

BAB II

KEBIJAKAN LUAR NEGERI SELATAN DAN PERAN KOREA SELATAN SEBAGAI CATALYST DALAM HUBUNGAN AMERIKA SERIKAT DAN KOREA UTARA TAHUN 2017 – 2018

Berdasarkan pada pemaparan yang telah dijelaskan dalam latar belakang dan landasan konseptual pada bab sebelumnya, bab ini akan berupaya melihat Kebijakan luar negeri Korea Selatan sebagai negara *middle power* dalam menghadapi ketegangan hubungan Amerika Serikat dan Korea Utara. Bab sebelumnya juga telah diuraikan mengenai konsep *middle power* yang melibatkan kekuatan menengah yang mengambil inisiatif untuk memasukkan ide atau gagasan baru ke dalam pemerintahan internasional. Cooper dan rekan-rekannya telah membagi perilaku (*behaviour*) ke dalam tiga pola yang telah dijelaskan pada bagian konseptual. Bab ini akan memaparkan pola perilaku yang pertama yaitu *catalyst* yang kemudian diaplikasikan pada peran Korea Selatan dalam hubungan Amerika Serikat – Korea Utara di tahun 2017 – 2018. Kekuatan menengah yang bertindak sebagai *catalyst* memberikan masukan intelektual dan ideasional baru ke dalam komunitas internasional untuk memicu inisiatif diplomatik yang dapat mereka pimpin dan mengumpulkan pengikut di sekitarnya (Cooper, Higgott, & Nossal, 1993, p. 24).

Kekuatan menengah harus memicu inisiatif diplomatik karena kekuatan menengah tidak seperti negara adidaya (*great power*) yang memiliki kemampuan untuk menjadi berpengaruh di seluruh spektrum kebijakan, serta melakukan inisiasi proposal (isu) yang melibatkan pemilihan topik dan fungsi tertentu dimana

mereka dapat mengambil peran utama (Cooper, 1997, p. 6). Jika proposal berkenaan dengan konflik maka kekuatan menengah dapat mengusulkan misi pemeliharaan perdamaian terbatas ke wilayah tertentu (Lee S. H., pp. 4-5). Demikian, pada skripsi ini membahas isu hubungan Amerika Serikat dan Korea Utara di tahun 2017 – 2018 yang berkaitan dengan mengelola konflik, sehingga Korea Selatan sebagai negara *middle power* dapat mengusulkan inisiasi perdamaian sehingga dapat menjadi peran utama.

Untuk mengetahui perilaku Korea Selatan sebagai katalis, penulisan bab ini akan diuraikan kebijakan luar negeri Korea Selatan dengan melihat inisiatif-inisiatif diplomatik yang dipimpin oleh Korea Selatan untuk mengurangi ketegangan hubungan Amerika Serikat – Korea Utara, antara lain : Pertama, Inisiatif Korea Selatan dengan Amerika Serikat; Kedua, Inisiatif Korea Selatan terhadap Tiongkok.

2. 1 Kebijakan Luar Negeri Korea Selatan Terkait Krisis Hubungan Amerika Serikat dan Korea Utara Pada Tahun 2017 – 2018

Tahun 2017-2018 merupakan masa pemerintahan presiden Moon Jae-In dalam memimpin Korea Selatan. Pada awal kepemimpinannya, Moon Jae-In secara konsisten membangun agenda utamanya dengan melibatkan Korea Utara dan juga aliansinya yaitu Amerika Serikat. Pemerintah Korea Selatan pada masa Presiden Roh Tae Woo, Kim Yong San, Kim Dae Jung dan Roh MooHyun mulai menetapkan tiga landasan dalam kebijakan luar negerinya yaitu, kerjasama, rekonsiliasi, dan unifikasi. Kebijakan ini dilakukan dalam bidang ekonomi dan

keamanan dalam isu nuklir Korea Utara (Seung-yoon & Wati, 2003, p. 190). Kebijakan luar negeri menentukan keberhasilan jangka panjang agendanya melalui kekuatan politik, ekonomi, dan geopolitik yang kuat. Presiden Moon saat membentuk pemerintahan baru, dihadapi dengan uji coba rudal balistik antarbenua dan bom hidrogen pertama di Korea Utara pada bulan Juli dan September 2018. Serta mengelola hubungan Amerika Serikat dan Tiongkok melalui penyebaran sistem THAAD (Lee & Botto, 2018, pp. 1-3).

Kepemimpinan Moon memprioritaskan pada agenda era baru hubungan antar-Korea melalui pendekatan hubungan yang massif dengan Amerika Serikat. Kebijakan luar negeri Korea Selatan memiliki dilema yang mana harus berhati-hati dalam melihat perspektif dan prioritas yang bertentangan dan bersaing dengan aliansi, kemudian mengatasi hubungan yang semakin intens tetapi juga rawan dengan Tiongkok, serta sejarah permusuhan dengan Jepang yang kuat saat melakukan kerjasama. Mengelola hubungan Korea Selatan-Tiongkok juga akan berpengaruh pada hubungan Selatan-Utara mengingat Beijing merupakan aliansi utama Pyongyang. Demikian halnya dengan Jepang, terlepas dari historisnya, Moon telah berusaha untuk mengambil peran dalam masalah keamanan dan pertahanan di kawasan.

Pendekatan presiden Moon berbeda dari kebijakan luar negeri presiden sebelumnya, yang mana lebih menekankan pada kerjasama di kawasan dalam rangka menciptakan perdamaian keamanan, membangun kekuatan politik, ekonomi, geopolitik, serta membangun kepercayaan militer. Selain itu, pendekatan terhadap aliansi Korea Selatan – Amerika Serikat juga akan berdampak pada hubungan Selatan-Utara dan juga memastikan kerjasama yang

erat dengan Amerika Serikat dalam denuklirisasi Korea Utara (Lee & Botto, President Moon Jae-in and the Politics of Inter-Korean Détente, 2018). Sebagai contoh, Korea Selatan mengutamakan komunikasi dalam kebijakan luar negerinya yaitu pada saat melakukan diplomasi olahraga dan budaya terhadap Korea Utara untuk membuka kembali saluran komunikasi tingkat tinggi antara Pyongyang dan Seoul serta mendorong kemajuan denuklirisasi untuk hubungan Amerika Serikat dan Korea Utara.

Ketegangan diantara hubungan Amerika Serikat dan Korea Utara menimbulkan kekhawatiran dunia internasional akan terjadinya perang. Ketika ketegangan tersebut terjadi dan kemudian semakin memanas, presiden Moon kemudian meningkatkan keterlibatan negara-negara yang bersitegang untuk berpartisipasi dalam dialog. Seperti dengan menempuh cara mengikutsertakan Korea Utara dalam Olimpiade Musim Dingin daripada memilih mengisolasi Pyongyang. Ketika hubungan suatu negara mengalami ketegangan, kebijakan yang diambil oleh Korea Selatan ialah cenderung untuk meningkatkan komunikasi atau dialog dengan negara yang bersangkutan dibandingkan dengan menahan komunikasi sampai bahkan tidak adanya dilakukan pertemuan baik secara bilateral maupun multilateral. Karakteristik ini yang kemudian menyebabkan lawan atau targetnya melunak di dalam tensi ketegangan (Fraye, 2017). Pendekatan yang dilakukan presiden Moon sejauh ini telah berhasil mengurangi ketegangan THAAD, meningkatkan hubungan dengan Korea Utara, Jepang, dan juga Tiongkok (Lee & Botto, President Moon Jae-in and the Politics of Inter-Korean Détente, 2018, p. 23). Oleh karena itu, prioritas kebijakan luar negeri Korea Selatan dalam menghadapi krisis hubungan Amerika Serikat dan

Korea Utara juga akan menggunakan karakteristik seperti yang telah berhasil dilakukan sebelumnya.

Korea Selatan juga akan terus memainkan peran sebagai mediator diantara Amerika Serikat dan Korea Utara dalam mewujudkan KTT Amerika Serikat – Korea Utara. Hal ini tidak akan terlepas dari peran penting Korea Selatan karena pemimpin dari kedua negara bertemu untuk membahas serta melalukan rincian deklarasi KTT yang menghambat kemajuan hubungan Amerika Serikat – Korea Utara. Sehingga, untuk mencapai tujuan tersebut pemerintah Korea Selatan akan terus berhubungan erat dengan Amerika Serikat namun juga akan tetap bergerak melakukan pemulihan hubungan dengan Korea Utara sebagai sarana untuk memberikan informasi tanda-tanda yang keluar dari Amerika Serikat (Pardo, 2018).

2.2 Inisiatif Korea Selatan Terhadap Amerika Serikat dalam Krisis

Hubungan Amerika Serikat – Korea Utara

Korea Utara telah menjadi fokus utama kebijakan strategis dominan dalam hubungan Amerika Serikat dan Korea Selatan. Setelah pada tahun 2017 melakukan serangkaian uji coba rudal dan senjata nuklir, hal tersebut menunjukkan kemampuan serangan nuklir Korea Utara menyerang benua Amerika Serikat dengan rudal balistik bersenjata nuklir. Presiden Trump menanggapi situasi tersebut dengan mengganti kebijakan lama presiden Obama yaitu “strategic patience” menjadi “maximum pressure” untuk lebih menekan sanksi terhadap Korea Utara (KPN, 2019, pp. 2-3).

Korea Selatan mendukung kebijakan “*maximum pressure*” Amerika Serikat, namun tetap mempertahankan preferensi lama untuk melibatkan Korea Utara dalam dialog. Selama tahun 2017, pemerintahan Trump berulang kali meningkatkan kemungkinan untuk melancarkan serangan militer preventif. Hal ini akan memicu pembalasan Korea Utara terhadap Korea Selatan, sehingga ini meyakinkan presiden Moon bahwa Amerika Serikat secara tidak langsung mewakili ancaman terbesar bagi keamanan Korea Selatan. Faktor ancaman dari ketakutan perang, preferensi ideologis untuk terlibat, dan keyakinan bahwa Korea Selatan harus membentuk masa depan Semenanjung Korea, mendorong Korea Selatan untuk meningkatkan hubungan antar-Korea dan menjadi perantara dalam dialog hubungan Amerika Serikat – Korea Utara (Manyin, Chanlett-Avery, & R. Williams, 2019, pp. 1-2).

Keyakinan tersebut merupakan dukungan dari politik domestik dan internasional untuk mencapai resolusi damai terhadap tantangan Korea Utara dan hubungan dengan aliansinya Amerika Serikat (Nagy, 2018). Korea Selatan menegaskan kembali bahwa masalah nuklir Korea Utara harus diselesaikan secara damai dan tidak ada tindakan militer di Semenanjung Korea yang dapat diambil atau dilakukan tanpa persetujuan terlebih dahulu dari Republik Korea. Kemudian, melihat pada kerentanan Korea Selatan terhadap serangan Korea Utara dan pentingnya koordinasi aliansi, maka Amerika Serikat hampir dipastikan akan berkonsultasi dengan Korea Selatan sebelum mengambil tindakan baik preventif maupun dialog damai (Easley, 2018, p. 36). Selain itu, salah satu motif utama Korea Selatan menekankan isu ini penting untuk dinegosiasikan adalah kekhawatiran Korea Selatan yang jauh lebih besar terhadap serangan Amerika

Serikat ke Korea Utara yang berakhir Seoul akan menjadi sasaran artileri Korea Utara (Willasey-Wilsey, 2018).

Krisis hubungan Amerika Serikat dan Korea Utara yang menimbulkan dilema keamanan di kawasan oleh peluncuran rudal Kim Jong-un akan menguji sejauh mana Korea Selatan memiliki keterlibatan dan pembicaraan dengan Korea Utara untuk memastikan tercapainya perdamaian. Korea Selatan akan terus menarik Korea Utara dan Amerika Serikat ke meja perundingan, agar tidak menggunakan kekuatan preventif (Smith, 2017, p. 99). Potensi yang dimiliki oleh Korea Selatan untuk memiliki pengaruh terhadap Amerika Serikat semakin terus ditunjukkan dengan menekan Amerika Serikat agar menurunkan ambang batas untuk pembicaraan dengan Korea Utara, sehingga Korea Utara menunjukkan kesediaannya untuk melakukan denuklirisasi. Kemudian dapat mendesak kedua pihak yang bersitegang untuk melakukan perundingan (Needham, 2018).

Korea Selatan telah benar-benar menjadi katalisator bagi diplomasi yang telah berlangsung selama setahun terakhir. Ini secara konsisten berfungsi sebagai perantara perdamaian bagi kepemimpinan Korea Utara dan Amerika, bahkan ketika retorika meningkat secara dramatis (Hemmings, Pardo, & Kong, 2018, p. 18). Menghadapi ancaman keamanan Korea Utara, Korea Selatan dan Amerika Serikat berupaya untuk mempertahankan status quo secara terkoordinasi dan ancaman ini juga mencegah Amerika Serikat dan Korea Selatan untuk bergerak sendiri (Draudt, 2018).

Korea Selatan dalam memainkan diplomasi *middle power* sebagai katalis sejalan dengan penjelasan katalis menurut Cooper dan rekan-rekannya bahwa

kekuatan menengah memicu inisiatif yang dapat mereka pimpin dan memberikan pengaruh (Cooper, Higgott, & Nossal, 1993, p. 24). Krisis hubungan Amerika Serikat dan Korea Utara membuat Korea Selatan mengambil strategi dan pandangan baru terhadap hubungannya dengan Amerika Serikat. Korea Selatan melihat Amerika Serikat akan melancarkan serangan terhadap Korea Utara yang tentu juga itu mengancam Korea Selatan. Korea Selatan akan melakukan segala kemungkinan untuk mencegah terjadinya perang. Dalam mencegah tindakan Amerika Serikat terhadap Korea Utara, Korea Selatan terus menekan dan menunjukkan pengaruhnya untuk mendorong dialog dengan Korea Utara.

Program nuklir Korea Utara telah mampu membuat aliansi Amerika Serikat dan Korea Selatan memperkuat aliansinya dan mencegah Amerika Serikat maupun Korea Selatan bergerak sendiri untuk mengatasi ketegangan hubungan Amerika Serikat dan Korea Utara. Setelah Korea Utara menunjukkan uji coba senjata nuklirnya dan kemampuan rudal jarak menengah dan panjang, Korea Selatan melakukan upaya koordinasi untuk meningkatkan komitmen pada negosiasi dengan Korea Utara.

Inisiasi Korea Selatan juga dijalankan melalui pertemuan dengan wakil presiden Mike Pence yang telah memberikan perlakuan dingin terhadap Korea Utara. Pertemuan tersebut menunjukkan keberhasilan Korea Selatan dalam memberikan pengaruhnya. Sehingga pada pertemuan tersebut Amerika Serikat mengumumkan bahwa Amerika Serikat akan terbuka untuk melakukan pembicaraan dengan Korea Utara tanpa prasyarat (Draudt, 2018). Ini merupakan langkah yang signifikan dari kebijakan-kebijakan Amerika Serikat pada pemerintahan sebelumnya dalam menuju dialog dengan Korea Utara. Jelas bahwa

pertemuan Korea Selatan dan Amerika Serikat setelah Olimpiade Musim Dingin 2018 di Pyeongchang meyakinkan Amerika Serikat tentang potensi dan kemampuan Korea Selatan mendorong Korea Utara terlibat dalam hubungan diplomatik. Pemerintah Korea Selatan di masa ini telah menunjukkan keberhasilan mendapat dukungan Amerika Serikat dalam hubungan Amerika Serikat – Korea Selatan dalam keterlibatan dengan Korea Utara.

2.3 Inisiatif Korea Selatan Terhadap Tiongkok dalam Krisis Hubungan

Amerika Serikat – Korea Utara

Pandangan Korea Selatan terhadap Tiongkok telah berubah secara signifikan disaat Korea Selatan melihat krisis hubungan Amerika Serikat dan Korea Utara akan menjadi bencana dan terciptanya perang saat Amerika Serikat akan melancarkan serangan militer pre-emptive terhadap Korea Utara. Keyakinan ini juga didukung oleh rasa tidak berdaya pada kurangnya veto terhadap tindakan Amerika Serikat yang membuat Korea Selatan mengaktifkan kembali saluran belakang dengan Pyongyang. Hal ini lah yang kemudian menjadi salah satu motif utama Korea Selatan dan mendorong inisiasi untuk melakukan diplomasi *middle power* dengan Tiongkok. Keberadaan Tiongkok di kawasan Asia Timur Laut kembali diperhitungkan oleh Korea Selatan. Hubungan baik dengan Tiongkok saat ini dipandang sebagai papan penting kebijakan luar negeri Korea Selatan (Willasey-Wilsey, 2018).

Pada awal tahun 2017, Korea Utara melakukan tes *ballistic missile* yang berdekatan dengan wilayah perbatasan utara Tiongkok. Sehingga setelah

peluncuran ini Korea Selatan berkomitmen untuk merealisasikan perdamaian di kawasan melalui fokus utama kebijakan luar negerinya. Korea Selatan melihat bahwa perlu adanya strategi serta kebijakan baru untuk menghadapi Korea Utara yang dapat terus mengancam. Ancaman ini menimbulkan ketegangan bagi dunia internasional, terutama Amerika Serikat serta Tiongkok aliansi Korea Utara (Rahmadhani, 2019, pp. 48-50).

Krisis ini membuat Presiden Moon yang baru menjabat pada Mei 2017 memiliki strategi kebijakan luar negeri yang fokus pada perbaikan hubungan dengan negara-negara di kawasan untuk berkomitmen menjaga perdamaian di Semenanjung Korea. Tiongkok sebagai *strategic cooperative partner* bagi Korea Selatan membuat Moon merasa perlu untuk melakukan pertemuan dengan Tiongkok. Sehingga pada Desember 2017, Presiden Moon mengunjungi Beijing untuk melakukan pertemuan dan dialog dengan presiden Xi Jinping yang mana Moon mengumumkan “*new start*” untuk hubungan Korea Selatan – Tiongkok (Lee & Botto, 2018, p. 43). Adapun kesepakatan tentang “empat prinsip untuk mengamankan perdamaian dan stabilitas di Semenanjung Korea”, yaitu 1) perang di Semenanjung Korea tidak akan pernah dapat di toleransi, 2) prinsip denuklirisasi Semenanjung Korea akan dipertahankan dengan kuat, 3) semua masalah, termasuk denuklirisasi Korea Utara, akan diselesaikan secara damai melalui dialog dan negosiasi, 4) peningkatan hubungan antar-Korea pada akhirnya akan membantu dalam menyelesaikan masalah yang melibatkan Semenanjung Korea (McGuire, 2018).

Korea Selatan merasa situasi strategis yang menegang ini seharusnya tidak membatasi atau menghalangi inisiatifnya untuk memulai dialog. Kunjungan

kenegaraan yang dilakukan Korea Selatan ke Tiongkok merupakan inisiatif Korea Selatan untuk melunakkan hubungan Sino-RoK yang membeku setelah Tiongkok secara sepihak membela Korea Utara pada tahun 2010. Inisiasi dialog Korea Selatan terhadap Tiongkok disebut dengan “*three-noes position*” yang isinya ialah 1) pemerintah Korea Selatan tidak mempertimbangkan penyebaran tambahan THAAD; 2) tidak ada perubahan dalam sikap lama bahwa Seoul tidak akan bergabung dengan sistem MD Amerika; 3) kerjasama keamanan trilateral antara Korea Selatan, Amerika Serikat, dan Jepang tidak akan berkembang menjadi aliansi militer (Ho, 2018, p. 81).

Korea Selatan terus meningkatkan hubungan dengan Tiongkok dengan mengatur jadwal kunjungan kenegaraan ke Tiongkok, mengundang Presiden Xi Jinping ke Olimpiade Musim Dingin Pyeongchang, serta juga akan memfasilitasi pertemuan puncak antara presiden Trump dan presiden Xi. Korea Selatan juga berkomitmen untuk meningkatkan hubungan dengan Pyongyang dan akan memperkuat kerja sama dengan Beijing dalam upaya mendorong negosiasi Amerika Serikat dan Korea Utara. Kemudian Korea Selatan juga mendesak agar kerja sama dengan Tiongkok terus ditingkatkan untuk membuat kemajuan dalam dialog Amerika Serikat – Korea Utara. Selain memperkuat kerja sama kedua negara, yang disusul dengan kunjungan Tiongkok ke Korea Utara, Korea Selatan mengapresiasi kunjungan tersebut yang telah memberikan kontribusi yang signifikan untuk membangun momentum dialog tentang masalah nuklir Semenanjung, serta mempromosikan perdamaian di Semenanjung Korea (Desheng, 2018).

Berdasarkan perilaku Korea Selatan sebagai negara *middle power* yang telah disinggung diatas dalam menghadapi krisis hubungan Amerika Serikat – Korea Utara, maka hal ini sesuai dengan peran *catalyst* menurut Cooper dan rekan-rekannya. Dijelaskan pada konsep *middle power* Cooper, bahwasanya negara berstatus *middle power* berkontribusi pada tata kelola internasional yang bertindak sebagai katalis akan memulai proses dalam pemilihan isu dan memicu inisiatif diplomatik (Cooper, Higgott, & Nossal, 1993, p. 24). Memperbaiki hubungan dengan Tiongkok merupakan inisiatif dan strategi kepemimpinan Presiden Moon bagi Korea Selatan untuk menciptakan pengaruh yang besar terhadap krisis hubungan Amerika Serikat dan Korea Utara terkait program nuklir Korea Utara.

Sehingga inisiatif ini akan membantu penyelesaian damai masalah Korea Utara, karena dengan membuka dialog dengan aliansi Korea Utara akan membantu mengurangi ketegangan hubungan Amerika Serikat dan Korea Utara terkait program nuklir. Korea Selatan menyadari potensi pentingnya Tiongkok dalam memberikan pengaruh terhadap ketegangan hubungan Amerika Serikat dan Korea Utara. Posisi Tiongkok penting karena dapat menyangkut sanksi ekonomi apapun yang akan gagal tanpa kerjasama Tiongkok sebagai mitra dagang terbesar Korea Utara. Tindakan ini dapat meminimalisir potensi konflik.