

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Amerika Serikat dikenal sebagai negara adidaya yang memegang peranan penting di dalam dunia politik internasional. Hal ini terbukti dengan berbagai kebijakan-kebijakan politik Amerika Serikat yang menjadi sorotan sekaligus berdampak langsung maupun tidak langsung dalam tatanan global. Amerika Serikat memiliki kekuatan yang besar untuk memuluskan segala kepentingan nasionalnya melalui peran pentingnya di Dewan Keamanan PBB. Begitu juga dengan masalah yang selalu menjadi topik hangat untuk dibicarakan, yaitu isu pengembangan nuklir Korea Utara.

Korea Utara adalah negara yang terletak di kawasan Asia Timur, yang berbatasan langsung dengan Tiongkok, Rusia, serta Korea Selatan. Merdekanya Korea Utara mendapat dukungan oleh Uni Soviet pada tanggal 09 September 1948 dan memilih Kim Il-Sung sebagai pemimpinnya.

Program nuklir Korea Utara dimulai pada tahun 1956 dan termasuk dalam deretan perjanjian dengan Uni Soviet dalam hal kerjasama penggunaan senjata nuklir untuk mencapai kedamaian. Semenjak perjanjian ini disetujui oleh kedua belah pihak, Korea Utara mulai mengirimkan ilmuwan dan teknisi ke Uni Soviet untuk mendapatkan pelatihan yang bertujuan untuk melatih ilmuwan dari negara komunis lain (Heo & Woo, 2008).

Apa yang menjadi strategi Korea Utara sebenarnya tidaklah sulit untuk dipahami; yaitu agar dapat bertahan hidup. Beberapa dekade yang lalu, para penguasa di Korea Utara memutuskan untuk membangun senjata nuklir sebagai

jawaban atas strateginya. Bahkan, disaat berita mengenai Saddam Hussein meninggal, Korea Utara mengatakan secara gamblang bahwa Saddam Hussein akan masih hidup sampai saat ini jika saja ia mempunyai senjata pemusnah massal (Lankov, 2019).

Menurut banyak pihak, program pengembangan senjata nuklir yang dilakukan oleh Korea Utara dianggap bisa mengancam stabilitas keamanan internasional. Secara otomatis Amerika Serikat merasa berkewajiban melakukan denuklirisasi nuklir Korea Utara tersebut. Hal ini terkait dengan kepentingan Amerika Serikat dalam menjaga proliferasi nuklir dunia. Tantangan yang ditimbulkan oleh upaya pengembangan nuklir Korea Utara memiliki dimensi global, regional, dan bilateral. Respons yang terkoordinasi secara internasional harus mempertimbangkan semua aspek dari tantangan ini.

Mengingat tingginya tingkat ketidakpercayaan antara Amerika Serikat dan Korea Utara, Amerika Serikat tidak akan dapat mengubah situasi dengan sendirinya. Diperlukan kerjasama dari rekan-rekan di Asia yang telah menegaskan dukungan mereka—melalui *Joint Statement* yang melalui *Six Party Talks* tahun 2005—untuk tujuan denuklirisasi. Amerika Serikat, Cina, Rusia, Korea Selatan, Jepang, dan Korea Utara semuanya telah menandatangani pernyataan ini. Korea Utara setuju untuk menutup fasilitas nuklirnya sebagai ganti bantuan bahan bakar dan langkah-langkah menuju normalisasi hubungan dengan Amerika Serikat dan Jepang.

Six Party Talks atau perundingan enam negara adalah pertemuan yang diadakan antara enam negara mengenai masalah program nuklir Korea Utara. Pembicaraan ini adalah hasil dari penarikan diri Korea Utara dari Perjanjian Non-Proliferasi Nuklir (NPT) pada tahun 2003. Hasil nyata dari *Six Party Talks* ini baru terlihat ketika mereka sudah mengadakan lima kali pertemuan. Walaupun begitu, tiga putaran pembicaraan dari menghasilkan hanya sedikit kemajuan (Letian, 2007). Pada putaran ketiga sampai kelima pembicaraan,

barulah pertemuan ini menghasilkan sesuatu. Korea Utara setuju untuk menutup fasilitas nuklirnya sebagai ganti bantuan bahan bakar dan langkah-langkah menuju normalisasi hubungan dengan Amerika Serikat dan Jepang (Scanlon, 2007).

Six Party Talks sendiri sebenarnya tidak hanya berfokus kepada denuklirisasi Korea Utara. Aliansi ini juga membahas tentang jaminan keamanan, yang mana isunya dinaikkan oleh Korea Utara sejak masa administrasi Presiden Bush di tahun 2001-2009. Selain itu ada juga pembahasan mengenai hubungan diplomatik, ditandai dengan Korea Utara menginginkan normalisasi hubungan diplomatik sebagai bagian dari tawar-menawar untuk menghentikan program senjata nuklirnya. Namun, hal ini tidaklah berjalan semulus itu. Amerika Serikat dinilai sangat labil pada saat itu, sehingga Korea Utara tidak menganggap Amerika Serikat secara serius. Ada pula pembicaraan mengenai normalisasi perdagangan antar anggota aliansi.

Walaupun begitu, Amerika Serikat dan mitranya memiliki kepentingan dan prioritas yang berbeda mengenai tantangan Korea Utara ini. Cina lebih terfokus pada dimensi regional dan memprioritaskan stabilitas. Korea Selatan dan Rusia mendukung denuklirisasi tetapi ingin mencapai tujuan itu dengan cara damai. Bagi Jepang, masalah bagaimana menangani warga Jepang yang diculik oleh Korea Utara pada tahun 1970-an telah menjadi prioritas lebih tinggi daripada denuklirisasi. Untuk Amerika Serikat sendiri, ia lebih fokus dan sangat khawatir tentang implikasi global program nuklir Korea, konsekuensi untuk rezim nonproliferasi global, dan potensi penyebaran senjata, bahan, dan pengetahuan untuk negara-negara bermasalah, kelompok teroris, atau yang lainnya—terutama di wilayah Timur Tengah.

Pendekatan dan prioritas yang berbeda ini menjadi sorotan dan lama-kelamaan menjadi berkurang karena sesuai dengan realitas politik atas kasus tergelamnya kapal Korea Utara dan penembakan terhadap pulau Yonpyeong

di Korea Selatan pada bulan Maret dan November 2010 (Snyder, Independent Task Force Report No. 64, 2010).

Pemerintah Amerika Serikat mengeluarkan pernyataan dari Presiden Obama yang menyatakan; *“Amerika Serikat tidak pernah dan tidak akan menerima Korea Utara sebagai negara senjata nuklir. Bukannya memperoleh keamanan nasional dan tujuan ekonomi yang dicita-citakan, tetapi aksi provokatif dari Korea Utara justru membawa isolasi dan kemiskinan bagi rakyatnya melalui usaha yang keras untuk mencapai kapabilitas senjata nuklir dan rudal balistik.”* Uji coba yang dilakukan adalah pelanggaran dari berbagai Resolusi Dewan Keamanan PBB, membuat Korea Utara yang terus menerus melanggar norma internasional yang akhirnya menunjukkan mereka tidak mempunyai minat untuk bergabung kedalam masyarakat internasional (Secretary, The White House President Barack Obama, 2016).

Selama dua periode pemerintahan Barack Obama, ia membuat sebuah kebijakan khusus untuk menangani kasus nuklir Korea Utara dengan sebutan *“Strategic Patience”* yang digunakan juga sebagai cara untuk menanggapi provokasi-provokasi yang dilakukan oleh Korea Utara. Dalam mengatasi tindakan provokasi ini, pemerintahan Obama merumuskan sebuah kebijakan yang mana digambarkan oleh Menteri Luar Negeri Amerika Serikat pada saat itu, Hillary Clinton, sebagai *“kesabaran strategis dalam koordinasi yang erat dengan sekutu enam partai (Six Party Allies) kami”* (VOA, 2009).

Strategic patience sendiri adalah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintahan Obama, yang berisikan bahwa Amerika Serikat tidak akan terlibat dalam hal apapun dengan Korea Utara sampai negara itu menunjukkan perilaku positif, konstruktif, dan keinginan tulus untuk bernegosiasi (Rinehart, 2011). Komitmen ini berhubungan dengan sanksi yang sudah ada dan sanksi yang dibuat oleh *Proliferation Security Initiative* yang didirikan pada era George W. Bush. Banyak pihak yang mendukung kebijakan ini dan

menegaskan bahwa kebijakan baru ini mempertahankan Amerika Serikat untuk membentuk lingkungan negosiasi (Rinehart, 2011).

Tujuan *strategic patience* memanglah sangat benar karena ingin menjaga stabilitas dunia jangka panjang tanpa harus mengerahkan pasukan bersenjata dan mengancam keamanan negara lainnya. Namun, hasil yang ada pun tak jarang jauh dari ekspektasi para pejabat Amerika Serikat. Banyak sekali perhitungan dan analisa yang meleset. Korea Utara pun masih sering melakukan uji coba nuklir. Keadaan keamanan internasional masih saja mengkhawatirkan—setidaknya itulah yang dipikirkan oleh Amerika Serikat.

Sikap utama dari kebijakan *strategic patience* adalah bahwa Amerika Serikat tidak akan terlibat dalam perundingan dengan Korea Utara sampai Korea Utara menunjukkan bukti konkrit keseriusannya melalui denuklirisasi. Berdasarkan kebijakan semacam itu, Washington menuntut agar Pyongyang pertama-tama harus mengambil langkah-langkah denuklirisasi yang konkret dan ireversibel yang bertujuan sebagai pemenuhan *Joint Statement Six Party Talks* pada tahun 2005 sebagai prakondisi untuk pembicaraan langsung (Affairs, 2018).

Kebijakan tersebut termasuk bekerjasama dengan sekutu Amerika Serikat, yaitu Korea Selatan dan Jepang dalam menghalangi dan mengambil tindakan atas provokasi nuklir Korea Utara, dan juga untuk menekan Pyongyang melalui sanksi multilateral PBB. Kebijakan tersebut juga melibatkan Cina, sekutu lama dan mitra dagang terbesar Korea Utara, untuk memberikan tekanan yang lebih untuk menghentikan program nuklir dan provokasi militernya (Chanlett-Avery, 2016).

Kebijakan *strategic patience* Amerika Serikat ditafsirkan berasal dari perpaduan pemikiran realis internasionalis dan liberalis. Tujuan kebijakannya adalah untuk mencapai denuklirisasi yang dapat diverifikasi oleh Korea Utara

itu sendiri melalui diplomasi multilateral yaitu *Six Party Talks*. Jika Korea Utara setuju untuk membongkar program nuklirnya dan kembali ke NPT, kelima pihak akan setuju untuk memberi jaminan akan tidak adanya serangan dari Amerika Serikat terhadap Korea Utara, normalisasi hubungan dengan Amerika Serikat dan Jepang, dan negosiasi untuk rezim perdamaian secara permanen di Semenanjung Korea (Bureau of East Asian and Pacific Affairs, 2005).

Adapun definisi aktual dari konsep kebijakan ini sangatlah sederhana, yaitu tidak bertindak (Kim, 2014). Tidak bertindak ini disini maksudnya tidak bergerak agresif terhadap lawan jika lawan tidak bersifat mengancam. Namun, *strategic patience* menyatakan bahwa perundingan dengan Korea Utara harus dihentikan sampai negara tersebut memberikan bukti nyata komitmennya terhadap pelucutan nuklir. Itu artinya, Amerika Serikat akan tetap bersikap teguh dan tegas dalam memberikan sanksi terhadap Korea Utara sampai negara itu tidak mengulangi hal yang sama.

Menurut Obama, ada banyak langkah yang dapat menunjang kepentingan Amerika Serikat dan sekutunya yang bisa dicapai selain dengan cara militer. Ia juga menyebutkan bahwa kerjasama dengan negara lain untuk mengurangi atau bahkan menghilangkan kekerasan ekstrimisme lebih penting ketimbang kapasitas Amerika Serikat untuk melenyapkan teroris di medan perang (Noonan, 2015).

Kebijakan ini bukanlah kebijakan yang bersifat praktis Pemerintahan Obama berpendapat bahwa kesabaran strategis dengan Korea Utara tidak terhindarkan karena kebijakan yang terakhir, yang fokus pada siklus provokasi dan pemberian penghargaan, jika memang Korea Utara berhasil menonaktifkan kegiatan nuklirnya. Amerika Serikat akan berdiri teguh dalam kebijakannya sampai Korea Utara mengambil langkah-langkah yang dapat diverifikasi dan tidak dapat diubah menuju denuklirisasi lengkap.

Dalam rangka mencapai tujuannya, banyak pihak yang menganalisa bahwa *strategic patience* memiliki empat metode untuk mendukung kebijakan itu. Seperti, ada *Explicit Acquiescence* yang mana pemerintah Amerika Serikat akan dengan lugas mengatakan bahwa denuklirisasi bisa dikesampingkan dan mengutamakan pembangunan hubungan diplomatiknya dengan Korea Utara.

Lalu ada *Manage and Contain* yang diyakini bahwa metode inilah yang lebih dominan dipakai oleh Amerika Serikat pada era Obama. Metode ini lebih agresif karena Amerika Serikat tetap melakukan diplomasi dan perundingan, namun di satu sisi, Amerika Serikat beserta dengan aliansinya sudah menyiapkan pasukan, jika sewaktu-waktu Korea Utara semakin tidak terkendali. Selanjutnya ada *Rollback*, yang menekankan bahwa Amerika Serikat akan menekankan intensitas kerjasama dengan sekutu Korea Utara dalam rangka pemberian sanksi sampai Korea Utara mau untuk denuklirisasi. Dan yang terakhir ada *Regime Change*, yaitu memaksa Korea Utara untuk mengubah pemimpinnya.

Penulis memilih isu ini karena pada kebijakan yang dicanangkan oleh Presiden Obama ini cukup berbeda dari kebijakan Presiden Amerika Serikat sebelumnya, George W. Bush, mengenai respon Amerika Serikat terhadap gangguan keamanan internasional. Presiden Bush lebih agresif jika sudah menyangkut gangguan keamanan internasional. Hal ini memang menyangkut dengan aksi penyerangan di New York City dan Washington D.C pada 11 September 2001 silam.

Sikap agresif Presiden Bush ditandai dengan adanya invasi Amerika Serikat ke Irak. Pada 20 Maret 2003, Amerika Serikat dan sekutunya, Inggris, mendeklarasikan perang untuk menguasai Irak. Menteri Pertahanan Amerika Serikat pada saat itu, Collin Powel, meyakinkan Persatuan Bangsa-Bangsa

(PBB) bahwa Irak menyimpan senjata pemusnah massal yang membahayakan Amerika Serikat dan dunia.

Pernyataan Collin Powel itu berasal dari 93 halaman laporan internal intelijen CIA yang dikenal dengan nama *National Intelligence Estimate*. Amerika Serikat juga menuduh Presiden Irak saat itu, Saddam Hussein bekerja sama dengan Al-Qaeda dalam merancang gerakan terorisme internasional.

Sangat terlihat bahwa Amerika Serikat sangat merasa tidak aman setelah serangan teroris 9/11 dan dalam sistem internasional yang bersifat anarkistis maka tidak ada otoritas terpusat, termasuk PBB, yang dapat menjamin keamanan Amerika Serikat. Karena itu, setiap negara perlu memaksimalkan kekuatan militer dan kekuatan yang relatif dapat digunakan sebagai sarana untuk bertahan hidup dalam sistem anarkis itu.

Selain karena faktor perbedaan kebijakan, penulis mengambil isu ini karena Korea Utara kerap membuat kaget dunia internasional. Pada tanggal 12 Februari 2013, media Korea Utara mengumumkan bahwa negara tersebut telah melancarkan uji coba nuklir bawah tanah, yang merupakan uji coba ketiganya dalam kurun waktu tujuh tahun terakhir. Gempa yang dihasilkan oleh uji coba dilacak oleh *China Earthquake Networks Center*, *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization Preparatory Commission* dan *United States Geological Survey*, dan tercatat berskala 4,9 (yang setelahnya diubah menjadi 5,1) SR. sebagai tanggapan, Jepang menyerukan pertemuan darurat Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Korea Selatan untuk meningkatkan status waspada militer (Thunborg, CTBTO, 2013).

Selanjutnya Korea Utara melakukan peledakan nuklir keempat pada 06 Januari 2016 di situs nuklir Punggye-ri sekitar 50 kilometer barat laut dari Kota Kilju. Media Korea Utara membuat pengumuman bahwa rezim Kim Jong Un telah berhasil menguji bom hidrogen. Walaupun begitu, untuk hal ini para

ilmuwan sebagai pihak ketiga serta pejabat dan lembaga di Korea Selatan meragukan klaim Korea Utara dan berpendapat bahwa perangkat seperti itu lebih cocok digunakan untuk bom fisi seperti fisi senjata pendorong. (BBC, North Korea nuclear tests: What did they achieve?, 2017).

Uji coba tersebut menuai kecaman dan kritik dari masyarakat internasional. Meskipun Tiongkok dan Rusia sempat menegur Korea Utara untuk kembali ke hasil kesepakatan perundingan *six party talks*, Korea Utara tetap mempertahankan ambisinya untuk mengembangkan senjata nuklir.

Pada tanggal 22 Juni 2016, Korea Utara berhasil meluncurkan rudal jarak dekat menengah *Musudan-1* ke ketinggian 1.413,7 kilometer dan dengan jangkauan 400 kilometer. Serta pada tanggal 24 Agustus 2016, Korea Utara berhasil meluncurkan rudal balistik berbasis kapal selam, *Pukkuksong-1* ke Zona Identifikasi Pertahanan Udara Jepang dengan jangkauan 500 kilometer dan ketinggian yang sama. Korea Utara telah mengembangkan teknologi untuk dapat melakukan serangan kedua dengan menggunakan teknologi sistem peluncuran vertikal yang lebih baik dan roket berbahan bakar padat.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan pada bagian latar belakang yang menitikberatkan mengenai usaha pemerintahan Obama dalam menangani kasus nuklir yang dilakukan oleh Korea Utara, maka penulis merumuskan pokok permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi dari kebijakan *strategic patience* yang dicanangkan oleh Presiden Barack Obama periode 2013-2016?

I.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah untuk menjelaskan dan menjabarkan efektifitas dari kebijakan *strategic patience* Amerika Serikat, apakah dengan dicanangkannya kebijakan yang berpacu pada dialog dan perundingan ini, intensitas kegiatan nuklir di Korea Utara akan berkurang atau tidak.

I.4 Manfaat Penelitian

Secara garis besar, penelitian ini memiliki beberapa manfaat, diantaranya :

1. Secara akademik, mampu memberikan wawasan mengenai kebijakan dari Amerika Serikat pada era Barack Obama periode kedua demi meredakan intensitas nuklir Korea Utara.
2. Mengetahui apa pandangan atau opini dari negara lain yang terlibat dalam *Six Party Talks*.
3. Menyumbang gagasan akademik serta referensi akademik untuk kepentingan penelitian di masa mendatang.

I.5 Sistematika Penulisan Skripsi

Dalam rangka memberikan pemahaman terhadap isi skripsi secara menyeluruh, penulis membagi laporan ini menjadi 5 (lima) dan dengan sejumlah sub-bab yang saling berkaitan. Bab tersebut diantaranya adalah:

Bab Satu: Pendahuluan

Merupakan bagian yang menjelaskan latar belakang topik yang dibahas dan kaitannya dengan penelitian skripsi. Selain itu, bab ini juga berisi rumusan, tujuan, manfaat serta sistematika penulisan skripsi.

Bab Dua: Kerangka Pemikiran

Bab dua ini berisikan mengenai tinjauan pustaka yang dijadikan komparasi oleh penulis. Selain itu memuat kerangka teori dan konsep yang digunakan sebagai pisau analisis penulis dalam menulis skripsi. Bab ini juga memuat mengenai alur pemikiran serta hipotesis penulis terkait topik yang dibahas

Bab Tiga: Metodologi Penelitian

Bab tiga membahas tentang metodologi penelitian, teknis analisa, pendekatan penelitian serta teknik pengumpulan data yang dilakukan oleh penulis untuk membuat skripsi.

Bab Empat: Analisa Penelitian

Bab empat berisikan mengenai faktor dan analisa dari penelitian yang telah dilakukan oleh penulis dalam jenjang waktu tertentu.

Bab Lima: Hasil Penelitian

Bab lima berisikan mengenai hasil penelitian yang telah dilakukan oleh penulis dalam jenjang waktu tertentu. Bab ini akan memuat beberapa bab tergantung dari hasil penemuan penulis.

Bab Enam: Kesimpulan dan Saran

Bab ini berisikan kesimpulan dari keseluruhan hasil penelitian yang telah dilakukan serta saran-saran terkait kebijakan maupun konseptual yang digunakan.

DAFTAR PUSTAKA

Bagian ini menjelaskan sumber-sumber referensi yang digunakan dalam penulisan skripsi.

