cina dan Rusia selain untuk menjamin konsistensi dan implementasi dari transformasi di Semenanjung Korea, namun tidak bisa dilepaskan dari upaya untuk mengimbangi dominasi Amerika Serikat dalam forum dialog tersebut.

Setiap negara memiliki persepsi masing-masing dalam menemukan bentuk terbaik bagi transformasi kompleks keamanan di Semenanjung Korea. Bagi Korea Selatan sebagai penggiat

---

<sup>58</sup> Daniel A. Pinkston and Philip C. Saunders, Seeing North Korea Clearly, *Survival*, (The International Institute for Strategic Studies) Vol. 45, no. 3, Autumn 2003, hal 80.

<sup>59</sup> *Ibid*, hal 79.

dialog antar negara Korea, hasil akhir dari sebuah transformasi keamanan bisa diwujudkan kedalam bentuk keamanan bersama yang berlaku secara luas di Semenanjung Korea dan Asia Timur Laut. Namun bagi Korea Utara dan Amerika Serikat masih melihat proses transformasi menggunakan kaca mata realis, bahwa proses negosiasi yang dilakukan oleh kedua negara adalah sebuah permainan *zero-sum*, bukan untuk mencari solusi jangka panjang. Ini sangat terlihat melalui alotnya proses dialog yang dilakukan dalam proses dialog multilateral<sup>60</sup>. Hambatan tersebut dikarenakan keinginan Amerika Serikat untuk melucuti nuklir Korea Utara harus diimbangi dengan penarikan nuklir taktis Amerika Serikat di Semenanjung Korea.

Transformasi kompleks keamanan di Semenanjung Korea pernah mengalami kemajuan yang positif dengan kesepakatan Korea Utara mau menghentikan program nuklirnya, namun sampai pada titik tertentu kemajuan yang pernah diraih mendadak terhenti dengan dilanjutkannya kembali program nuklir oleh Korea Utara dan mengakibatkan krisis nuklir yang terjadi dua kali ditahun 1994 dan 2003. Ini menunjukkan bahwa rejim di Pyongyang belum sepenuhnya mau meninggalkan program nuklirnya. Belajar dari krisis pertama, sebenarnya langkah-langkah untuk membangun rasa saling percaya antara kedua negara Korea dan negara-negara lain mulai terbangun. Ini terlihat dari sikap Pyongyang yang mau meratifikasi NPT dan mengizinkan pemeriksa dari IAEA untuk melakukan verifikasi terhadap fasilitas nuklir di Yongbyon. Respon positif dari negara-negara lain ditunjukkan melalui pembentukan KEDO dan memberikan asistensi kepada Korea Utara.

Dapat dinilai bahwa sebenarnya rejim di Pyongyang belum sepenuh hati meninggalkan program nuklir yang dimulai sejak tahun 1950-an. Korea Utara menjalankan standar ganda dengan menunjukkan sikap yang positif agar mendapatkan bantuan dan perhatian dari dunia internasional. Namun disisi yang lain Korea Utara masih menyimpan “kartu kunci” untuk bisa digunakan kembali sewaktu-waktu. Penolakan Pyongyang untuk dilakukannya inspeksi terhadap dua fasilitas nuklir di Yongbyon mencederai rajutan kepercayaan yang mulai dibangun. Penarikan diri dari NPT dan pengusiran tim inspeksi dari IAEA menunjukkan bahwa Korea Utara memanfaatkan program nuklirnya sebagai senjata andalannya. Ketiadaan pengawasan terhadap program nuklir Korea Utara bisa berakibat fatal jika Pyongyang kemudian mulai melakukan bertindak irasional terhadap kemampuan yang dimiliki. Hal tersebut disadari sebagai sebuah resiko yang besar, maka upaya penyelesaian krisis dilakukan dengan segera.

---

<sup>60</sup> Seperti yang dijelaskan pada hal 93-95.

*Agreed framework* diantara Korea Utara dan Amerika Serikat menunjukkan bahwa sebenarnya Korea Utara dan Amerika Serikat memanfaatkan penyelesaian isu nuklir untuk “memaksa” Korea Utara mengikuti keinginan dari Amerika Serikat dan berlaku juga sebaliknya. Keinginan Amerika Serikat agar Korea Utara menghentikan program nuklinya dilaksanakan dengan pengawasan dari IAEA dan KEDO. Begitupun keinginan Korea Utara agar Amerika Serikat menarik nuklir taktisnya dari Semenanjung Korea telah dilakukan. Tercatat bahwa pada bulan September 1991, George Bush mengumumkan kepada dunia luas penarikan nuklir taktis milik Amerika Serikat, dan sebagai bukti keseriusannya maka Korea Utara diundang untuk melakukan inspeksi terhadap pangkalan militer Amerika Serikat di Korea Selatan, untuk memastikan bahwa proses penarikan sudah dilaksanakan.<sup>61</sup>

Sejak disepakati pada tahun 1994 secara umum kerangka kesepakatan tersebut berjalan dengan baik. Proses komunikasi pada tingkat pemerintahan antara kedua negara Korea pun berjalan lancar. Dialog dan komunikasi yang intensif diantara kedua negara Korea mulai mengalami penurunan ketika Presiden George W. Bush memberikan label kepada Korea Utara sebagai salah satu anggota poros setan. Mulai sejak saat itu gejala-gejala mulai menurunnya kemajuan proses transformasi mulai terlihat. Penurunan tingkat kepercayaan kepada Korea Utara mencuat dengan sikap standar ganda Korea Utara. terlihat ketika terjadi pengecatan kapal milik Korea Utara yang membawa rudal Scud ke Yaman. Walaupun Korea Utara bukan negara yang menyetujui *Proliferation Security Initiative* (PSI), namun hal yang dijaga dan dikawatirkan adalah apabila Korea Utara melakukan jual beli rudal kepada negara lain. Eskalasi ketegangan memuncak ketika Korea Utara menyatakan pengunduran diri dari NPT pada 10 Januari 2003.

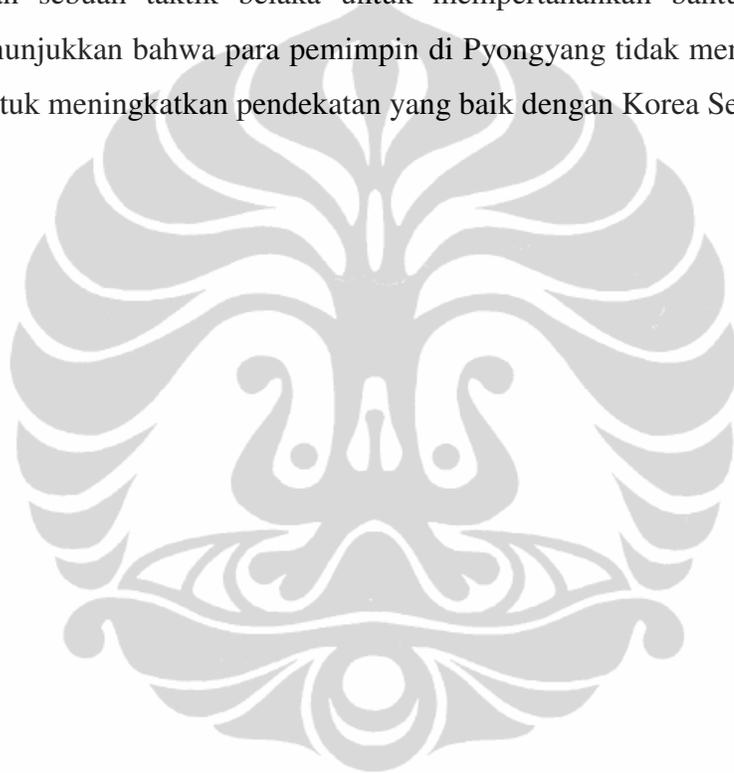
Korea Utara menempatkan isu militer dan keamanan menjadi unsur utama dalam proses pembuatan kebijakan, dibandingkan dengan isu perekonomian, budaya dan kebijakan kemanusiaan.<sup>62</sup> Hal ini yang sering menjadi pengganjal dari proses transformasi keamanan di Semenanjung Korea. Krisis nuklir yang terjadi dua kali di Semenanjung Korea, rata-rata memiliki pola yang sama. Jika Korea Utara mengalami permasalahan atau perselisihan diantara Korea Selatan atau Amerika Serikat, maka langkah yang diambil adalah menarik diri dari kesepakatan internasional (misalnya NPT). Hal tersebut dilakukan sebagai bentuk “subjektifitas” bahwa Korea Utara harus bertindak demikian untuk melindungi harga diri bangsanya.

---

<sup>61</sup> *Loccit*, Mel Gurtov, hal 10.

<sup>62</sup> *Loccit*, Hazel Smith, hal 596.

Harapan yang diinginkan oleh rejim di Pyongyang adalah pihak-pihak yang terlibat dalam proses transformasi di Semenanjung Korea akan memberikan perhatian dan membujuk Korea Utara untuk menurunkan tensi permusuhan. Sehingga inisiatif untuk menurunkan tensi permusuhan datang dari negara lain, bukan Korea Utara. Situasi tersebut memunculkan beragam penilaian yang diberikan terhadap kebijakan luar negeri dari Korea Utara terhadap Korea Selatan maupun negara lain. Ketika Korea Selatan dan negara-negara kunci lain menjalankan diplomasi yang bersahabat terhadap Korea Utara, muncul penilaian bahwa respon yang bersahabat dari Korea Utara merupakan sebuah taktik belaka untuk mempertahankan bantuan ekonomi.<sup>63</sup> Pandangan tersebut menunjukkan bahwa para pemimpin di Pyongyang tidak memiliki perhatian dan hasrat yang tulus untuk meningkatkan pendekatan yang baik dengan Korea Selatan.



---

<sup>63</sup> Dae-Won Koh, Dynamics of Inter-Korean Conflict and North Korea's Recent Policy Changes: An Inter-Systemic View, *Asian Survey*, Vol. 44, No. 3, (May-Jun.,2004), hal 423.