

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Uji misil balistik dan program pembangunan senjata pemusnah massal yang masih terus dijalankan oleh Korea Utara menjadi pusat perhatian negara-negara di dunia, khususnya Amerika Serikat, Rusia, Korea Selatan, Jepang, serta China. Pada tanggal 9 Maret 2015, Korea Utara merilis gambar yang menunjukkan Kim Jong Un berdiri di depan –yang diklaimnya sebagai– miniatur senjata nuklir. Pada bulan yang sama, Korea Utara kembali merilis gambar yang menunjukkan keberhasilan tes *heat shield*. Pada tanggal 9 April 2016, uji misil balistik kembali dilakukan, yaitu terhadap mesin ICBM miliknya (James Martin Center for Nonproliferation Studies, 2017). Hingga 14 September 2017, setidaknya Korea Utara telah melakukan peluncuran 116 misil.

Uji coba program misil Korea Utara juga menyinggung definisi kejahatan terhadap perdamaian, sebagaimana didefinisikan oleh *Principles of International Law recognized in the Charter of the Nüremberg Tribunal and in the Judgement of the Tribunal, 1950*, prinsip nomor VI yang menjelaskan mengenai kejahatan yang secara sah dapat dikenai hukuman karena merupakan kejahatan berdasarkan hukum internasional, termasuk di dalamnya merencanakan, mempersiapkan, memulai atau melancarkan agresi atau pelanggaran atas perjanjian, kesepakatan atau jaminan internasional (Report of the International Law Commission, 1950). Dengan demikian, Korea Utara dapat digolongkan telah melakukan kejahatan atas pelanggaran terhadap hukum internasional khususnya kejahatan terhadap perdamaian, dimana bahwa Korea Utara telah mempersiapkan serta merencanakan serangannya kepada Amerika Serikat, tepatnya di wilayah Guam, beserta negara sekutunya. Wilayah Guam merupakan teritori Amerika, meskipun terhitung kecil namun terdapat kekuatan militer yang cukup besar disana. Rencana serangan ini disampaikan oleh KCNA, badan pers resmi Korea Utara (The Atlantic, 2017). Selain itu, secara politis, Korea Utara juga telah melakukan kejahatan terhadap keamanan regional yang disebabkan oleh program misilnya, sehingga dengan itu Korea Utara telah berkontribusi atas timbulnya instabilitas keamanan regional.

Amerika Serikat melalui Dewan Keamanan PBB telah memberikan tekanan kepada Korea Utara berupa sanksi yang diharapkan dapat menghambat langkah Korea Utara untuk meneruskan ambisinya dalam membangun senjata nuklir (BBC, 2017). Apa yang dilakukan

Korea Utara dengan terus melakukan uji misil balistiknya dianggap sebagai tindakan yang mengancam perdamaian dan stabilitas keamanan dunia sehingga respon dunia untuk menghentikan program tersebut pun semakin intens.

Berangkat dari tingginya intensitas hubungan ekonomi China dengan Korea Utara, Amerika Serikat melalui dewan Keamanan PBB terus mendesak China untuk memberikan sanksi terhadap Korea Utara dengan tujuan menghambat pembangunan misilnya. China kerap bersikap sangat hati-hati dalam menyikapi tindakan Kim Jong Un, hal ini disebabkan oleh beberapa alasan antara lain yaitu China memiliki hubungan ekonomi yang baik dengan Korea Utara dan terus meningkat pada masa pemerintahan Kim Jong Un. Produk impor Korea Utara sebanyak 85% berasal dari China, China juga menjadi destinasi utama Korea Utara dalam melakukan ekspor barang. Hal ini membuktikan bahwa China mendominasi kegiatan perdagangan di Korea Utara. China merupakan negara yang dianggap sebagai aktor yang berperan penting dalam menekan Korea Utara dalam menghentikan program misilnya. Meskipun begitu, China kemudian menyatakan pernyataan keberatan melalui juru bicara Kementerian Luar Negeri-nya, Geng Shuang. Beliau menyatakan bahwa beberapa pihak telah melebih-lebihkan perihal '*China's responsibility theory*' dalam masalah nuklir semenanjung Korea (The Guardian, 2017). China memang kerap kali ditekan untuk mengerahkan sanksi pada Korea Utara khususnya sanksi ekonomi. Hal ini dikarenakan lebih dari 80% perdagangan Korea Utara bergantung pada China (Council on Foreign Relations, 2017)

Kedekatan antara China dan Korea Utara dibangun sejak tahun 1949 saat keduanya saling mengakui kedaulatan negara masing-masing. Setahun setelahnya, China menunjukkan kesungguhan aliansi dengan memberikan bantuan kepada Korea Utara untuk melawan Korea Selatan yang pada saat itu mendapat dukungan kekuatan dari Amerika Serikat pada perang Korea tahun 1950. Aliansi kedua negara ini kemudian diperkuat dengan membentuk perjanjian yang dikenal dengan *The Sino-North Korean Mutual Aid and Cooperation Friendship Treaty*, perjanjian ini ditandatangani oleh kedua negara pada bulan Juli 1961 yang secara umum isinya mengatur mengenai hubungan kerjasama antara China dan Korea Utara yang meliputi aspek budaya, ekonomi, teknologi, dan keuntungan sosial lainnya. Sejak perjanjian tersebut dibentuk, kerjasama yang terjadi antara China dan Korea Utara terus berjalan, khususnya dibidang ekonomi (Stueck, 1995).

Namun, pada forum keamanan regional di Manila 6 Agustus 2017 lalu, China melalui Menteri Luar Negeri Wang Yi, menyatakan komitmen penuh untuk menerima konsekuensi atas sanksi yang diberikan terhadap Korea Utara (Fortune, 2017). Melalui pemberian sanksi kepada Korea Utara, China akan menjadi negara yang merasakan dampak terbesar terkait

sanksi tersebut karena eratnya hubungan ekonomi China dan Korea Utara. Perubahan kebijakan yang dilakukan China terkait kebijakannya terhadap Korea Utara ini beresiko namun juga bijak dalam usahanya menekan tensi kawasan. Dengan perubahan atas kebijakan luar negeri-nya, khususnya dalam penetapan sanksi kepada Korea Utara, penulis kemudian mengambil tema riset “dalam konteks apa dan mengapa kebijakan luar negeri China terhadap Korea Utara dalam isu nuklir di Semenanjung Korea mengalami perubahan?”

Penelitian ini dilakukan untuk menemukan jawaban dari bentuk perubahan dan faktor yang menyebabkan terjadinya perubahan kebijakan luar negeri China terhadap Korea utara. Terdapat beberapa penelitian sebelumnya dengan subjek penelitian kebijakan luar negeri China pada isu krisis misil di Semenanjung Korea. Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Arya Wiryawan Maulana dengan judul “Kebijakan China terhadap Korea Utara dalam Proses Denuklirisasi Korea Utara pasca *Six Party Talks*” yang memfokuskan pembahasan pada bagaimana *Six Party Talks* berperan penting bagi China untuk mencapai tujuan denuklirisasi Korea Utara. Penelitian yang dilakukan oleh Arya Wiryawan Maulana ini memfokuskan pada kepentingan nasional China dengan menggunakan kerangka pemikiran realis. Selain itu, terdapat penelitian lainnya yang hampir serupa dengan penelitian ini, yaitu artikel jurnal yang ditulis oleh Chu Shulong dan Lin Xinzhu dengan judul *The Six Party Talks: A Chinese Perspective*. Penelitian milik Shulong dan Xinzhu ini memfokuskan pada perspektif China dalam *Six Party Talks*. Mereka berpendapat bahwa peranan China adalah penting dalam dibentuknya *Six Party Talks*, serta bagaimana *Six Party Talks* menjadi prioritas kebijakan pemerintah China.

Yang menjadi pembeda antara penelitian sebelumnya dengan penelitian ini adalah bagaimana penulis memfokuskan pada bentuk perubahan kebijakan yang dilakukan China serta bagaimana external shock menjadi faktor pendorong perubahan kebijakan yang terjadi. Serta dalam penelitian ini, penulis memfokuskan pada bagaimana akumulasi dari peristiwa internasional yang berkaitan dengan isu krisis misil di Semenanjung Korea dapat menggerakkan China untuk merubah pendekatannya pada Korea Utara guna mencapai tujuan denuklirisasi kawasan. Pembeda antara penelitian ini dan penelitian sebelumnya terkait isu krisis misil di Semenanjung Korea juga terletak pada kerangka pemikiran yang digunakan. Penelitian ini menggunakan kerangka pemikiran Hermann yang mana membantu penulis untuk menemukan konteks perubahan kebijakan yang terjadi. Dalam meneliti alasan berubahnya kebijakan luar negeri suatu negara, penelitian sebelumnya menggunakan kerangka realis dan menjelaskan bagaimana kepentingan nasional negara mengambil peran penting pada kebijakan politik internasional yang dijalankan suatu negara. Namun, penelitian ini memiliki fokus untuk

menemukan faktor-faktor yang mendorong China dalam perubahan kebijakan luar negerinya dalam isu krisis misil di Semenanjung Korea.

1.2 Rumusan Masalah

Berangkat dari latar belakang masalah diatas, maka penulis berusaha menemukan jawaban dari pertanyaan berikut, yaitu:

1. Dalam konteks apa perubahan kebijakan politik China tersebut mengalami perubahan?
2. Mengapa politik luar negeri China dalam isu krisis misil di Semenanjung Korea mengalami perubahan?

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memperkaya literasi mengenai perubahan kebijakan luar negeri suatu negara atas suatu isu tertentu guna menambah referensi dalam penelitian selanjutnya.

1.5 Kerangka Pemikiran

Untuk memahami perubahan kebijakan politik luar negeri pada China, penulis menggunakan konsep *Foreign Policy Change* yang dijelaskan oleh Charless F. Hermann (Hermann, 1990). Konsep ini menjelaskan bahwa suatu negara dapat melakukan perubahan kebijakan luar negeri pada beberapa aspek, antara lain yaitu:

- a. *Adjustment Change*, perubahan terletak pada level usaha (semakin besar atau semakin kecil). Tujuan dan cara perubahan tidak berubah.
- b. *Program Changes*, perubahan terletak pada metode perubahan yang dilakukan. Tujuan dari suatu kebijakan tetap, sedangkan cara mencapainya mengalami perubahan.
- c. *Problem/Goal Changes*, perubahan terletak pada tujuan terhadap suatu kebijakan.
- d. *International Orientation Changes*, perubahan pada kebijakan ini termasuk perubahan ekstrem, dimana perubahan yang terjadi pada kebijakan luar negerinya adalah perubahan pada orientasi terkait politik internasional.

Dari pembagian jenis perubahan yang terjadi pada kebijakan luar negeri suatu negara di atas, penulis menggunakan analisis *Program Changes* pada perubahan kebijakan luar negeri yang dilakukan China terhadap Korea Utara pada isu krisis misil di Semenanjung Korea. Hal

ini dapat dilihat melalui tujuan awal China pada isu krisis misil Korea Utara yang tidak berubah hingga kini. Sejak peluncuran misil oleh Korea Utara jenis Taepodong-1 di tahun 1998, China merespon dengan melakukan kunjungan kenegaraan yang sebelumnya dilakukan terlebih dahulu oleh Korea Utara pada China. Pada tahun 2003, Korea Utara memutuskan untuk mengembangkan senjata nuklir. Yang kemudian direspon dengan inisiasi *Six Party Talks* oleh China. Kunjungan demi kunjungan terus dilakukan oleh kedua negara, bagi China, hal ini tidak hanya untuk mempererat hubungan persahabatan namun juga upaya untuk memberikan perhatian pada eskalasi program nuklir Korea Utara (The Diplomat, 2016). Hal ini membuktikan bahwa China tidak merubah tujuan kebijakannya terkait isu krisis misil di Semenanjung Korea. Namun perubahan terjadi pada cara China menjalankan kebijakannya. *Six Party Talk* yang diinisiasi oleh China membuktikan bahwa metode yang digunakan adalah perundingan damai. Metode negosiasi tersebut kemudian berubah dari pemberian sanksi kecil hingga pada tahun 2017 ini, sanksi yang diberikan lebih tegas dengan melibatkan pelarangan transfer komoditas ekspor.

Dalam memahami alasan dan faktor pendorong perubahan itu sendiri, penulis menggunakan pendekatan *Primary Change Agent* yang mana melalui konsep ini, penulis mempertimbangkan sumber-sumber yang mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri. Terdapat empat *primary agent change* yang dijelaskan oleh Hermann, yaitu antara lain: (1) *Leader Driven*, (2) *Bureaucratic Advocacy*, (3) *Domestic Restructuring*, (4) *External Shock*. Perubahan kebijakan luar negeri China dipengaruhi oleh tekanan dari negara-negara Barat. Tekanan ini kemudian melahirkan *China's Responsibility Theory* yang kemudian menimbulkan respon penolakan oleh China (The Guardian, 2017). Namun tekanan terus ditujukan pada China sebagai sekutu Korea Utara, tekanan ini pada khususnya datang dari Presiden Amerika Serikat, Donald Trump (CNN, 2017).

Selain itu, China sebagai *regional power* mencoba untuk mempertahankan status quo dimana keadaan politik regional maupun global cenderung stabil tanpa adanya eskalasi konflik akibat pengembangan nuklir oleh Korea Utara. Sehingga merubah kebijakan politik nya terhadap Korea Utara diperlukan demi mempertahankan kondisi regional yang aman dan stabil.

1.6 Hipotesis

Berdasarkan perumusan masalah, kerangka pemikiran, dan asumsi, penulis dapat menarik suatu hipotesis bahwa kebijakan luar negeri China mengalami perubahan pada metode

pendekatan terhadap Korea Utara. Namun, perubahan metode yang terjadi tidak merubah tujuan awal China terkait posisinya pada isu krisis misil di Semenanjung Korea. Tujuan China untuk mewujudkan denuklirisasi wilayah kawasan dengan berupaya untuk mengeliminasi program nuklir Korea Utara adalah tetap. Perubahan metode pendekatan yang dilakukan China, berubah menjadi lebih asertif yang mana pada awal krisis China mengedepankan cara-cara dialog dan perundingan. China mulai menerapkan sanksi ekonomi kepada Korea Utara ketika terjadinya eskalasi konflik pada krisis ini.

Selain itu, perubahan kebijakan luar negeri China terjadi akibat faktor tekanan dari luar atau external shock yang mendorong China untuk melakukan penyesuaian atas kebijakan luar negeri nya terhadap Korea Utara. China melakukan perubahan kebijakannya didasarkan pada beberapa hal. Antara lain adalah bahwa China menghindari konfrontasi langsung yang mungkin terjadi antara Amerika Serikat dan Korea Utara. Hal ini berimplikasi pada alasan kedua yaitu China berupaya menghindari adanya *possible future threat* yang dapat muncul ketika Korea Utara terus mengembangkan senjata nuklirnya yang mana dapat mengancam stabilitas keamanan regional maupun global. Penulis menganalisis kondisi ini sesuai dengan konsep yang dijelaskan Hermann terkait *Primary Change Agents*, yang mana *external shock* dapat mempengaruhi suatu negara dalam pembuatan kebijakan luar negeri suatu negara (Hermann, 1990). *External shock* dalam hal ini direpresentasikan oleh tekanan dari dunia internasional yang menuntut China untuk mengambil tindakan tegas terkait aktivitas uji misil yang dilakukan Korea Utara. Selain itu, dengan merubah kebijakan politik untuk mencegah mengembangkan senjata nuklir Korea Utara, China juga menghindari adanya konflik yang mungkin muncul antara negaranya dengan Amerika Serikat jika tidak segera mengalamatkan solusi yang tepat atas isu krisis yang terjadi di Semenanjung Korea.

1.7 Metodologi Penelitian

1.7.1 Metode Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah eksplanatif, dimana dalam penelitian ini akan disajikan data-data pendukung dan digunakan untuk menguatkan asumsi/hipotesis pada penelitian terkait. Dalam teknik pengumpulan data, penulis menggunakan studi kepustakaan yang mana memanfaatkan sumber literatur dari koleksi pustaka, dengan sumber data merujuk pada jurnal, buku, website organisasi internasional, dan berita internasional.

1.7.2 Metode Analisis

Penelitian ini menggunakan metode analisis kongruen, yang dalam teknis menganalisisnya, penulis menyesuaikan konsep yang menjadi hipotesis penelitian ini dengan fakta-fakta yang akan memperkaya data penelitian. Sebagaimana dijelaskan pada tulisan Alexander L. George dan Andrew Bennett:

“...the congruence method, in which the researcher examines the correspondence between the values of the independent and dependent variables in a case” (George & Bennett, 2005).

Bahwa melalui metode ini, penulis akan melakukan korespondensi antara nilai variabel independen serta dependen dalam kasus yang diteliti. Melalui metode ini, penulis menggunakan teori untuk membuat prediksi yang berbeda mengenai proses kausal dalam sebuah kasus disertai dengan bukti memadai serta metode kongruensi yang mana memiliki cara untuk menolak banyak alternatif yang tidak sesuai dengan penjelasan teori kasus (George & Bennett, 2005).

1.7.3 Definisi Konseptual

1. Perubahan Kebijakan Luar Negeri

Perubahan kebijakan luar negeri dijelaskan oleh Hermann dalam tulisannya, *Changing Course: When Government Choose to redirect* yaitu dapat disebabkan oleh pemimpin, kondisi birokrasi negara tersebut, restrukturisasi domestik, dan tekanan yang berasal dari faktor eksternal (Hermann, 1990). Sumber-sumber perubahan ini kemudian berproses dalam runtutan pembuatan keputusan, dan kemudian menghasilkan perubahan dalam kebijakan luar negeri suatu negara. Perubahan ini dapat berupa penyesuaian, perubahan program, tujuan, dan orientasi negara pada politik internasional.

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perubahan kebijakan luar negeri China pada Korea Utara dalam isu krisis misil di Semenanjung Korea. Sehingga diketahui dalam konteks apa perubahan tersebut terjadi serta memahami faktor pendorong yang berkontribusi besar atas terjadinya perubahan kebijakan luar negeri China terhadap Korea Utara tersebut.

1.7.4 Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian ini meliputi batasan waktu pada tahun 2003 ketika Korea Utara mulai melakukan pengembangan senjata nuklir dengan konsisten, hingga tahun 2017 ketika perubahan mulai terjadi yaitu pemberian sanksi berat dari China pada Korea Utara. Penelitian

ini juga terbatas pada pembahasan pada China yang melakukan perubahan kebijakan terhadap isu krisis misil di Semenanjung Korea.

1.8 Sistematika Penelitian

BAB I : Pada bab ini, berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, hipotesis, metode penelitian yang mencakup definisi konseptual, jangkauan penelitian, dan sistematika penulisan yang digunakan pada penelitian ini.

BAB II : Pada bab ini, penulis akan membahas mengenai konteks permasalahan secara spesifik yang melandasi pengambilan tema penelitian. Terkait dengan permasalahan ini, penulis akan memberikan pemaparan secara umum mengenai sejarah dari pembentukan kebijakan China terhadap isu krisis misil di Semenanjung Korea hingga perubahan-perubahan yang terjadi.

BAB III : Pada bab ini, penulis akan memfokuskan pembahasan mengenai rumusan permasalahan utama yaitu mengapa terdapat perubahan kebijakan luar negeri China terhadap Korea Utara pada krisis misil di Semenanjung Korea.

BAB IV : Pada bab ini, akan dijelaskan kesimpulan dari hasil penelitian beserta kritik dan saran penelitian yang beranjak dari pembahasan dan hasil penelitian.

