

BAB IV

**FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI KOREA UTARA
MENGEMBANGKAN SENJATA NUKLIR**

Banyak hal yang mempengaruhi mengapa para *policy makers* dalam suatu negara untuk mengambil suatu keputusan, yang terkadang keputusan tersebut sangat sulit untuk diterima oleh banyak kalangan. Dalam kasus pengembangan senjata nuklir oleh Korea Utara diterapkan teori pengambilan keputusan (*decision making theory*) dari William D. Coplin. Berdasarkan penerapan teori tersebut atas kasus pengembangan senjata nuklir oleh Korea Utara ada lima faktor yang berhasil dianalisa oleh penulis, yaitu:

A. Kondisi Politik Dalam Negeri Korea Utara

Kenaikan secara formal Kim Jong-il pada posisi puncak menandakan bahwa Korea Utara telah memulai era baru. Kim Jong-il telah mengkonsolidasikan seluruh kekuatannya di atas seluruh persoalan nasional dengan menggunakan kontrol melalui hirarki partai, aparat nasional, dan organisasi-organisasi yang lain. Dia juga telah memperkuat status dan kekuasaan dari elit militer dalam manajemen krisis yang sementara itu, Kim Jong-il terus memelihara pengaruhnya terhadap militer.

Dalam konteks ini terdapat dua hal yang terelaborasi. Pertama, Kim Jong-il telah mengambil kontrol penuh akan kekuatan struktural di Korea Utara dengan mendistribusikan kekuasaannya pada tiga kelompok generasi,

yang mana kelompok umur antara 40-50 tahun memiliki posisi di pusat kekuasaan. Kedua, saat ini militer memainkan peran yang lebih luas, tidak hanya pada pertahanan nasional namun juga pada hubungan luar negeri, kegiatan ekonomi, dan memelihara tatanan sosial. Perkembangan pengaruh militer setelah masa Kim-il Sung terkadang diartikan sebagai sebuah indikasi bahwa kepemimpinan Kim Jong-il adalah tidak stabil. Namun demikian Kim Jong-il telah memelihara kontrol penuh pada militer dengan memberikan pilihan pada posisi kunci dan menaikkan rangking pejabat militer untuk berkorespondensi dengan pangkat KWP (*Korean Worker's Party*).

Sementara itu Kim Jong-il juga sering mengunjungi unit-unit militer dan mengawasi kegiatan-kegiatan militer. Kim Jong-il melakukan 30 kali kunjungan pada tahun 1996 dan 40 kali pada tahun 1997. walaupun demikian, naiknya status militer tidak berarti militer memiliki kekuasaan yang lebih tinggi dari partai. Secara teknis, militer masih berada di bawah kontrol KWP karena Kim Jong-il tampak cenderung lebih memanfaatkan militer daripada tergantung pada militer. Sering juga terjadi perdebatan bahwa ada dua kelompok yang terpisah dan bahkan saling berkonflik di antara elit pemerintah Korea Utara. Liberal, moderat, dan rasionalis berhadapan dengan kelompok yang konservatif, garis keras, dan dogmatis.

Namun demikian sebetulnya cukup sulit untuk menjelaskan perselisihan sesungguhnya antara dua kelompok tersebut. Hwang Jang-yop, mantan sekretaris senior dari KWP komisi pusat dan bekas Kepala Universitas Kim-il

Sung, pada bulan Februari 1997 telah menyatakan bahwa "*there is no concept of faction under north korea's one-man dictatorship*".

Meskipun demikian, seseorang dapat membedakan posisi antara kementerian yang berdasarkan kepentingan kelembagaan atau kehendak pribadi. Seperti pada tahun 1996 di tengah-tengah kebingungan antara peran dan tanggung jawab dari kelompok reformis Korea Utara dan kelompok revolusioner telah terkoordinasi pada sebuah forum internasional guna menarik investor asing dari Razin-Sonbong zona perdagangan bebas di Korea Utara. Namun sayangnya, pada saat yang sama kapal selam Korea Utara tertangkap di perairan Korea Selatan. Hal ini menunjukkan bahwa Kim Jong-il belum dapat mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan lembaga-lembaga negara. Hal tersebut kemungkinan disebabkan karena adanya dua kelompok yang bertindak dalam lingkungan kebijakan yang tidak jelas, juga mungkin disebabkan oleh berbagai isu yang dilaporkan secara terpisah tanpa koordinasi lebih dulu. Sehingga sering kebijakan yang diambil dalam waktu bersamaan saling bertentangan. Mencermati hal ini maka dapat kita simpulkan bahwa meskipun struktur kekuasaan di Korea Utara berpusat pada Kim Jong-il namun perbedaan kebijakan maupun perbedaan visi masih ada di antara para pemimpin Korea Utara.

Organisasi-organisasi di Korea Utara, dihadapkan pada fase baru dalam reformasi kelembagaan guna memperbaiki kondisi ekonomi dan meningkatkan posisi diplomatik. Dalam proses ini birokrasi atau kelompok kepentingan pribadi telah muncul di antara partai partai dan pejabat

pemerintah. Dialog atau kompromi di antara departemen yang berbeda dari partai dan pemerintah hanya mungkin dilakukan melalui pimpinan tertinggi. Sehingga sebagai akibatnya, departemen tertentu atau individu-individu tertentu akan dapat menggunakan pengaruh atau kekuatannya ketika hanya ketika mereka dapat memelihara kedekatan hubungan dengan Kim Jong-il. Hal ini berarti bahwa dalam mekanisme pelaksanaan kebijakan dan fungsi penekanan kebijakan masih terdapat kemungkinan untuk terjadi konflik. Secara khusus, sehubungan dengan kurangnya pengalaman koordinasi kebijakan horizontal maka ketidakharmonisan atau ketidakcocokan di antara departemen-departemen yang ada tampaknya tidak bisa dielakkan.

Berhubungan dengan hal tersebut, John Merrill, seorang diplomat Amerika yang bernegosiasi dengan pejabat-pejabat Korea Utara, membuat sebuah observasi, menulis bahwa:

“Through these has not been enough political space for political factors since the late 1950s, it is nonetheless clear that there are bureaucratic, policy, and personal difference among the north Korean leadership. Indeed, it is sometimes argue that the top leader has an interest making sure that tensions of this differences and can reserve for him self, the final say”.

Di sini juga tampak masih kuatnya pengaruh *cuhe* yang merupakan ajaran dari Kim-il Sung yang masih mendasari kebijakan di Korea Utara. Rakyat Korea Utara juga masih bersandar pada ‘*the great leder teaching*’ dalam menghadapi untuk sesuatu di bawah Kim Jong il

Berbagai propaganda dilancarkan oleh rezim yang berkuasa di Korea Utara. Rakyat Korea Utara meyakini bahwa setiap orang diperlakukan sama di bidang sosialisme. Namun pada kenyataannya tidak demikian, tidak hanya kekuasaan namun juga keuntungan-keuntungan material telah dimonopoli oleh kelompok pemerintah. Semakin buruk kondisi pembangunan ekonomi, maka semakin besar pula kecenderungan dari kelas pemerintah untuk memproteksi sarana monopolinya. Meskipun rakyat bisa kekurangan pangan namun kelas pemerintah tidak mengalami kesulitan dalam masalah pangan. Anggota-anggota kader organisasi seperti partai, Departemen Keamanan Politik, agen keamanan negara dan tentara mendapat penyediaan pangan yang cukup.

Aksi-aksi penggelapan oleh pemerintah adalah sudah menjadi sesuatu yang lazim. misalnya seorang pemimpin dari sebuah lembaga atau bahkan koperasi pertanian pun pemimpinnya akan mencoba menggelapkan sejumlah aset yang ada.

Berkaitan dengan pengembangan senjata nuklir yang dilakukan Korea Utara jelas memperlihatkan bahwa begitu kuatnya pengaruh Kim Jong-il dalam proses pembuatan kebijakan. Kontrol penuh Kim Jong-il terhadap *The Supreme People Assembly* (SPA) sebagai badan perwakilan rakyat telah menempatkan lembaga ini sebagai 'tukang tanda tangan' saja. Kebijakan yang dibuat pada prinsipnya merupakan ambisi dari Kim Jong-il sebagai ketua dari partai buruh (WPK) karena hanya partai inilah yang dapat eksis mengontrol pemerintahan di Korea Utara.

Setelah merasa eksistensinya terancam oleh keberadaan Amerika Serikat di Korea Selatan, telah memaksa Korea Utara untuk meningkatkan posisinya. Terutama berkaitan dengan masalah peningkatan kemampuan persenjataan sebagai sarana pertahanan wilayah. Dan peningkatan kemampuan nuklir Korea Utara pada hakikatnya merupakan ambisi pribadi Kim Jong-il untuk menunjukkan pada rakyatnya dan juga pada dunia internasional bahwa ia mampu untuk mempertahankan negaranya dari pengaruh negara lain, meski negaranya dalam kondisi krisis. Oleh sebab itu pantas kiranya, apa yang disebut Kim-il Sungisme dan *Cuche* sebagai ideologi negara untuk dipertahankan.

Dari analisa di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan untuk mengembangkan senjata nuklir adalah bentuk dari absolutisme kekuasaan Kim Jong-il di Korea Utara.

B. Kemampuan Ekonomi dan Militer

1. Kemampuan Ekonomi

Pada awal masa kepemimpinan Kim Jong-il tampak bahwa kebijakan-kebijakan yang diambil tidak akan berubah jauh dengan Kim-il Sung. Sistem politik "sosialisme ala Korea", ideologi *Cuche*, dan gaya kepemimpinan otoriter telah mampu mempertahankan dinasti Kim-il Sung dan juga ketaatan rakyat pada pemimpinnya selama hampir lima dasawarsa. Kesan keterbukaan politik tampaknya belum akan dijalankan

demikian menjaga stabilitas politik dan mempertahankan rezim yang akan dibentuk.

Sedangkan dalam manajemen ekonominya, Korea Utara menggunakan pendekatan dasar doktrin ideologi. Manajemen ekonomi lebih tergantung pada ideologi daripada hal-hal administratif atau usaha-usaha teknis. Mobilitas politik telah menggantikan dukungan material sebagai alat pemotivasi dan perangsang para pekerja untuk meningkatkan produktivitasnya.

Pada awalnya sistem sosialis Korea Utara (*Cuche*) dianggap dapat menunjukkan kemajuan ekonomi. Namun dalam prosesnya ternyata mendapat banyak kesulitan yang menghalangi keefektifan manajemen ekonomi Korea Utara misalnya, control politik yang terlalu kuat justru menyebabkan rencana-rencana yang dibuat menjadi kaku, sementara pengabaian akan dukungan material menyebabkan hilangnya semangat ataupun keinginan dari para pekerja untuk memproduksi lebih.

Ditambah lagi dengan kebijakan Korea Utara yang menaruh prioritas yang sangat tinggi pada pembangunan industri berat. Sehingga membuat sektor ekonomi yang lain seperti infrastruktur, industri listrik dan pertanian jauh tertinggal. Bahkan industri berat tersebut juga tidak menunjukkan hasil yang nyata, dan tidak mendapat tempat di pasar dunia internasional.

Sehubungan dengan masalah struktural, Korea Utara mendapat masalah ekonomi yang cukup berat. Kurangnya energi dan bahan mentah

menyebabkan kemunduran dalam berbagai aktifitas produksi yang kemudian berimbas negatif pada pembangunan ekonomi, usaha ekspor dan juga pemenuhan kebutuhan konsumsi dalam negeri.

Dalam hal ini, krisis ekonomi yang terjadi di Korea Utara dapat menjadi sebuah kesempatan untuk mengubah sistem lama yang telah terbukti tidak berjalan. Kekurangan makanan, sumber energi, dan bantuan luar negeri yang Korea Utara hadapi bukanlah sekedar yang menjadi tantangan bagi Pyongyang. Masalah-masalah ini telah membawa pada pertumbuhan ekonomi yang negatif, selama lebih dari enam tahun sejak awal-awal terpilihnya Kim Jong-il sebagai pemimpin baru Korea Utara serta semakin meningkatnya jumlah orang yang meninggalkan Korea Utara, telah mengakui bahwa rencana pembangunan tujuh tahunan ketiga yang berakhir pada tahun 1993 telah mengalami kegagalan. Dan kemudian menyiapkan periode penopang antara tahun 1994 sampai tahun 1996 yang mana pada periode ini Pyongyang mendorong kebijakan baru untuk memajukan pertanian, industri listrik, dan perdagangan luar negeri. Namun ternyata pada periode penopang ini juga mengalami kegagalan untuk menutupi kegagalan sebelumnya, ditambah lagi dengan kejadian bencana alam yang beruntun. Terlihat sedikit kemajuan dalam pelaksanaan kebijakan terbuka terbatas Korea Utara terhadap investasi dari luar atau dalam pengembangan zona perdagangan bebas Razm-Sonobong. Dalam masalah kekurangan pangan dan sedikitnya bantuan dari luar, pemerintah Korea Utara terus menekankan rakyatnya untuk berhemat dan bekerja

keras. Namun hal ini justru membuat rakyat menjadi tidak senang. Sementara itu pada saat yang bersamaan, Korea Utara berkonsentrasi pada usaha peningkatan hubungan dengan Amerika Serikat dan menghindari negosiasi dengan Korea Selatan dalam kerjasama antar Korea. Namun demikian meskipun Korea Utara berhasil meningkatkan hubungan dengan Amerika Serikat, tetapi kesempatan Korea Utara untuk memperoleh bantuan ekonomi yang terbesar bergantung pada Korea Selatan.

Dari uraian di atas tampak bahwa kebijakan-kebijakan yang tertutup dan kebijakan terbuka yang terbatas justru menimbulkan masalah dan merugikan Korea Utara. Tidak hanya kerugian dari segi ekonomi namun juga dari kerugian dari segi sosial, karena rakyat menjadi sangat menderita dan tidak percaya kepada pemerintah. Menyadari hal ini maka pemerintah Korea Utara yang dipimpin oleh Kim Jong-il mau tidak mau harus mencari solusi untuk mengatasi masalah yang sangat mendesak di negaranya. Untuk itu ada beberapa alternatif yang telah muncul dan diambil oleh Korea Utara, yaitu: *pertama*, Korea Utara tetap menjalankan kebijakan lama seperti pada masa Kim-il Sung, *kedua*, Korea Utara membuka diri secara terbatas, dan yang *ketiga*, Korea Utara akan lebih membuka diri terhadap dunia luar. Dari ketiga alternatif di atas, tampak bahwa Korea Utara telah meninggalkan dua pilihan pertama yang jelas merugikan Korea Utara. Sehingga Korea Utara mengambil pilihan ketiga yaitu lebih membuka diri terhadap dunia luar. Hal ini jelas sekali ditunjukkan dari tindakan Korea Utara yang telah menyetujui untuk

mengakhiri permusuhan dengan Korea Selatan selama lebih dari setengah abad, dan menciptakan hubungan yang damai dan saling menguntungkan antar Korea melalui penandatanganan *North-South Declaration* dalam *summit meeting* pada tanggal 15 Juni 2002 untuk saling bekerjasama dalam pembangunan ekonomi.

Sebelumnya Kim Jong-il memang tampak enggan untuk lebih membuka diri dan mau bekerjasama dengan Korea Selatan karena kekhawatirannya terhadap dampak negatif yang akan terjadi pada stabilitas politik di Korea Utara. Namun ternyata sedikit keterbukaan dari Korea Utara terhadap bidang-bidang tertentu dalam kerjasama antar Korea memberikan hasil atau dampak positif bagi Korea Utara. Hal ini dibuktikan dengan kenyataan bahwa ekonomi Korea Utara yang sejak tahun 1989 tercatat mengalami pertumbuhan negatif selama sembilan tahun secara beruntun. Namun pada tahun 1999 ternyata ekonomi Korea Utara menunjukkan pertumbuhan GDP yang positif sebesar 6,2%. Selain itu pendapatan nasional perkapita Korea Utara setelah tahun 1999 menjadi 7570 Dollar Amerika Serikat pada tahun 2000, juga pada tahun 1999 Korea Utara telah membuat target-target ekonomi yang jelas dan melakukan beberapa usaha untuk mencapai target tersebut dengan usaha meluaskan produksi industri inti, mengeksplorasi sumber daya alam, memenuhi permintaan konsumen dan menyediakan kebutuhan lainnya.

Jadi bisa ditunjukkan di sini bahwa dengan kebijakan politik luar negeri yang terbuka, khususnya dalam bidang ekonomi, akan sangat menguntungkan bagi pemulihan kondisi ekonomi Korea Utara yang telah sekian lama terpuruk. Bahkan dengan lebih terbukanya Korea Utara terhadap dunia luar yang terutama dengan Korea Selatan, maka akan dapat mempercepat terjadinya keseimbangan ekonomi antar Korea Utara dan Korea Selatan yang diimplementasikan dalam proyek "*Balanced of the national economy through inter Korea economic cooperation*".

Sebuah pandangan yang optimis dari beberapa pengamat menyatakan bahwa dengan kebijakan politik luar negeri yang terbuka maka dalam jangka panjang Korea Utara akan dapat benar-benar menyelesaikan masalah yang ada.

Salah satu bentuk kebijakan terbuka dalam upaya pemulihan ekonomi Korea Utara itu, diwujudkan dalam 'kerangka kesepakatan' dengan Amerika Serikat yang ditandatangani pada tahun 1994. Di dalam kesepakatan tersebut dijelaskan bahwa Amerika Serikat dan sekutunya (KEDO) akan memberikan bantuan pangan terhadap rakyat Korea Utara, bantuan minyak gratis sebanyak 500.000 ton pertahun sebagai sumber energi untuk jalannya roda perekonomian, dan pembuatan reaktor air ringan (LWR) untuk pembangkit energi baru. Dan kompensasi dari semua itu adalah bahwa Korea Utara harus membekukan fasilitas nuklirnya. Namun perkembangan dari kerjasama itu adalah sikap keras Korea Utara untuk terus berambisi mengembangkan kemampuan nuklirnya, terutama

dalam hal persenjataan, meski dengan alasan untuk tujuan damai, yaitu untuk mencukupi kebutuhan energi dalam negeri, terutama energi listrik, telah menyebabkan dihentikannya bantuan-bantuan tersebut. Karena meski dengan alasan demikian, hal tersebut tetap menimbulkan kekhawatiran dari berbagai kalangan dan tidak dapat diterima oleh masyarakat internasional. Karena peningkatan kemampuan nuklir Korea Utara dianggap telah meningkatkan eskalasi konflik di kawasan tersebut, pada gilirannya akan berdampak pada iklim investasi. Dan akibat nyata yang jelas terlihat adalah bahwa penghentian minyak tersebut telah menyebabkan terhentinyaroda perekonomian Korea Utara. Dan pada akhirnya akibat paling signifikan akan sangat dirasakan oleh rakyat Korea Utara, yaitu semakin beratnya tingkat kehidupan mereka.

2. Kemampuan Militer

Sampai saat ini, jika kekuatan Amerika Serikat di Korea Selatan diabaikan, kekuatan militer Korea Utara memiliki keunggulan dibanding Korea Selatan. *Pertama*, Korea Utara memiliki keunggulan yang terbukti dari besarnya anggaran pertahanan yang dikeluarkan. Pada tahun 1983, Korea Utara mengeluarkan anggaran militer/ pertahanan sebesar 25% dari GNP-nya sedangkan Korea Selatan hanya sebesar 6% dari GNP-nya. *Kedua*, Korea Utara memiliki lebih banyak orang bersenjata dibanding jumlah penduduk Korea Selatan dan negara-negara lain di dunia, kecuali Israel. *Ketiga*, Korea Utara memiliki keuntungan geografi Seoul sebagai

ibukota negara, pusat penduduk, tulang punggung perekonomian negara serta jantung politik dan kebudayaan Republik Korea, berjarak sangat dekat dengan DMZ (lihat pada lampiran tentang peta Korea Utara) dan berada dalam jangkauan artileri Korea Utara. Seoul dapat dicapai hanya dalam penerbangan selama tiga menit. Dengan demikian, Korea Utara *in a position to launch a major surprise attack with little or no warning*. Seperti yang telah dibuktikan pada tahun 1950-1953 di mana Seoul berhasil diduduki dalam waktu tiga hari. Sementara itu, pusat penduduk dan industri Korea Utara jauh berada di utara garis DMZ yang merupakan pusat kekuatan militer Korea Utara.

Oleh karena itu dapat dipahami jika Seoul merupakan target utama ofensif Korea Utara sehingga *battle space* yang memerlukan wilayah yang cukup luas untuk melakukan maneuver, penarikan mundur menyusun kekuatan kembali serta mengadakan serangan balik, Korea Selatan hanya memiliki kesempatan yang terbatas, akan sangat sulit sekali bagi Korea Selatan untuk merebut kembali kota tersebut.

Keempat, Korea Utara memiliki jalur komunikasi yang aman dengan dua sekutu utamanya, Cina dan Rusia, karena kedua negara tersebut memiliki perbatasan langsung dengan Korea Utara. Sementara Korea Selatan dipisahkan oleh jarak jauh yaitu sekitar 6000 mil dari sekutu utamanya, Amerika Serikat. Dengan posisi demikian, potensi untuk mengadakan serangan mendadak memang sangat menguntungkan bagi Korea Utara.

Meskipun kedua negara Korea tersebut sama-sama menerapkan *two heavily armed states* tetapi keduanya mempersenjatai diri dengan cara atau strategi dan alasan yang berbeda. Perbandingan pembangunan militer kedua negara, dapat diuraikan dalam tiga hal, yaitu: doktrin yang mendasari postur militer, tingkat ketergantungan terhadap kekuatan asing serta komitmen dalam perlombaan senjata di semenanjung Korea. Ketiga hal ini berkaitan erat dan saling mempengaruhi.

Korea Utara menggunakan doktrin *ofensif* dalam strategi militernya. Doktrin dan strategi pertahanan yang dianut Korea Utara adalah model Soviet (sebelum runtuh) yang menekankan pada serang *ofensif* dan pertumbuhan yang cepat, dengan tekanan utama serangan kilat yang mendukung persenjataan dan pasukan dalam jumlah besar. Model ini tidak bisa dilepaskan dari tugas utama nasionalnya, yaitu membebaskan Korea Selatan dari negara yang disebut neo-kolonialis dan kemudian menyatukan kembali dua Korea. Bagi Korea Utara, kemampuan untuk mendapatkan dan mengamankan persenjataan untuk menjamin keamanan negara, melebihi segalanya, merupakan masalah kelangsungan hidup negara. Pembebasan Korea Selatan merupakan suatu pra-kondisi bagi tujuan akhir Korea Utara yaitu kelangsungan hidup seluruh bangsa Korea yang bersatu kembali.

Untuk mencapai tujuan tersebut, Pyongyang menyandarkan kemampuan negara pada kekuatan sendiri. Pyongyang tidak pernah percaya atau menyandarkan diri pada kekuatan eksternal untuk melindungi

atau menyelamatkan negara, meskipun Pyongyang seringkali mengeluarkan berbagai retorika mengenai persaudaraan di antara negara-negara sosialis demi mencapai tingkat *self-reliance* dalam pertahanan negara. Karena Korea Utara merupakan suatu *garrison state* yang menempatkan prioritas sepenuhnya pada keamanan nasional, serta memberikan status yang unik kepada para penjamin keamanan tersebut, maka sebagai implikasi lebih jauh konsep *military-industrial complex* merupakan sesuatu yang inheren dalam negara.

Pertahanan negara serta pernyataan sarana untuk memenuhi tugas utama tersebut, telah menjadikan militer dan perlengkapannya sangat penting bagi masyarakat Korea Utara. Peranan-peranan tersebut telah sedemikian terintegrasi dan mendalam sehingga sangat membatasi negara serta tujuannya. Dalam strategi atau kebijakan integrasi, doktrin militer Korea Utara ini dimanifestasikan dalam *national liberation strategy* dengan menggunakan kekerasan serta penarikan mundur pasukan asing (Amerika Serikat) dari Korea Selatan sebagai prasyarat.

Berlawanan dengan Korea Utara, pertahanan Korea Selatan bersifat *defensive* terhadap kemungkinan serangan dari Korea Utara. Korea Selatan tidak memperlihatkan sikap yang mencerminkan adanya keinginan untuk membebaskan diri ataupun dibebaskan dari sesuatupun, kecuali keinginan untuk membebaskan diri dari kemiskinan dan penderitaan panjang akibat kolonialisme Jepang dan perang Korea.

Karena lebih mementingkan tujuan pembangunan ekonomi paling tidak pada dasawarsa 1960 dan 1970-an serta akibat tekanan Amerika Serikat, Korea Selatan menyandarkan penjagaan keamanan negara secara langsung kepada Amerika Serikat dan secara tak langsung pada jaringan strategis yang dipimpin oleh Amerika Serikat. Komitmen Amerika Serikat terhadap keamanan Korea Selatan sangat besar, karena Korea Selatan memiliki peranan penting dalam kepentingan regional Amerika Serikat di Asia Timur Laut, yaitu keamanan Korea Selatan sangat penting bagi kredibilitas Amerika Serikat dalam perang Vietnam. Dengan posisi yang demikian pula dapat dipahami, mengapa Amerika Serikat menolak memberi kebebasan pada Korea Selatan untuk meningkatkan kemampuan *self-defense*-nya. Amerika Serikat khawatir Korea Selatan akan memilih postur seperti Korea Utara yang agresif. Korea Selatan yang kuat secara militer bagi Amerika Serikat akan lebih berperan sebagai saingan daripada daripada sekutu yang kuat. Dengan demikian tanggung jawab pertahanan negara kepada kekuatan asing, Korea Selatan memiliki dua keuntungan utama. *Pertama*, Korea Selatan dapat melakukan pembangunan dengan aman, dan *kedua*, dana bagi anggaran militer dapat disalurkan pada sektor lain yang dapat menunjang pembangunan ekonomi.

Untuk mendapatkan gambaran lebih jelas mengenai perbandingan kekuatan militer kedua negara (tidak termasuk kekuatan Amerika Serikat di Korea Selatan) dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 4.1

Keunggulan Komparatif Kekuatan Militer Korea Utara dan Korea Selatan

KEKUATAN	KOREA UTARA	KOREA SELATAN
Jumlah pasukan	1.000.000	650.000
Tank tempur utama	3.500	1.550
Pesawat tempur	706	380
Pembom	80	0
Misil permukaan ke permukaan	69	12
Misil anti pesawat	176	540
Tank ringan	650	0
Kapal selam	24	3

Sumber: <http://www.angkasa-online.com>

Dari angka-angka di atas, secara keseluruhan Korea Utara lebih unggul daripada Korea Selatan, jika kehadiran pasukan Amerika Serikat diabaikan. Korea Selatan tidak hanya inferior dalam jumlah personel tetapi juga tingkat kecanggihan peralatan yang digunakan. Peralatan perang yang dikirim Amerika Serikat ke Korea Selatan sebagian besar merupakan persenjataan dan peralatan yang dipakai dalam PD II. Sementara itu di samping bantuan persenjataan dari Soviet (Rusia), Korea Utara lebih banyak memproduksi sendiri peralatan perangnya, termasuk kapal-kapal selam yang mengancam jalur komunikasi laut Korea Selatan dan mampu

Di samping faktor-faktor di atas, ada faktor lain yang dapat menentukan kekuatan militer. Barangkali faktor-faktor ini lebih penting karena menentukan kekuatan di masa yang akan datang, yaitu industri pertahanan, ekonomi nasional dan tenaga manusia. Pada saat ini, Korea Utara lebih unggul dari Korea Selatan dalam kekuatan militer tetapi lemah dalam kekuatan ekonomi nasional. Dalam posisi demikian, Korea Selatan memiliki paling tidak dua keuntungan, *pertama*, dengan kemampuan industri yang semakin tinggi dan ditunjang oleh perkembangan ekonomi yang pesat untuk meningkatkan *self-defense*-nya. Potensi ditunjang oleh fakta adanya kemunduran perekonomian Amerika Serikat yang selama ini menopang perekonomian Korea Selatan. Kondisi ini memungkinkan Korea Selatan meningkatkan kemampuan militer seperti yang terjadi di Jepang di mana Amerika Serikat menginginkan Jepang untuk mengeluarkan anggaran pertahanan yang lebih besar untuk menjaga keamanan nasional. *Kedua*, dalam hal jumlah kekuatan/ tenaga manusia dan basis mobilisasi. Kedua unsur ini menjadi faktor yang penting dalam perang yang panjang. Korea Selatan tampaknya menyadari benar keuntungan dan keunggulan tersebut. Dalam kerangka ini, *Unification Policy* salah satunya dialog antar dua pemerintah untuk lebih meningkatkan kemandirian.

Tetapi meskipun masing-masing negara Korea memiliki keunggulan dan kelemahan, faktor kekuatan militer dalam negeri tidak memungkinkan bagi terjadinya integrasi kedua Korea. Posisi geopolitis Korea

menyebabkan kedua negara Korea tidak bebas menentukan nasib sendiri. Invasi militer salah satu pihak kepada pihak lain justru akan mengundang kekuatan luar untuk ikut campur di dalamnya. Jika hal ini terjadi, perang Korea yang lain justru akan memperburuk nasib kedua negara. Selain itu ketidakseimbangan kekuatan ditambah lagi pengaruh keamanan Korea Selatan dari pasukan Amerika Serikat membuat keruh suasana keamanan kedua negara sehingga menghambat proses keamanan masing-masing negara karena dianggap sebagai bentuk ancaman.

C. Konteks Internasional

Keluarnya Korea Utara dari NPT dan upaya pengaktifan kembali fasilitas nuklirnya menimbulkan kekhawatiran dan kecemasan dari seluruh dunia, terutama dari sejumlah negara yang secara geografis-politis posisinya berdekatan dengan Korea Utara.

Politik luar negeri Korea Utara yang selama ini cenderung tertutup menyebabkan Korea Utara menjadi negara yang terkucilkan dari pergaulan internasional. Pada tahap selanjutnya hal ini menyebabkan kondisi ekonomi dan sosial yang terus memburuk.

Kondisi ini diperparah dengan adanya embargo internasional terhadap Korea Utara akibat keberadaan fasilitas nuklirnya yang berbasis plutonium, yang mana plutonium tersebut dikhawatirkan digunakan untuk memproduksi senjata nuklir. Di samping itu penerapan kebijakan yang cenderung tertutup dengan dunia luar juga menjadikan perekonomian Korea Utara tidak dapat berkembang secara optimal. Arus perdagangan yang dilakukan hanya dengan

beberapa negara tertentu, pada masa sekarang ini dari segi keuntungan yang dihasilkan tidaklah dapat diharapkan. Hal inilah yang pada akhirnya menyebabkan terpuruknya ekonomi Korea Utara sehingga krisis menerpa negara tersebut.

Menyadari hal tersebut, Korea Utara mengambil langkah melalui panandatanganan “kerangka kesepakatan” non-proliferasi nuklir dengan Amerika Serikat yang ditandatangani pada Oktober 1994. Dan sebagai imbalannya, untuk menopang kebutuhan energi Korea Utara harus membekukan fasilitas nuklirnya tersebut dan digantikan dengan pembangunan reaktor air ringan (LWR) dan pemberian bantuan minyak dari KEDO (*The Korean Peninsula Electricity Development Organization*), di mana Amerika Serikat merupakan salah satu anggota terpentingnya selain Jepang, Korea Selatan, dan Uni Eropa.

Namun, setelah pada beberapa saat yang lalu ketika kapal patroli Spanyol, yang merupakan sekutu Amerika Serikat, menangkap kapal Korea Utara yang membawa sejumlah rudal *scud* yang menuju Yaman, Amerika Serikat segera tahu dan menyatakan bahwa Korea Utara telah mempunyai program pengembangan uranium untuk senjata nuklir, dan Korea Utara mengakuinya.¹⁷

Dengan adanya pengakuan dari pemerintah Korea Utara yang telah mengadakan program pengayaan uranium untuk membuat senjata nuklir,

... dan sebagai akibat hal ini nuklir merupakan pelanggaran atas perjanjian

Dari pernyataan tersebut, Amerika Serikat, Uni Eropa, Korea Selatan, dan Jepang kemudian sepakat untuk menanggukhan pengapalan BBM ke Korea Utara mulai Desember 2002 untuk menghukum negara yang sedang kesulitan energi tersebut, karena keberadaan program senjata nuklirnya, meskipun hal tersebut pada awalnya dibantah oleh Korea Utara.

Berkaitan dengan penghentian bantuan minyak secara sepihak oleh Amerika Serikat tersebut, tentu saja Korea Utara mengalami krisis energi yang berimbas pada macetnya proses produksi. Dan hal ini menimbulkan kemarahan pada pihak Korea Utara, sehingga untuk memenuhi kebutuhan energinya, Korea Utara berupaya untuk membuka kembali fasilitas pembangkit listrik tenaga nuklirnya di Yongbyon yang selama ini telah dibekukan PBB berdasarkan perjanjian tahun 1994, karena memproduksi plutonium, dan meski untuk itu Korea Utara harus keluar dari NPT.

D. Sebagai Reaksi dari penghentian Bantuan Minyak dari Amerika Serikat (KEDO)

Berdasarkan "kerangka kesepakatan" tahun 1994 yang telah ditandatangani di Jenewa, di mana kerangka kesepakatan tersebut menyeruka kepada Korea Utara agar Korea Utara memberhentikan dan menghilangkan fasilitas nuklirnya serta mengizinkan IAEA untuk melakukan inspeksi. Yang sebagai imbalannya adalah Korea Utara akan menerima dua reaktor air ringan (LWR) yang dibiayai dan dibangun melalui Organisasi Pembangunan

Semenanjung Korea (KEDO). Selain itu Korea Utara juga akan menerima pasokan BBM sebesar 500.000 ton setiap tahunnya.

Dengan meningkatnya hubungan antara Korea Utara dan Amerika Serikat, maka pada Desember 1998 keduanya mengadakan pembicaraan mengenai keprihatinan Amerika Serikat terhadap fasilitas nuklir di Kumchang-ni, timur laut Pyongyang. Dan sebagai imbalan dari bantuan pangan yang telah diberikan oleh Amerika Serikat, Korea Utara didizinkan untuk mengunjungi Kumchang-ni, namun tidak ditemukan adanya aktifitas nuklir.

Akibat meningkatnya krisis nuklir di dunia, pada Januari 2002 presiden Amerika Serikat George W Bush mengatakan bahwa Korea Utara, Iran, dan Irak membentuk 'poros kejahatan' yang mengancam dunia dengan senjata pemusnah massal. Dan dari pernyataan itu Korea Utara mengatakan bahwa pernyataan Amerika Serikat tersebut sama dengan deklarasi perang.

Menanggapi hal itu Amerika Serikat mengadakan kunjungan ke Korea Utara dan mengungkapkan bukti bahwa Korea Utara memiliki program pengembangan Uranium untuk senjata nuklir. Pernyataan ini diakui oleh Korea Utara, namun mereka bersedia membicarakan penyelesaiannya jika Washington bersedia untuk menandatangani perjanjian non-agresi untuk menjamin kedaulatan Pyongyang, dan berjanji tidak campur tangan dalam pembangunan ekonomi Korea Utara. Tetapi hal ini ditolak oleh Amerika Serikat. Bahkan Amerika Serikat dan sekutunya (KEDO) lantas memberhentikan pengiriman BBM ke Korea Utara.

Dari sinilah kemarahan Korea Utara berawal, sehingga pada tahap selanjutnya IAEA menyerukan agar Korea Utara mengizinkan mereka untuk melakukan inspeksi. Namun hal itu ditolak Korea Utara dan bahkan para pemeriksa dari IAEA tersebut diusir dari Korea Utara karena Korea Utara menganggap mereka bersekongkol dengan Amerika Serikat. Dan pada puncaknya, Korea Utara memutuskan untuk mengundurkan diri dari keanggotannya di NPT.

E. Keleluasaan Pengembangan Kemampuan Nuklir

Persoalan mengenai peranan senjata nuklir serta pengaruhnya terhadap keamanan internasional setelah perang dingin menjadi masalah yang menarik dikaji karena ada beberapa keuntungan dan alasan bagi suatu negara untuk mengembangkan senjata nuklir.

Pertama, dari segi militer. Hans J. Morgenthau telah menyatakan bahwa kekuatan militer sebagai suatu pengancan atau potensi merupakan faktor material terpenting dalam pembentukan *power politics* suatu bangsa. Maksudnya jelas bahwa kekuatan militer lebih sering digunakan sebagai pendukung tujuan-tujuan yang akan dicapai, tanpa harus benar-benar menggunakannya. Pemilikan sistem persenjataan nuklir dipandang akan mampu mencegah negara lain untuk mekancarkan serangan lebih dulu.¹⁸

Kedua, dari segi politik. Persenjataan nuklir dianggap dapat memberikan sumbangan bagi terjaminnya kemerdekaan suatu bangsa dari intervensi pihak