

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Sebelum terjadinya Perang Dunia II, Korea Selatan dan Korea Utara pada awalnya merupakan sebuah negara tunggal jajahan Jepang pada tahun 1910. Setelah kekalahan Jepang pada Perang Dunia II, Amerika Serikat dan Uni Soviet mengadakan perjanjian dibawah pengawasan PBB, dimana perjanjian tersebut membagi Semenanjung Korea menjadi dua bagian melalui batas garis lintang 38 derajat untuk pembagian daerah kekuasaan militer (Resamaili, 2009). Bagian utara dari Semenanjung Korea (Korea Utara) dikuasai oleh Uni Soviet, sedangkan bagian selatan (Korea Selatan) dikuasai oleh Amerika Serikat. Pada awalnya, pembagian daerah Semenanjung Korea direncanakan hanya bersifat sementara saja, dikarenakan pihak Amerika Serikat dan Uni Soviet tidak mempunyai rencana berapa lama pasukan mereka akan menduduki daerahnya masing-masing (Oktorino, 2013). Tetapi, peluang kedua Korea untuk bersatu kembali sebagai negara yang utuh akhirnya kandas ketika tentara Korea Utara menyerang Korea Selatan pada 25 Juni 1950, dan menyebabkan meletusnya Perang Korea yang berlangsung selama tiga tahun (Don & Carlin, 2013).

Pada tahun 1953, Perjanjian gencatan senjata mengakhiri Perang Korea yang sudah berlangsung selama 3 tahun, dan kedua negara bersepakat untuk menghentikan kontak senjata dan menyarankan kedua negara untuk “berperang” secara diplomatik. Karena perjanjian gencatan senjata ini hanya bersifat menghentikan perang untuk sementara waktu, dan bukan merupakan perjanjian perdamaian yang bersifat permanen, kedua negara ini dianggap masih berada dalam situasi perang sampai saat ini (Stueck, 1999). Pada saat ini, Korea Utara menjadi negara bersistem totaliter dengan satu partai penguasa tertinggi, yang mempunyai ideologi sendiri yang disebut *juche*, sedangkan Korea Selatan menjadi negara bersistem republik yang berideologi demokrasi-liberal.

Upaya untuk mengurangi ketegangan politik dan wacana proses reunifikasi antara Korea Selatan dan Korea Utara sudah dimulai sejak tahun 1970-an melalui beberapa pertemuan, baik secara formal maupun informal. Awal dari segala usaha reunifikasi antar Korea dimulai pada tanggal 4 Juli 1972, dimana pemerintah kedua negara menyepakati sembilan prinsip reunifikasi dalam “*North-South Joint Statement*”, dimana pada prinsipnya, reunifikasi Korea Selatan dan Utara harus dilakukan dengan damai tanpa adanya kekerasan dan paksaan dari pihak manapun (Axelblom, 2015). Gagasan dan keinginan untuk melakukan reunifikasi kedua negara kembali digaungkan pada akhir tahun 1990-an, bersamaan dengan berakhirnya Perang Dingin dan terpilihnya Kim Young-sam sebagai presiden Korea Selatan pertama yang dipilih secara demokratis pada tahun 1993. Sayangnya, Presiden Kim Young-sam tidak mempunyai kebijakan yang berfokus dalam upaya reunifikasi, dan terkesan membiarkan Amerika Serikat ikut campur dalam upaya reunifikasi melalui pertemuannya dengan presiden Amerika Serikat Bill Clinton pada tahun 1996 untuk mengajukan proposal *four way talks* antara Amerika Serikat, Korea Selatan, China, serta Korea Utara (Anindita, 2017).

Selanjutnya, usaha penyelesaian konflik Semenanjung Korea kembali gencar dilanjutkan oleh Presiden Kim Dae-jung yang terpilih pada tahun 1998 melalui kebijakan *Sunshine Policy*. Kebijakan tersebut berprinsip bahwa Korea Selatan tidak menoleransi tindakan provokasi yang dilakukan oleh Korea Utara, tidak akan melakukan intervensi terhadap Korea Utara, dan berperan aktif dalam upaya kerja sama maupun reunifikasi kedua negara (Hanafiaty, 2019). Sampai pada hari ini, proses penyelesaian konflik dan upaya reunifikasi antar kedua negara masih berlangsung dengan menggunakan beragam cara yang bersifat tradisional, seperti melakukan pertemuan-pertemuan diplomatik melalui KTT Antar Korea, pembuatan perjanjian dan deklarasi, hingga konfrontasi keras yang melibatkan pihak militer kedua negara. Namun, semua upaya tersebut masih belum dapat memberikan dampak yang nyata terhadap proses resolusi konflik kedua negara.

Tidak efektifnya strategi diplomasi tradisional yang dilakukan oleh Pemerintah Korea Selatan dalam menangani konflik Semenanjung Korea disebabkan oleh beberapa faktor. Pertama, upaya perdamaian yang dilakukan oleh kedua negara seringkali dirusak oleh sikap Korea Utara yang tetap mempertahankan pengembangan dan peluncuran senjata nuklirnya. Selama periode tahun 2008 - 2017, Korea Utara sudah melakukan setidaknya lima kali uji coba nuklir pada tahun 2009, 2013, dua kali percobaan pada tahun 2016, dan tahun 2017. Selain itu, sejumlah serangan militer kepada Korea Selatan melalui peristiwa penembakan turis di Gunung Keumgang, penyerangan Kapal Perang AL Korea Selatan Cheonan, dan serangan artileri ke Pulau Yeongpyeong juga menjadi ancaman keamanan Semenanjung Korea yang serius. Walaupun Dewan Keamanan PBB telah mengeluarkan beberapa peringatan dan sanksi berat melalui Resolusi No. 1874 tahun 2009, No. 2094 tahun 2013, dan No. 2270 tahun 2016 terhadap Korea Utara, negara tersebut tidak menghiraukan sanksi yang dijatuhkan dan tetap mempertahankan pengembangan nuklirnya (KBS World Radio, 2020).

Kedua, pergantian kekuasaan Presiden Korea Selatan yang didominasi oleh partai berhaluan konservatif juga menjadi salah satu faktor penghambat proses resolusi konflik Semenanjung Korea. Di Korea Selatan, salah satu paham dari politik konservatif adalah menentang segala bentuk komunisme, sehingga kaum konservatif Korea Selatan cenderung mengambil sikap yang keras terhadap Korea Utara dan merasa pesimis terhadap upaya reunifikasi kedua negara. Dalam sepuluh tahun terakhir, dua Presiden Korea Selatan yang berasal dari partai konservatif, yaitu Lee Myung-bak (periode 2008 – 2013) dan Park Geun-hye (periode 2013 – 2017) dikenal mempunyai sikap yang keras terhadap Korea Utara. Selama masa pemerintahan Lee Myung-bak, Pemerintah Korea Selatan menjatuhkan sanksi penangguhan bantuan kepada Korea Utara sebagai respon terhadap insiden tenggelamnya Kapal Perang Cheonan dan menghentikan kebijakan *Sunshine Policy* yang dianggap tidak lagi efektif dalam mengelola hubungan bilateral dengan Korea Utara. Sedangkan pada masa pemerintahan Park Geun-hye, Pemerintah Korea Selatan menutup Zona Industri Kaesong sebagai respon

atas uji coba nuklir Korea Utara yang keempat dan serangkaian penembakan rudal jarak jauhnya pada tahun 2016 (Ha, 2017).

Melihat upaya diplomasi tradisional yang dilakukan oleh Pemerintah Korea Selatan tidak selalu berjalan dengan lancar, maka penggunaan unsur *soft power* dalam berdiplomasi mulai dipertimbangkan untuk menjadi upaya alternatif yang dapat digunakan oleh kedua negara, terutama oleh pihak Korea Selatan. Salah satu cara non-tradisional yang dilakukan untuk memperbaiki hubungan bilateral antar kedua negara adalah dengan melakukan diplomasi publik. Penggunaan diplomasi publik sendiri tidak dimaksudkan untuk menggeser fungsi dan posisi diplomasi tradisional yang sudah lama dilakukan, tetapi digunakan sebagai upaya pendamping diplomasi tradisional yang bertujuan untuk mempengaruhi opini dan pandangan negara tujuan terhadap negara pelaku diplomasi.

Peluang kedua negara untuk melanjutkan usaha resolusi konfliknya kembali terbuka lebar pada tahun 2017, pada saat Presiden terpilih Korea Selatan, Moon Jae-in, berjanji akan kembali mengadaptasi kebijakan *Sunshine Policy* dan membangun komunikasi yang baik antara Korea Selatan dan Korea Utara (Orjoux & George, 2018). Moon Jae-in merupakan Presiden Korea Selatan keturunan dari Korea Utara pertama dan seorang politikus dari Partai Demokrat Korea (DPK) yang berhaluan liberalis. Sebelum terpilih sebagai presiden pada tahun 2017, beliau bekerja sebagai Kepala Staf Presiden untuk Presiden Roh Moo-hyun dan Ketua Partai DPK pada tahun 2015 – 2016. Dalam penanganan hubungan bilateral dengan Korea Utara, Moon Jae-in dikenal lebih mengutamakan cara yang bersifat humanis dan kooperatif yang sesuai dengan kebijakan *Sunshine Policy* yang didukungnya (Lestari, Karjaya, & Sood, 2021). Selama masa pemerintahannya, banyak upaya diplomasi publik yang dilakukan oleh pemerintah Korea Selatan dengan tujuan untuk membina hubungan bilateral dengan Korea Utara dan menyuarakan perdamaian di Semenanjung Korea.

Dengan strategi diplomasi publik yang dilakukan oleh Korea Selatan dan sikap kooperatif yang diberikan oleh pemerintah Korea Utara, hal ini menandakan bahwa ketegangan antar kedua negara pada saat itu sedang

menurun. Mengingat Korea Selatan dan Korea Utara masih berada dalam keadaan “perang saudara” dikarenakan kedua negara belum mempunyai perjanjian perdamaian yang mengikat secara permanen, hal ini juga memungkinkan kesempatan kedua negara untuk mengakhiri ketegangan politik yang sudah berlangsung selama bertahun-tahun akan semakin terbuka lebar.

Untuk mendapatkan bahan rujukan yang sesuai dengan penelitian ini, maka penulis melakukan kajian literatur terhadap beberapa penelitian terdahulu. Penulis telah mengkaji literatur yang membahas contoh kasus diplomasi publik Korea Selatan yang bertujuan untuk mengusahakan resolusi konflik dan perdamaian dengan Korea Utara, untuk memberikan penulis referensi yang terkait dengan topik tersebut. Beberapa literatur tersebut adalah Taekwondo Diplomacy: New Possibilities For Peace on the Korean Peninsula (Johnson & Vitale, Taekwondo Diplomacy: New Possibilities For Peace on the Korean Peninsula, 2018), Teamwork Makes the Dream Work: Assessing the Potential of Sports as a Tool of Public Diplomacy in Inter-Korean Relations (Kunis, 2017), Alasan Penggunaan K-Pop Oleh Korea Selatan Dalam Upaya Normalisasi Dengan Korea Utara (Pinatih & Dewi, 2020), Disaster Diplomacy of South Korea toward North Korea as Efforts to Create Peace in the Korean Peninsula (Rizqullah, Tristofa, & Ramadhanti, 2021), Implementasi Kebijakan Sunshine Policy Sebagai Bentuk Upaya Korea Selatan Dalam Proses Reunifikasi dengan Korea Utara Pada Masa Kepemimpinan Kim Dae Jung (Anindita, 2017), dan Diplomasi Olahraga Korea Selatan terhadap Korea Utara: Kontribusi Olimpiade Musim Dingin 2018 bagi Harmonisasi Hubungan Bilateral (Karina & Yuniasih, 2020).

Perbedaan yang terdapat dalam beberapa literatur tersebut terdapat pada studi kasus yang disajikan, seperti literatur yang ditulis oleh Johnson dan Vitale (2018) yang membahas bagaimana Korea Selatan dan Korea Utara menggunakan olahraga bela diri Taekwondo sebagai media untuk berdiplomasi dan menjembatani kesenjangan politik antar Korea. Dengan menggunakan teori *soft diplomacy*, para penulis menyimpulkan bahwa upaya *World Taekwondo (WT)* dan *International Taekwondo Foundation (ITF)*

sebagai organisasi induk Taekwondo di seluruh dunia, sukses mempromosikan olahraga Taekwondo ke seluruh dunia sekaligus mempromosikan pesan perdamaian bagi kedua negara Korea melalui Taekwondo. Sejalan dengan penelitian Johnson dan Vitale, penelitian yang ditulis oleh Kunis (2017) membahas bagaimana diplomasi publik dalam bidang olahraga berdampak pada peningkatan hubungan antara Korea Selatan dan Korea Utara. Kunis berargumen bahwa olahraga dapat menjadi salah satu alat diplomasi publik yang efektif untuk menjembatani kesenjangan sosial dan politik antar kedua negara tersebut dengan tiga cara: memungkinkan terjadinya interaksi antara kedua Korea meskipun keadaan politik mengalami kebuntuan, memberikan cara yang efektif untuk mempengaruhi publik kedua negara melalui media, dan menumbuhkan cara yang paling menonjol untuk menghidupkan semangat persatuan dan nasionalisme antara kedua negara.

Berbeda dengan dua literatur sebelumnya, literatur yang ditulis oleh Pinatih dan Dewi (2020) memfokuskan pembahasan kepada tujuan Korea Selatan menggunakan diplomasi publik melalui budaya *K-Pop* dan *Korean Wave*, yaitu untuk memperbaiki hubungan bilateralnya dengan Korea Utara, menanamkan kekaguman warga Korea Utara terhadap Korea Selatan, dan mempromosikan nilai-nilai demokratis Korea Selatan. Namun, jurnal tersebut mempunyai beberapa kekurangan, seperti teori post-strukturalisme yang dijelaskan pada jurnal tidak digunakan pada analisis kasus, dan literatur yang digunakan pada kajian pustaka tidak berkaitan dengan topik yang akan diteliti. Kemudian, literatur yang ditulis oleh Rizqullah, Tristofa, & Ramadhanti (2021) membahas upaya diplomasi publik Korea Selatan kepada Korea Utara dalam bentuk pemberian bantuan kemanusiaan, yang pada umumnya dikenal sebagai diplomasi bencana (*disaster diplomacy*). Para penulis berpendapat bahwa dampak signifikan dari diplomasi bencana yang telah dilakukan oleh Korea Selatan dapat menjadi salah satu contoh strategi resolusi konflik dalam mencapai perdamaian, yang dibuktikan dengan bagaimana Korea Selatan dapat memberikan dampak positif yang dapat mengurangi dampak negatif konflik dari kebijakan yang telah dilakukan oleh

Korea Utara dengan menggunakan diplomasi bencana untuk memperlambat hubungan kedua negara.

Kemudian, literatur yang ditulis oleh Anindita (2017) menjelaskan implementasi kebijakan *Sunshine Policy* yang dicanangkan oleh Presiden Kim Dae-jung dengan menggunakan pendekatan teoritis yaitu *track one diplomacy*, *soft power*, dan *foreign aid*. Dalam literaturnya, penulis berargumen bahwa kebijakan *Sunshine Policy* berhasil terimplementasikan melalui respon dan sikap proaktif dari Korea Utara, sehingga *Sunshine Policy* dapat memberikan kebijakan yang solutif dalam upaya rekonsiliasi dan reunifikasi di Semenanjung Korea. Terakhir, literatur yang ditulis oleh Karina dan Yuniasih (2020) memaparkan kontribusi diplomasi olahraga yang dilakukan oleh Korea Selatan terhadap upaya harmonisasi hubungan bilateral antar Korea menggunakan pendekatan diplomasi olahraga. Dengan menggunakan studi kasus Olimpiade Musim Dingin 2018, hasil dari penelitian menunjukkan bahwa diplomasi olahraga yang dilakukan Korea Selatan terhadap Korea Utara memberikan hasil yang signifikan dalam proses rekonsiliasi hubungan bilateral kedua negara. Melalui penyelenggaraan KTT Antar Korea 2018 yang dibentuk setelah Olimpiade Musim Dingin 2018, Korea Selatan dan Korea Utara berhasil membuat kerangka kerja sama dalam bidang ekonomi, keamanan dan kelangsungan diplomasi olahraga.

Selanjutnya, untuk memberikan penjelasan yang lebih rinci dan mendasar terkait dengan konsep diplomasi publik dan diplomasi multi-jalur, penulis melakukan kajian terhadap beberapa literatur yang secara komprehensif membahas konsep-konsep tersebut. Keempat literatur tersebut adalah *The Role of Public Diplomacy in International Relations in Full Process of Globalization* (Gurgu & Cociuban, 2016), *Bridging the Theoretical Gap between Public Diplomacy and Cultural Diplomacy* (Kim H. , 2017), *The Role of the Media in Multitrack Diplomacy* (Kazansky, 2020), dan *Pendekatan Konstruktivis Dalam Kajian Diplomasi Publik Indonesia* (Rachmawati, 2016).

Perbedaan yang terdapat dalam beberapa literatur tersebut terdapat pada topik konsep yang dibahas, seperti literatur yang ditulis oleh Gurgu & Cociuban (2016) yang menyoroti peran diplomasi publik dalam menghubungkan negara-negara di dunia dalam proses globalisasi ekonomi saat ini, dan menekankan jenis kekuatan yang memainkan peran penting dalam diplomasi publik atau kebijakan nasional dalam diplomasi publik. Para penulis berpendapat bahwa diplomasi publik membutuhkan lebih dari sekadar *soft power*, karena diplomasi publik berfokus pada upaya negara maupun organisasi bertindak secara sadar atau tidak sadar, pada individu atau lembaga melalui formal atau informal, sehingga komunikasi yang dilakukan harus bersifat dua arah, agar diplomasi publik yang dilakukan menjadi efektif. Literatur yang ditulis oleh Kim (2017) mencoba menelusuri apa yang menjadi “rantai” penghubung antara diplomasi publik dengan diplomasi budaya. Kim juga berpendapat bahwa kaburnya batas antara konsep diplomasi budaya dan publik pada saat ini disebabkan karena kajian diplomasi budaya yang jarang dielaborasi oleh akademisi hubungan internasional. Dalam jurnal tersebut, Kim menemukan bahwa diplomasi budaya merupakan bagian dari diplomasi publik baru (*new public diplomacy*) dengan *soft power* dan keberadaan aktor non-negara sebagai pelaku diplomasi publik.

Kemudian, literatur yang ditulis oleh Kazansky (2020) menjelaskan fungsi dari keberadaan media dan pers dalam konsep *multitrack diplomacy*, yaitu menginformasikan publik tentang isu-isu yang berhubungan dengan perdamaian dan resolusi konflik, dan melibatkan masyarakat untuk beropini terkait dengan hal tersebut. Dengan adanya pertukaran opini, dapat memungkinkan media untuk berkembang dan memungkinkan opini publik berdampak pada pembuatan kebijakan. Terakhir, literatur yang ditulis oleh Rachmawati (2016) membahas bagaimana pendekatan konstruktivis menjelaskan diplomasi publik. Secara umum, pendekatan rasionalisme masih melihat diplomasi publik sebagai upaya untuk membentuk citra positif suatu negara atau *branding*, sehingga mempengaruhi peran aktor non-negara domestik menjadi aktor yang bersifat pasif, hanya sebatas untuk mendukung

segala kegiatan diplomasi publik yang dibuat oleh negara. Sedangkan pendekatan konstruktivis melihat bahwa diplomasi publik bertujuan untuk *relationship building*, dimana baik aktor negara dan non-negara domestik saling bekerjasama untuk membangun hubungan dengan negara lain, sehingga baik aktor negara maupun non-negara domestik mempunyai akses yang sama dalam merespon fenomena dalam dunia internasional.

Berdasarkan kajian literatur yang telah dilakukan dari penelitian-penelitian terdahulu, penulis melihat bahwa sebelum tahun 2017, Korea Selatan telah melakukan diplomasi publik dengan tujuan untuk mengelola hubungan bilateralnya dengan Korea Utara melalui beberapa upaya, seperti kegiatan pertukaran budaya dan olahraga antar negara, penyaluran bantuan ekonomi dan kemanusiaan, pengembangan wisata di daerah perbatasan kedua negara, dan lain sebagainya. Namun, pembahasan studi kasus yang telah diuraikan dalam kajian literatur terbatas hanya sampai pada tahun 2017, sehingga kelanjutan dari kegiatan diplomasi publik pada periode setelah tahun 2017 masih belum dapat diketahui. Oleh karena itu, urgensi penulis dalam melakukan penelitian ini adalah untuk meneliti lebih lanjut mengenai bagaimana kelanjutan dari kegiatan-kegiatan diplomasi publik yang telah dijelaskan dalam literatur pada periode yang telah ditetapkan oleh penulis, sekaligus mencari informasi terkait dengan kegiatan diplomasi publik lain yang telah dilakukan oleh Korea Selatan selama tahun 2017 - 2020.

I.2 Rumusan Masalah

Melalui latar belakang yang sudah dijelaskan sebelumnya, maka rumusan masalah yang dapat diajukan adalah: **Bagaimana upaya diplomasi publik Korea Selatan dalam membina hubungan bilateral dengan Korea Utara pada tahun 2017 - 2020?**

I.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk memberikan gambaran dan deskripsi yang rinci mengenai kegiatan diplomasi publik yang dilakukan

oleh Korea Selatan dalam membina hubungan bilateral dengan Korea Utara pada tahun 2017 - 2020.

I.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan baru yang terkait dengan upaya yang dilakukan oleh Korea Selatan dalam melaksanakan diplomasi publik dalam rangka membina hubungan bilateral dengan Korea Utara.
2. Manfaat Praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi untuk penelitian lebih lanjut terkait penggunaan diplomasi publik sebagai salah satu strategi dalam membina hubungan bilateral dengan Korea Utara dan mengelola konflik di Semenanjung Korea.

I.5 Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini, penulis akan membagi pokok pembahasan menjadi 6 bab. Bagian ini akan menjelaskan tentang sistematika penulisan dari penelitian ini dengan uraian sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini merupakan bagian pembukaan dari skripsi yang akan menjelaskan latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini akan menjelaskan teori dan konsep yang akan digunakan untuk menganalisis permasalahan, alur pemikiran serta asumsi dasar dari penelitian ini.

BAB III: METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan metode dan jenis penelitian yang digunakan penulis dalam menganalisis penelitian ini. Selain itu, penulis juga akan menjelaskan teknik pengumpulan data, teknik pengolahan data, dan teknik analisis data yang dilakukan oleh penulis selama melakukan penelitian.

BAB IV: DINAMIKA HUBUNGAN BILATERAL KOREA SELATAN DAN KOREA UTARA

Bab ini akan menjelaskan bagaimana dinamika hubungan bilateral antara Korea Selatan dan Korea Utara pada masa Perang Korea, pasca Perang Korea, dan dalam rentang waktu tahun 2017 – 2020.

BAB V: DIPLOMASI PUBLIK KOREA SELATAN DALAM MEMBINA HUBUNGAN BILATERAL DENGAN KOREA UTARA TAHUN 2017 – 2020

Bab ini akan mendeskripsikan upaya-upaya diplomasi publik yang dilakukan oleh Korea Selatan dalam membina hubungan bilateral dengan Korea Utara yang dilakukan pada tahun 2017 – 2020.

BAB VI: KESIMPULAN

Bab ini merupakan bagian penutup dari penelitian yang berisi kesimpulan dari penelitian yang sudah dilakukan beserta saran dari pokok permasalahan yang sudah diteliti.