

BAB II

POLITIK LUAR NEGERI KOREA SELATAN TERHADAP MITRA-MITRA UTAMA

Manusia disebut sebagai makhluk sosial, yang berarti bahwa manusia tidak dapat hidup sendiri dan selalu membutuhkan bantuan orang lain. Hal ini juga dapat menggambarkan sikap negara, dimana tidak ada satu pun negara di dunia yang mampu hidup sendiri. Setiap negara membutuhkan bantuan negara lain untuk memenuhi kebutuhannya masing-masing. Kebutuhan tersebut pada akhirnya menjadi landasan suatu negara dalam melakukan hubungan dengan aktor lain yang bisa kita sebut dengan politik luar negeri. Dalam bab ini akan dijelaskan mengenai dinamika hubungan yang terjadi antara Korea Selatan terhadap mitra-mitra utamanya yaitu Amerika Serikat (AS), Jepang, Republik Rakyat Tiongkok (RRT) dan Korea Utara. Deskripsi ini kemudian menjadi bahan analisa penulis guna mengkaji politik luar negeri Korea Selatan.

Keempat negara tersebut dianggap sebagai mitra utama dalam skripsi ini karena dianggap memiliki pengaruh besar dalam arah kebijakan luar negeri Korea Selatan terutama di wilayah Asia Timur. AS dan Jepang merupakan negara yang terlibat dalam *Trilateral Military Alliance*. AS bersama merupakan sekutu utama bagi Seoul. Persekutuan diantara kedua negara ini telah dimulai sejak berakhirnya Perang Dunia II dimana AS layaknya “penopang hidup” bagi Korea Selatan ketika negara ini perlu melakukan perbaikan pasca perang. Meskipun hubungan dengan Jepang tidak selalu baik diakibatkan latar belakang sejarah, namun dinamika yang terjadi diharapkan dapat menjadi bahan kajian dan sumber pertimbangan. Sementara RRT merupakan pasar ekonomi terbesar bagi Korea Selatan dengan 25% eksportnya dikirim ke RRT dan 60% turis yang datang ke negeri ginseng ini berasal dari RRT. Menurut beberapa pengamat, RRT merupakan negara dengan pengaruh yang besar di Asia Timur baik dari segi ekonomi maupun politik. Dikatakan juga bahwa Beijing adalah pengaruh paling signifikan atas Korea Utara karena Pyongyang

terlihat bergantung pada dukungan untuk kelangsungan hidupnya (Shim & Flamm, 2012, hal. 5). Penjelasan ini kemudian berkaitan dengan mitra Korea Selatan selanjutnya yaitu Korea Utara. Negara ini tidak bisa dipisahkan dari tujuan politik luar negeri Korea Selatan selain karena ikatan persaudaraan yang dimiliki, sehingga Seoul selalu memiliki cita-cita untuk melakukan perbaikan hubungan bahkan melakukan reunifikasi dengan Korea Utara.

A. Dinamika Hubungan Korea Selatan dengan Amerika Serikat (AS)

Korea Selatan telah menjalin persekutuan dengan AS sejak tahun 1950an ketika AS masuk ke wilayah semenanjung Korea untuk berjuang mengusir Korea Utara yang berusaha mengambil alih wilayah Korea Selatan. Lebih dari 33.000 tentara AS terbunuh dan 100.000 di antaranya mengalami luka selama masa perang 3 tahun tersebut. Pada tanggal 1 Oktober 1953, dua bulan setelah kedua pihak yang berkonflik menandatangani perjanjian gencatan senjata, Korea Selatan dan AS menandatangani *Mutual Defense Treaty (MDT)*. Perjanjian ini berarti apabila salah satu pihak diserang oleh pihak ketiga, maka pihak lain juga akan bertindak karena dianggap sebagai ancaman bersama. Amerika Serikat mempertahankan sekitar 28.500 pasukan di Korea Selatan untuk melengkapi pasukan bersenjata yang berkekuatan 650.000 personil. Di sisi lain, Korea Selatan mengerahkan pasukan untuk mendukung kampanye militer pimpinan AS di Vietnam (Manyin & Chanlett-Avery, 2015, hal. 11).

Aliansi yang terbentuk pada tahun 1953 itu diawali dengan situasi dimana Korea Selatan merupakan negara miskin yang bergantung pada AS untuk keberlangsungan hidupnya dan juga keamanannya. Hingga tahun 1970, AS meng-cover seluruh biaya keamanan di Korea Selatan. Di akhir tahun 1970an, ketika Washington sedang memikirkan keinginan untuk menarik seluruh pasukan militernya di Korea Selatan, hal ini berhasil meyakinkan Seoul untuk ikut berkontribusi dan mendukung

pasukan AS di negaranya. Sejak tahun 1980an Korea Selatan berkomitmen untuk membayar *joint facilities* dan di tahun 1990an jumlahnya sebesar sepertiga dari keseluruhan biaya (Kim, 2006, hal. 269).

Pertumbuhan ekonomi Korea Selatan yang cepat serta perkembangan politik yang terjadi di negara tersebut memunculkan rasa percaya diri dan keinginan untuk memiliki hubungan yang lebih seimbang dengan sekutunya, AS. Berakhirnya Perang Dingin berdampak dengan terpilihnya Roh Tae Woo sebagai Presiden Korea Selatan yang melakukan normalisasi hubungan dengan Moskow pada tahun 1990 dan Beijing pada tahun 1992. Hal ini memberikan ruang kebebasan bagi Korea Selatan dalam hal identitas maupun politik luar negeri. Korea Selatan memilih untuk mengembangkan politik luar negeri dengan identitas nasionalnya yang baru sebagai *Newly Industrialised Country (NIC)* dibandingkan melanjutkan politik luar negerinya sebagai *U.S. dependent* (Kim, 2006, hal. 268).

Hubungan antar kedua negara ini cukup konsisten di dekade pertama pasca Perang Dingin. Berlanjutnya hubungan aliansi antar Korea Selatan dan AS ini menandai tidak adanya perubahan sikap. Tetapi di akhir tahun 1990an hingga awal abad ke-21 dibawah kepemimpinan Presiden Kim Dae Jung dan Roh Moo Hyun, seiring dengan kondisi perekonomian yang mulai membaik, Korea Selatan mulai terbuka terhadap Korea Utara. Pada masa ini, AS sedang merekonstruksi identitasnya pasca Perang Dingin sebagai *lonely unilateral superpower* (Kim, 2006, hal. 227 dan 267).

Secara umum aliansi Korea Selatan-AS, diawali pada awal tahun 1990, berubah dari aliansi militer di masa Perang Dingin menjadi *security management system*. Presiden Kim Dae Jung menyatakan bahwa pasukan AS yang ditempatkan di Semenanjung Korea dan di Jepang sangat menentukan untuk pemeliharaan perdamaian dan keseimbangan kekuatan tidak hanya di semenanjung tetapi juga di Asia Timur. Tetapi terdapat

perdebatan besar mengenai *burden sharing* antar kedua negara. AS mengklaim bahwa Seoul ingin menjadi partner yang setara tetapi tidak berkeinginan untuk menyediakan dana yang sesuai serta komitmen politik. Dengan kata lain, Washington menuding Seoul melakukan *free-riding*. Di sisi lain, Korea Selatan menuding AS membagi beban terkait biaya dalam aliansi tanpa membagi kekuatan (Kim, 2006, hal. 268-269).

Di masa kepemimpinan Presiden Roh Moo Hyun yang berlangsung sejak 2003 hingga 2008, ia memilih untuk melakukan negosiasi dengan Korea Utara terkait denuklirisasi. Sementara ia lebih terbuka dalam mengkritik kebijakan Amerika Serikat terhadap Semenanjung Korea, hal ini membuat hubungan kedua negara menjadi cukup memburuk dan munculnya sentimen anti-Amerika di masyarakat (Encyclopaedia Britannia, 2018). Roh Moo Hyun memang lebih memfokuskan politik luar negerinya terhadap Korea Utara. Ia memiliki beban untuk melanjutkan *sunshine policy* milik Presiden sebelumnya, Kim Dae Jung. Hal ini mengakibatkan Roh menghadapi kesulitan untuk menyeimbangkan antara kebijakan terhadap Korea Utara dan aliansi dengan AS (Kim C. , 2005, hal. 1).

Di masa kepemimpinan Roh Moo Hyun, selain hubungan diplomasi yang kurang baik, tetapi juga anggapan bahwa Amerika Serikat merupakan salah satu aktor yang menghambat proses reunifikasi antara Korea Utara dengan Korea Selatan. Hingga masa kepemimpinannya berakhir, sentimen tersebut masih ada. Pada tahun 2004, survei menyebutkan bahwa 46% beranggapan bahwa AS adalah penghambat dalam proses reunifikasi. Aktor-aktor progresif di Korea Selatan menyatakan bahwa reunifikasi merupakan masalah yang eksklusif antara kedua negara sehingga mereka mempertanyakan keberadaan AS di Semenanjung Korea (Kim C. , 2005, hal. 5).

Di tahun 2008 ketika Lee Myung Bak diangkat menjadi Presiden Baru Korea Selatan. Berbeda dengan pendahulunya, Presiden Lee lebih memfokuskan politik luar negerinya

terhadap AS, sehingga pada masanya hubungan Washington-Seoul berjalan cukup baik (Yang, 2008, hal. 130). Semasa kampanye, Lee telah memberikan gambaran mengenai politik luar negerinya melalui Doktrin Myung Bak atau biasa disebut Doktrin MB, dimana dalam salah satu poinnya menyebutkan,

“find a way to strengthen and improve the U.S. alliance based on a long tradition friendly relations, common values and mutual benefit, and develop a new U.S.-ROK strategic master plan” (Lee, 2008, hal. 7)

Berdasarkan pada janjinya saat kampanye untuk melakukan perbaikan hubungan dengan AS, Lee Myung Bak bertemu dengan Presiden AS, George W. Bush, pada 19 April 2008 untuk meng-*upgrade* hubungan kedua negara menjadi *21st Century Strategic Alliance*. Pertemuan yang dilaksanakan di Camp David ini membahas mengenai penegasan kembali kerjasama pertahanan antara kedua negara, serta denuklirisasi Korea Utara. Keduanya sepakat bahwa Korea Selatan dan AS, bersama-sama dengan RRT, Rusia dan Jepang, perlu menekan Korea Utara untuk menghentikan proyek senjata nuklirnya. Selanjutnya juga dibahas mengenai kerjasama ekonomi antar kedua negara (Lee, 2008, hal. 4-5).

Park Geun Hye diangkat menjadi Presiden Korea Selatan yang baru pada tahun 2013. Di masa pemerintahannya, hubungan antara Korea Selatan dan RRT berada pada titik terkuat. Park menyatakan bahwa ia lebih memilih untuk memfokuskan kebijakan pada Korea Utara, dimana kebijakan ini bisa saja bermasalah bagi AS. Pengaruh RRT semakin besar di wilayah Asia Timur sementara Park telah terus berupaya untuk memperkuat hubungan Sino-Korea Selatan, tetapi selalu di atas fondasi yang disediakan oleh aliansi solid AS-Korea Selatan. Park Geun Hye berinisiatif untuk membuka dialog formal antara Korea Selatan, AS dan RRT terkait isu Korea Utara. Namun tampaknya kurang menarik perhatian bagi pejabat AS dan RRT. Upaya ini dilakukan Park untuk

mengubah identitas Korea Selatan yang selalu dianggap sebagai negara lemah dan objek dari *super powers*, atau disebut *a shrimp among whales* (Snyder, 2016, hal. 108).

Dari segi ekonomi, Korea Selatan telah menjadi negara yang semakin liberal dengan mengurangi perlindungan terhadap pasar domestik. Tingkat tarif Korea Selatan di tahun 2000an sebanding dengan yang dimiliki oleh negara-negara yang tergabung dalam *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)* (Kim S. S., 2006, hal. 273)).

Seoul juga telah menghapus pembatasan impor kuantitatif pada hampir semua barang kecuali beras dan barang pertanian lainnya. Kesuksesan ekonomi Korea Selatan tidak bisa dilepaskan dari peran besar AS di dalamnya. AS menjadi *supporter* terbesar bagi Korea Selatan di tahun 1950an hingga 1960 dengan total bantuan ekonomi dan militer sebesar \$1 triliun per tahun. Korea Selatan sangat tergantung pada bantuan AS di tahun 1950 hingga perusahaan yang berkembang di AS menganggap Korea sebagai mimpi buruk yang hanya mengharapkan bantuan sumber daya dari AS. Hingga pertengahan tahun 1960, mayoritas bantuan yang diberikan kepada Korea Selatan merupakan dana hibah bukan uang pinjaman (Kim S. S., 2006, hal. 273-275).

Meskipun saat ini Korea Selatan sudah tidak bergantung lagi pada AS untuk bertahan hidup, tetapi keberadaan AS masih menjadi kepentingan ekonomi yang besar bagi Seoul. Perdagangan antar kedua negara ini mencapai angka \$68 triliun pada tahun 2000. Di tahun 2003 angka ini menurun hingga \$61 triliun dan Amerika Serikat tidak lagi menjadi tujuan ekspor terbesar lagi bagi Korea Selatan. Posisi ini telah digantikan oleh RRT sebagai partner perdagangan terbesar di tahun 2004. Sejak tahun 1990 Korea Selatan telah menjadi mitra perdagangan terbesar ke-6 atau ke-7 dalam hal pertukaran barang dan memegang peranan penting untuk ekspor produk pertanian AS (Kim S. S., 2006, hal. 275). Kepentingan perdagangan Korea Selatan terhadap AS dapat dikatakan menurun. Jumlah ekspor

ke AS di tahun 1980an bisa mencapai 40% tetapi di tahun 2004 jumlah ini turun mencapai angka 20% seiring dengan peningkatan ekspor Seoul ke Beijing. Atas hal ini AS memandang RRT sebagai *trade competitor* (Kim S. S., 2006, hal. 277). Meskipun begitu, hingga tahun 2000an AS masih menjadi investor terbesar dalam hal *Foreign Direct Investment (FDI)* disusul oleh Uni Eropa dan meninggalkan RRT jauh di belakang.

Untuk meningkatkan kerjasama ekonomi yang terjalin antara Seoul dan Washington, Perjanjian Perdagangan Bebas AS-Korea Selatan (KORUS FTA) mulai berlaku pada 15 Maret 2012. KORUS FTA dinegosiasi dan ditandatangani pada 30 Juni 2007 oleh Presiden George W. Bush. Tetapi Bush tidak menyerahkan rancangan perjanjian tersebut kepada Kongres karena adanya perbedaan pendapat dengan para pejabat Partai Demokrat atas isu daging sapi dan otomotif. Pada tanggal 3 Desember 2010, Presiden Obama dan Presiden Lee Myung Bak mengumumkan bahwa mereka telah mencapai kesepakatan untuk menangani isu-isu luar biasa yang terkait dengan KORUS FTA. Pada akhirnya, peraturan yang ada terutama berfokus pada perdagangan di bidang pertanian dan otomotif (William & Manyin, 2014). Perjanjian ini dibuat untuk mengurangi dan menghilangkan hambatan tarif dan non tarif bilateral dan meningkatkan aturan dan disiplin yang mengatur hubungan perdagangan dan investasi bilateral, termasuk masalah seperti: perdagangan barang-barang manufaktur, produk pertanian, dan jasa, penanaman modal asing, pengadaan pemerintah, hak kekayaan intelektual, dan hak-hak pekerja dan lingkungan, di antara isu-isu lainnya. Meskipun sebagian besar ketentuan perjanjian segera diberlakukan, beberapa sedang bertahap dalam beberapa tahun ke depan (William & Manyin, 2014, hal. 1).

KORUS FTA diharapkan membawa banyak peluang bisnis baru, terutama untuk sektor baja dan otomotif Korea Selatan. Data statistik di tahun awal diberlakukannya FTA ini menunjukkan bahwa pertukaran perdagangan dengan AS telah

memberi manfaat dari liberalisasi perdagangan. Protes keras dan berkelanjutan terhadap FTA dan impor daging sapi menunjukkan bahwa sentimen anti-AS masih terjadi di sebagian besar masyarakat Korea Selatan. Eskalasi militer yang terjadi ini dengan Korea Utara dan pendekatan yang lebih hati-hati terhadap urusan-urusan di wilayah Korea oleh AS tampaknya setidaknya telah meredakan sentimen anti-AS di negara itu. Garis politik Presiden Park *vis-à-vis* Korea Utara telah secara terbuka didukung oleh Presiden Obama yang menyatakan bahwa “*trust policy*” yang diusung oleh Park, sejalan dengan pendekatannya. AS juga mengapresiasi keinginan dari Presiden Park untuk memperkuat hubungan dalam sektor ekonomi, politik dan militer dengan Washington serta antusiasmenya terhadap prinsip-prinsip pasar bebas (Bendini, 2014, hal. 15).

Oleh sebab itu, meskipun AS bukan lagi menjadi penopang Korea Selatan tetapi masih ada kepentingan ekonomi yang besar bagi Seoul. Selain itu, keberadaan AS “di sisi” Korea Selatan memberikan jaminan keamanan terutama di wilayah Asia Timur. Para pengamat juga menyatakan bahwa AS bisa saja menjadi kunci untuk reunifikasi dua Korea.

B. Dinamika Hubungan Korea Selatan dengan Jepang

Hubungan antara Korea Selatan dengan Jepang seringkali disebut sebagai *so near yet so far relationship*. Memang jika dilihat dari sisi letak wilayah, kedua negara ini sangat dekat, juga secara ideologi dan pertumbuhan ekonomi, namun sangat jauh dalam banyak hal. Dari empat negara besar di wilayah Asia Timur, Jepang tidak bisa dibandingkan dengan identitas politik wilayah tersebut. Hal ini disebabkan oleh kehadiran Jepang yang justru berfungsi sebagai pengingat akan identitas nasional yang terluka bagi kedua Korea dan RRT, Jepang memberikan pencerahan atas arah kebijakan domestik Seoul, Pyongyang dan Beijing. Dari empat negara besar tersebut, Jepang memberikan dampak negatif paling signifikan dalam membentuk identitas

nasional dan nasionalisme Korea Selatan (Kim S. S., 2006, hal. 157).

Apabila dihitung secara konvensional, Jepang merupakan salah satu *great powers* karena ekonominya merupakan yang terbesar kedua atas dasar *Gross Domestic Products (GDP)*, anggaran pertahanan militernya merupakan yang terbesar ke-5 dan kapabilitas ekonominya hanya dilampaui oleh orang-orang di PBB. GDP, atau *Gross Domestic Products*, adalah salah satu indikator utama yang digunakan untuk mengukur kesehatan ekonomi suatu negara, bisa dibilang yang paling penting dari semua statistik ekonomi karena mencoba untuk menangkap keadaan ekonomi dalam satu nomor. Cukup sederhana, jika ukuran GDP naik pada tiga bulan sebelumnya, ekonomi tumbuh. Jika itu negatif, maka terjadi kontraksi. Dan dua periode kontraksi tiga bulan berturut-turut berarti ekonomi sedang dalam resesi. Kekuatan pasukan militer Jepang merupakan salah satu yang terbesar dan paling besar di dunia. Bantuan kemanusiaan yang diberikan Jepang kepada UN merupakan yang kedua terbesar. Namun, baik di panggung dunia maupun di Asia Timur, Jepang kontemporer belum mampu merebut tempat yang diakui dan dianggap sebagai kekuatan besar global. Jarak yang lebar antara kekuatan politik dan ekonomi Jepang dapat dijelaskan karena adanya beban yang berat dari sisi geografi, sejarah dan identitas nasional termasuk *international role*. Sebagai negara dengan luas teritorial yang tidak cukup besar dan memiliki sumber daya yang terbatas serta jumlah penduduk yang besar, menyebabkan Jepang sangat bergantung pada impor gas dan minyak bumi (Kim S. S., 2006, hal. 158).

Hubungan Korea Selatan dan Jepang memiliki kaitan erat dengan beban di masa lalu yaitu di awal abad ke-19 dimana Jepang menduduki Korea Selatan. Bahkan sebelum era modern di Asia Timur, invasi yang dilakukan oleh Toyotomi Hideyoshi terhadap Korea di tahun 1590 memberikan gambaran dasar atas imajinasi Korea mengenai seperti apa Jepang itu. Jepang dianggap sebagai perampok yang telah menguasai hampir seluruh wilayah Semenanjung Korea dan hanya mampu diusir

dengan bantuan Tiongkok. Di era Tokugawa yang mendahului restorasi Meiji, hubungan Korea-Jepang disebut sebagai *kyorin* (*neighborly relations*), sementara hubungan Korea-Tiongkok disebut *sadae chui* (*servicing the great* (Kim S. S., 2006, hal. 166-167)).

Hal ini menyebabkan perubahan dalam restorasi Meiji dan keterbukaan Jepang terhadap negara Barat. Meskipun Jepang mencoba untuk mempertahankan hubungan dengan Korea, namun opini nasional mengenai Korea menjadi lebih ekspansionis. Di tahun 1860, Jepang melihat bahwa Rusia dan Inggris memiliki ketertarikan atas dominasi wilayah Korea. Atas kekhawatiran tersebut, Jepang menawarkan mediasi dengan AS terkait Korea. Ekspansi ini didasari atas keamanan dan keyakinan bahwa dengan menguasai Korea maka Jepang akan lebih aman terhadap serangan dari luar. Hingga pada Februari 1876, disepakati Perjanjian Kanghai yang mendeklarasikan Korea sebagai negara otonom. Interaksi antar kedua negara meningkat sejak saat itu, tetapi bukan ke arah yang positif. Munculnya kelompok anti-Jepang serta percobaan kudeta oleh gerakan progresif di Korea menyebabkan pecahnya Perang Tonghak di tahun 1894 dimana saat itu Tiongkok memberikan bantuan terhadap kelompok kudeta berupa pasukan militer. Dalam perang tersebut Jepang berhasil menduduki Istana di Seoul dan melakukan *remodelling* terhadap pemerintahan Korea dan seluruh aspek kehidupan di sana.

Kabinet Jepang mendeklarasikan bahwa Jepang berusaha untuk menguasai kekuatan dan perlindungan dalam masalah politik dan militer Korea dan untuk mempromosikan pengembangan hak-hak ekonomi dan kepentingan Jepang di Korea serta mengklaim bahwa Korea adalah pisau belati yang siap menusuk hati Jepang. Setelah mendapat dukungan dari AS dan Inggris dan mencapai kesepakatan pada tahun 1905 Jepang mengejar status protektorat dan mengontrol arah kebijakan eksternal Korea dan penempatan seorang residen umum di Seoul untuk mengelola urusan diplomatik dan memiliki

audiensi pribadi dengan Kaisar Korea. Meskipun mendapat penolakan keras, tetapi Jepang berhasil menempatkan residen di setiap kantor pemerintahan Korea. Dalam 2 tahun, Jepang mencapai kesepakatan dengan Rusia dan mendapat izin untuk menganeksasi wilayah Semenanjung Korea. Aneksasi ini dilakukan atas perjanjian yang disepakati pada 22 Agustus 1910 oleh Sunjong, Kaisar Korea dan Pemerintah Jepang (Kim S. S., 2006, hal. 168).

Di era modern, identitas nasional Korea sedikit banyak dipengaruhi oleh percobaan kolonialisme dari Jepang. Pada tanggal 1 Maret 1919 pemberontakan melawan pemerintahan kolonial dan penindasan dianggap oleh banyak orang sebagai momen pendirian negara Korea modern. Ketika Republik Korea terbentuk pasca perang, para tokoh utama saat itu merupakan tokoh-tokoh anti-Jepang. Pada saat Perang Dunia II berlangsung, Korea berperan sebagai sumber bahan mineral dan buruh yang dibayar murah. Sebagai tambahan, pada masa perang, perempuan Korea dipaksa untuk melayani tentara Jepang. Korban yang masih hidup hingga saat ini masih berjuang untuk meminta kompensasi, termasuk korban di RRT dan Filipina. Oleh karena itu, *Liberal Democratic Party (LDP)* di Jepang berusaha untuk membersihkan *image*-nya dari pandangan yang terlalu kritis terhadap Jepang pasca perang atau kejahatan yang telah dilakukan oleh pasukan Kekaisaran Jepang melalui buku teks (Kim S. S., 2006, hal. 170-171).

Di tahun 1945 Jepang berusaha untuk menghadapi kelangkaan sumber daya alam dengan membuka diri terhadap dunia luar dengan posisi kekuatan, membangun kekuatan militer dan kerajaan yang luas di Asia termasuk kolonisasi wilayah Semenanjung Korea. Namun, strategi ini menjadi malapetaka bagi Jepang dimana Jepang mengalami kekalahan dalam Perang Dunia II. Kolonialisme Jepang ini tentu menyisakan kenangan pahit bagi Korea Selatan. Hal ini menyebabkan Korea Selatan semakin berpandangan bahwa Jepang merupakan negara yang agresif dan sangat militeristis (Kim S. S., 2006, hal. 158 dan 163).

Ketika Perang Korea pecah di tahun 1950, Jepang tidak ikut terlibat secara militer namun mendapatkan keuntungan ekonomi dan politik secara maksimal. Jepang yang masih lemah secara ekonomi berada dalam payung keamanan AS. Ketika perang berakhir, Jepang kembali mendapatkan kedaulatannya dan menemukan potensi baru dalam bidang ekonomi. Jepang menjadi penyuplai peralatan perang bagi AS dan di tahun 1950-1954 AS memberikan \$3 miliar dolar untuk hal tersebut. Sementara di Korea, Syngman Rhee dengan berapi-api mengklaim bahwa keuntungan yang didapatkan Jepang tersebut adalah hasil dari Perang Korea. Ia menjadi sangat marah atas saran dari AS bahwa bantuan yang diberikan terhadap Korea harus digunakan untuk produksi barang Jepang, ia tidak ingin Korea menjadi *appendix* bagi pemulihan ekonomi Jepang. (Kim S. S., 2006, hal. 172)

Di tahun 1950an Jepang mulai mencoba untuk melakukan rekonsiliasi hubungan dengan negara-negara tetangganya melalui negosiasi bilateral dengan *Western-aligned Asian states*. Diawali dengan Republik Tiongkok (Taiwan) pada tahun 1952, diikuti kemudian dengan Burma di tahun 1954, Indonesia di tahun 1958, Vietnam Selatan di tahun 1959 dan Korea Selatan di tahun 1965 serta Malaysia di tahun 1967. Negosiator Jepang mampu menuntaskan perjanjian yang “ambigu” kata-katanya di mana ia menawarkan bantuan pembangunan ekonomi yang dapat diartikan sebagai reparasi tanpa resmi harus mengakui apa yang telah mereka lakukan di masa lalu (Kim S. S., 2006, hal. 173).

Pada tahun 1965 Korea Selatan dan Jepang menyepakati *Treaty on Basic Relations* yang menandai normalisasi hubungan antar kedua negara. Namun terdapat banyak kontroversi di dalamnya, yaitu perbedaan interpretasi mengenai isi perjanjian tersebut. Dalam hukum internasional, ketika dua negara membangun hubungan diplomatik, satu negara tidak bisa membahas yurisdiksi negara lain kecuali bila ada perselisihan teritorial antara kedua negara. Namun, ketika Korea dan Jepang telah menyepakati perjanjian tersebut,

yurisdiksi Korea menjadi kontroversi karena Korea Selatan berperang melawan Korea Utara untuk legitimasi Korea. Masalah ini tertera dalam artikel 3 yang menyebutkan,

“It is confirmed that the Government of the Republic of Korea is the only lawful Government in Korea as specified in the Resolution 195 (III) of the United Nations General Assembly. (Yoon, 2015, hal. 137)”

Korea Selatan menginterpretasikan artikel ini sebagai pengakuan bahwa Korea Selatan adalah satu-satunya negara berdaulat di Semenanjung Korea (Kim S. S., 2006, hal. 188). Sementara Jepang memandang artikel ini bahwa kedaulatan tersebut hanya terbatas pada wilayah Republik Korea Seperti yang tercantum dalam Resolusi Sidang Umum PBB 195 (Yoon, 2015, hal. 137-138).

Kontroversi lain adalah interpretasi artikel 2 yang menyebutkan,

“It is confirmed that all treaties or agreement concluded between the Empire of Japan and the Empire of Korea on or before August 22, 1910 are already null and void.”

Masalah ini terkait dengan bagaimana Jepang mengakui pendudukannya di Korea. Korea bertahan dengan pandangan bahwa pendudukan Jepang adalah invasi dan aneksasi yang dilakukan Jepang adalah paksaan, dan tidak berlaku serta dibatalkan sejak awal. Di sisi lain, Jepang bersikeras bahwa aneksasi tersebut legal tetapi ditolak oleh Korea, sehingga akhirnya memutuskan untuk menambahkan kata *“already”* dalam artikel 2. Dengan kata lain, perjanjian tersebut adalah perjanjian yang efektif namun dibatalkan (Yoon, 2015, hal. 139).

Dibawah *Agreement on Economic Cooperation and Property Rights*, Jepang memberikan dana hibah sebesar \$300 juta dan \$200 juta dana pinjaman kepada pemerintah Korea. Jepang menyatakan bahwa bantuan ini bukanlah kompensasi dan reparasi untuk kejadian di masa lalu. Jepang memaksa agar kompensasi tersebut dianggap telah diselesaikan dengan adanya *Treaty on Basic Relations*. Pemerintah Korea Selatan sebaliknya berpendapat bahwa meskipun telah melepaskan hak untuk kompensasi, tetapi perjanjian tersebut tidak berlaku untuk warga negara Korea secara individu. Normalisasi ini memberikan efek yang cukup signifikan bagi hubungan ekonomi kedua negara. 3 tahun setelah perjanjian disepakati, Korea Selatan menjadi pasar ekspor Jepang terbesar kedua setelah AS. Pada tahun 1973, Jepang melewati AS sebagai sumber utama *FDI* di Korea Selatan (Kim S. S., 2006, hal. 189).

Hubungan Seoul-Tokyo berada di puncaknya pada era pemerintahan Kim Dae Jung. Pada 8 Oktober 1998, kedua negara membuat *Joint Declaration for a New Japan-Korea Partnership for the 21st Century*. Dari deklarasi ini, Jepang secara resmi memohon maaf kepada Korea Selatan atas kerusakan dan ketidakadilan yang diakibatkan okupasinya di negeri ginseng tersebut. Permohonan maaf ini sebelumnya juga telah disampaikan oleh Perdana Menteri Murayama pada 15 Agustus 1995. Kim Dae Jung, tidak seperti Presiden Korea Selatan yang lain, menerima permohonan maaf ini. Tetapi, Murayama kemudian merusak reputasinya dengan mengatakan bahwa aneksasi terhadap Korea adalah legal (Yoon, 2015, hal. 143).

Setelah hubungan yang relatif normal selama beberapa tahun, Presiden Roh Moo Hyun di pada 1 Maret 2005 menyampaikan pidatonya dan meminta Jepang untuk meminta maaf secara tulus atas perbuatannya di masa lalu, termasuk untuk membayar kompensasi atas kerugian tersebut. Presiden Roh bertindak agresif sangat berkaitan erat dengan sengketa pulau Dokdo atau Takeshima. Jepang mengklaim pulau tersebut milik Jepang, saat *Russo-Japanese War* tahun 1904-05 Jepang memberi nama

Takeshima untuk pulau tak berpenghuni itu. Tetapi di tahun 1946, Douglas MacArthur tidak memasukkan Pulau Takeshima ke dalam wilayah teritorial Jepang. Kemudian Korea Selatan sebagai negara berdaulat yang baru, memiliki hak atas wilayah tersebut. Sengketa mengenai wilayah ini telah terjadi sejak tahun 1953. Pemerintahan Roh juga telah menginternasionalisasi isu tersebut dengan mengancam akan memblokir Jepang untuk menjadi anggota permanen Dewan Keamanan PBB (Kim S. S., 2006, hal. 191-192).

Pada tahun 2012, Jepang dan Korea Selatan seharusnya menandatangani perjanjian *General Security of Military Information Agreement (GSOMIA)*. Jelas Korea Selatan dan Jepang adalah dua negara tetangga yang paling terancam oleh sikap agresif beraliran nuklir Korea Utara, memiliki kebutuhan yang lebih besar untuk berbagi intelijen dan mereka menerima banyak dukungan dari sekutu mereka, Amerika Serikat, untuk melakukannya. Pada saat itu, Lee Myung-bak adalah presiden Korea Selatan sejak 2008. Ia mendorong hubungan yang lebih dekat dengan Jepang, pendekatan yang lebih tegas terhadap Korea Utara, dan pendekatan yang lebih skeptis terhadap China. Namun, pada menit-menit terakhir, Seoul menolak untuk menandatangani perjanjian karena meningkatnya oposisi politik dan publik di Korea Selatan. Belakangan di tahun itu, Presiden Lee menjadi presiden Korea Selatan pertama yang mengunjungi Dokdo/Takeshima, sebuah batu yang diklaim oleh kedua negara dan dikelola oleh Korea Selatan. Pada awal masa jabatan Lee, hubungan Korea Selatan-Jepang berada di titik tertinggi baru dengan banyak kemajuan yang diharapkan (Cook, 2016).

Pada 2013, Park Geun Hye mengambil alih sebagai presiden Korea Selatan yang mendorong hubungan lebih dekat dengan China, pendekatan *trustpolitik* yang lebih lunak terhadap Korea Utara, dan pendekatan yang sangat kritis ke Jepang. Dia terkenal karena mengatakan tidak akan ada gunanya bertemu dengan Perdana Menteri Abe sampai pemerintah Jepang meluruskan kesalahannya. Namun, pada 23 November 2016, Korea Selatan dan Jepang menandatangani GSOMIA

yang sangat tertunda. Pada awal periode Park, hubungan Korea Selatan-Jepang berada di titik tidak ada tanda-tanda kemajuan (Cook, 2016).

Pada tahun 2015 yang menandai 50 tahun pasca perjanjian normalisasi, Presiden Park Geun Hye dan Perdana Menteri Shinzo Abe setuju untuk melaksanakan perjanjian terkait isu *comfort women* dimana Jepang akan meminta maaf dan memberikan \$8.3 juta untuk para korban yang masih hidup. Menteri Luar Negeri Jepang, Fumio Kishida, menyatakan,

“The issue of ‘comfort women’ was a matter which, with the involvement of the military authorities of the day, severely injured the honor and dignity of many women. In this regard, the government of Japan painfully acknowledges its responsibility”
(Choe, 2015).

Hubungan Korea Selatan-Jepang selalu mengalami peningkatan dan ketegangan selama beberapa dekade ini. Hal ini disebabkan oleh beban sejarah dan luka lama atas kekejaman Jepang di masa lalu. Sehingga Korea Selatan nampak berhati-hati untuk membuat kebijakan terkait normalisasi hubungan dengan Tokyo. Hubungan diplomatik antara kedua negara sangat berorientasi ekonomi. Hubungan ekonomi kedua negara tidak mengalami banyak kontroversi berat seperti hubungan politiknya.

Di masa pemerintahan Syngman Rhee pada tahun 1950an, seperti telah disampaikan sebelumnya, ia menolak untuk menggunakan ekonomi negaranya untuk menopang Jepang. Ia bahkan menyeimbangkan jumlah impor dari Jepang dengan jumlah ekspornya. Sementara di era Park Chung Hee, di tahun 1963 impor dari Jepang mencapai angka \$162 juta, setara dengan 30% total impor Korea Selatan. Sejak kedua negara ini melakukan normalisasi hubungan, Korea Selatan menerima

\$800 juta dari Jepang—\$300 juta dana hibah, \$200 juta pinjaman dan \$300 juta kredit komersial. Angka perdagangan terus meningkat sejak tahun 1965. Penurunan terjadi di tahun 1998-98 karena *Asian Financial Crisis (AFC)*. Butuh 4 tahun bagi Seoul dan Tokyo untuk memulihkan kembali kerjasama ekonominya pasca AFC (Kim S. S., 2006, hal. 214-215).

Seiring dengan meningkatnya ketertarikan akan integrasi ekonomi Asia, Korea Selatan dan Jepang mulai membahas mengenai kemungkinan dibuatnya *Japan-Korea Free Trade Area (JKFTA)* pada tahun 1998. Pada Maret 2002, Presiden Kim Dae Jung dan Perdana Menteri Koizumi Junichiro sepakat untuk membentuk *study group* yang terdiri dari perwakilan pemerintah, pebisnis dan ilmuwan untuk mempersiapkan JKFTA. Kelompok ini bekerja hingga tahun 2003 dan terhenti di tahun 2004 karena adanya ketidaksepakatan mengenai tarif impor produk agrikultur. Jepang menyatakan akan membuka 50% pasar agrikultur ke Korea Selatan. Namun Seoul mengklaim jika minimnya akses pasar justru akan menghilangkan nilai dari FTA itu sendiri (Kim S. S., 2006, hal. 218).

Sementara di awal tahun 2000an, RRT menjadi pusat perdagangan Korea Selatan sehingga menurunkan ketergantungan Korea Selatan terhadap impor dan ekspor dari dan ke Jepang. Di sisi lain, ketergantungan Jepang pada Korea Selatan justru meningkat dari 6.3% di tahun 2001 menjadi 8.1% di tahun 2010. Kemudian menurun ke angka 7.7% di tahun 2011 akibat gempa yang melanda Jepang, namun kembali meningkat ke angka 8.2% di tahun 2013 (Mukoyama, 2014, hal. 14).

Setelah perjanjian mengenai *Comfort Women* pada Desember 2015, hubungan Seoul-Tokyo semakin baik, kedua negara telah mencapai beberapa perjanjian ekonomi dan keamanan bilateral lainnya. Setiap negara berkomitmen untuk membangun kembali hubungan bilateral. Sayangnya, bagaimanapun, baik faktor politik domestik maupun konteks geopolitik akan membatasi kemajuan tambahan dalam arah politik luar negeri Korea Selatan terhadap Jepang (Synder,

2016). Meskipun masyarakat Korea Selatan tidak sevakal dulu mengenai isu sejarah. Tetapi hal itu masih saja tertanam di masyarakat yang menyebabkan sulitnya pembuatan keputusan dan kemajuan hubungan kedua negara dalam bidang selain ekonomi.

C. Dinamika Hubungan Korea Selatan dengan Republik Rakyat Tiongkok (RRT)

Hubungan antara Korea Selatan dan RRT tidak bisa dilepaskan dari besarnya dampak sejarah yang dilalui kedua negara. Hubungan Sino-Korea ini sudah berlangsung lama, bahkan hampir seusia dengan Korea itu sendiri. Negara Korea telah memiliki hubungan yang erat dengan Tiongkok sejak tahun 676 Masehi. Dalam sejarahnya, negara Korea yang dibentuk pada tahun 57 sebelum Masehi oleh Dinasti Silla dikenal sebagai kerajaan pertama dan tidak memiliki hubungan luar negeri. Hubungan kedua negara ini saat itu disebut sebagai *tributary system* (sistem anak sungai) yang dimulai pada awal abad ke-5 dan diatur secara tetap di era Dinasti Goryeo (918-1392) kemudian sepenuhnya dilembagakan pada era Dinasti Joseon (1392-1910). Hubungan anak sungai Sino-Korea terjadi ketika Korea dilanda defisit finansial dimana Tiongkok memberikan hadiah kekaisaran pada Korea. Tiongkok juga membantu mengusir Jepang saat invasi yang dilakukan oleh Toyotomi Hideyoshi (1592-98). Hal ini kemudian meningkatkan permintaan upeti dari Tiongkok terutama emas dan perak. Sehingga Korea menjadi negara bawahan Tiongkok selama masa ini (Kim S. S., 2006, hal. 48).

Orang Korea tertarik pada China "dengan cara yang sama seperti Renaissance Eropa tertarik ke Yunani sebagai benteng peradaban dan budaya di tempat yang kemudian dikenal dunia." Namun, Tiongkok memandang Korea sebagai adik kecil, dan "sangat yakin dari superioritas mereka sendiri" dan mereka pikir Korea akan secara alami mengikuti Tiongkok (Renner, 2006, hal. 9).

Hubungan antar kedua ini berjalan dengan baik dan merupakan perpaduan antara kerjasama militer dan kebudayaan. Namun ketika Manchus masuk ke wilayah Tiongkok dan mulai mempengaruhi kekuatan Dinasti Qing. Tidak hanya orang Korea melihat bahwa Manchus adalah suku yang barbar, tetapi Korea juga melihat titik lemah dari Tiongkok, ditambah lagi dengan meningkatnya imperialisme di Jepang. Sehingga mulai muncul sikap tidak percaya dan kecurigaan terhadap Tiongkok. Hal ini menandai berakhirnya sistem anak sungai antar Sino-Korea. Tiongkok juga harus merelakan Korea pada Jepang setelah mengalami kekalahan dalam perang tahun 1894. Sejak saat itu, tidak hanya Jepang yang menjajah Korea, tetapi negara Barat lainnya juga bersaing untuk memberikann pengaruh di Semenanjung Korea. Persaingan ini terus berlanjut hingga pecahnya Perang Korea di tahun 1950 (Renner, 2006, hal. 9).

Ide untuk melaksanakan perang datang langsung dari Kim Il Sung yang meminta Uni Soviet untuk menginvasi wilayah selatan pada Maret 1949, ia menjamin untuk dapat “memerdekakan” Seoul dalam waktu 3 hari sehingga tidak ada waktu bagi AS untuk ikut campur. Namun melihat kondisi saat itu, dimana perang saudara di Tiongkok belum selesai dan kekuatan militer Korea Utara yang masih lemah, Stalin memilih untuk menunda invasi. Pada bulan Mei 1950, Stalin menjelaskan kepada Mao Ze Dong bahwa invasi tersebut memungkinkan untuk dilakukan sekarang. Melihat kemenangan *Chinese Communist Party (PRC)* Oktober 1949, kesuksesan uji coba bom atom Soviet dan penarikan tentara AS di Korea Selatan di tahun yang sama, Staling memberikan keputusan final yang disetujui oleh Mao (Kim S. S., 2006, hal. 50).

Akibat Perang Korea, hubungan Sino-Soviet menguat untuk waktu yang singkat kemudian melemah untuk jangka waktu yang lama karena munculnya rasa tidak seimbang. Jarak yang semakin luas antara permintaan Tiongkok dan ketidakmampuan Soviet untuk memenuhinya menjadi alasan terkuat. Karena ketergantungan Tiongkok terhadap Soviet

dalam persiapan invasi ke Korea Selatan tanpa disadari pengaruh kekuatan besar juga beralih dari Moscow ke Beijing. Tentara Soviet yang sukses membawa Kim Il Sung ke kursi kepemimpinan tidak kembali, sementara para sukarelawan Tiongkok ikut campur tangan untuk menyelamatkan rezim sosialis yang baru tumbuh dan di ambang kehancuran, mereka tetap bertahan hingga tahun 1958. Hal ini menandai berakhirnya dominasi Soviet di Korea Utara. Hubungan Beijing-Pyongyang dikonsolidasi pada tahun 1953 ketika keduanya sepakat untuk melakukan kerjasama jangka panjang dalam bidang ekonomi, militer dan budaya. Beijing menjanjikan bantuan \$200 juta untuk rekonstruksi. Tentara Tiongkok juga bertahan selama beberapa tahun untuk membantu pembangunan disana. Sejak itu, Beijing memiliki kebijakan yang disebut *one-Korea Policy* yang pro terhadap Pyongyang. Kebijakan tersebut bertahan hingga lebih dari tiga dekade (Kim S. S., 2006, hal. 50-51).

Selama Perang Dingin, Tiongkok tidak memiliki ruang ideologi maupun strategis untuk “menyimpang” dari hubungannya dengan Korea Utara. Tetapi atas dilantikannya Deng Xiaoping sebagai pemimpin baru Tiongkok di tahun 1982 dengan kebijakan luar negerinya yang independen, kebijakan *one-Korea policy* nampak terdeideologisasi. Hubungan Beijing dan dua Korea menjadi semakin kompleks, bervariasi dan multidimensional. Tiongkok dianggap satu-satunya sebagai negara yang sukses dengan *two-Korea policy* di wilayah Asia Timur (Kim S. S., 2006, hal. 51-52).

Setelah Perang Dingin lebih dari empat dekade, pada 24 Agustus 1992 Korea Selatan dan RRT menandatangani *joint communiqué* yang menyepakati kedua negara untuk saling mengakui dan membangun hubungan diplomatik. Upaya normalisasi ini tidak berjalan begitu saja, hal ini dimulai pada kepemimpinan Deng (1978-1992). Berawal dari *one-Korea policy* melalui *one-korea de jure / two-korea de facto* menuju kebijakan *two-Korea de jure* dan *de facto* di tahun 1992. Keputusan ini merupakan bentuk penyesuaian atas kebijakan luar negeri pasca Mao terkait dengan perubahan keadaan

domestik, regional dan global. Beijing menganggap Semenanjung Korea sebagai elemen penting dari lingkungan keamanan RRT. Selain itu, Korea Selatan disebut-sebut sebagai model untuk *state-led development strategy* bagi RRT, serta sumber potensial dukungan untuk modernisasi China. Korea Selatan juga dianggap sebagai parter potensial untuk meng-counter tekanan ekonomi dari AS dan hegemoni ekonomi Jepang di Asia (Kim S. S., 2006, hal. 53).

Sejak normalisasi, Beijing dan Seoul telah mengejar variasi dari apa yang mereka sebut "*cooperative partnership*" Di atas kerja sama ekonomi, Beijing dan Seoul melakukan pertukaran diplomatik secara aktif, melakukan pertukaran militer, dan bekerja sama menuju perdamaian di semenanjung. Meskipun hubungan diplomatik kedua negara berkembang lebih lama dari pada hubungan ekonominya, tetapi tetap memiliki progres yang substansial sejak tahun 1992.

Pembukaan hubungan diplomatik ini juga ditandai dengan dibukanya Konsulat di Shenyang terletak wilayah timur laut RRT. Namun perkembangannya cukup lambat. Pertama kali didiskusikan pada tahun 1992 dan baru resmi dibuka pada tahun 1999. Saat itu Korea Selatan memiliki Kedutaan di Beijing dan lima konsulat lainnya, sementara RRT memiliki Kedutaan dan 1 Konsulat di Busan. Seoul mengklaim bahwa menginginkan adanya Konsulat di Shenyang karena ada 5000-10.000 warga Korea-Cina di sana. Tetapi, RRT mengkhawatirkan bahwa Seoul akan menciptakan aliansi yang luar biasa dengan tiga provinsi di Tiongkok timur laut dan Korea Utara, yang sudah mengoperasikan Konsulat Jenderal di Shenyang. Pada tahun 2000, Beijing dan Seoul setuju untuk menginstal hotline langsung antara dua menteri luar negeri. Pada tahun yang sama, kedua pemerintah menandatangani sebuah perjanjian tentang "*judicial cooperation in criminal investigating*" yang memungkinkan untuk pertukaran informasi dan bukti antara otoritas penegak hukum. Kemudian pada tahun 2001, sebuah Konsulat Jenderal Korea Selatan di Guangzhou membuka pelayanan untuk membantu perusahaan Korea yang beroperasi

di kawasan ini dan membantu mengatur pertukaran personel. Seiring dengan hubungan diplomatik mereka yang terus meningkat, pemerintah Korea Selatan telah mengambil langkah untuk menunjukkan kepada RRT seberapa besar nilai hubungan ini (Renner, 2006, hal. 22).

Satu langkahnya terdiri dari *One China Policy* oleh Seoul. Selain menghentikan penerbangan ke Taipei setelah normalisasi, Seoul telah mengambil langkah lain untuk menunjukkan kepada RRT di sisi siapa ia berdiri. Pada tahun 2002, pemerintah menentang kunjungan ke Korea Selatan itu oleh Ibu Negara Taiwan Wu Shu-chen, dengan alasan itu akan melanggar *One China Policy*. Seoul juga mencegah kunjungan ke Korea Selatan oleh Dalai Lama karena banyaknya protes kelompok Buddha di Korea Selatan. Seoul juga sempat mengatakan kepada Amerika Serikat bahwa mereka tidak dapat menggunakan pasukan AS yang ditempatkan di Korea Selatan untuk operasi di luar semenanjung Korea tanpa persetujuan Seoul. Tindakan ini dilihat sebagai upaya untuk menarik minat jika ada perselisihan militer antara RRT dan Taiwan (Renner, 2006, hal. 23).

Sebelumnya di tahun 1999, pada masa kepemimpinan Kim Dae Jung, Korea Selatan menolak untuk bergabung dengan program *Threat Missile Defense (TMD)* bersama AS sebagai rasa hormat terhadap Beijing. AS menyatakan dalam *second round* dari *Six Party Talks* bahwa program ini juga sejalan untuk menghadapi ancaman Korea Utara. Tetapi pandangan Seoul terhadap ancaman misil Pyongyang nampaknya lebih sejalan dengan Beijing dibanding Washington. Hubungan Korea Selatan-AS tidak terlalu baik di masa Kim Dae Jung dan Roh Moo Hyun (1998 dan 2003). Kedua pemimpin tersebut mempertahankan hubungan baik dengan Beijing sementara terdapat perubahan dalam politik domestik terkait Korea Utara serta minimnya kesepakatan mengenai “hakikat ancaman” Korea Utara bagi Korea Selatan dan AS.

Di tahun 2005, Presiden Roh menyatakan bahwa tidak akan berada di sisi AS dan Jepang melawan RRT dan Korea Utara. Ia mengkritik pandangan tradisional yang memandang Seoul mencari *triangular military cooperation* dengan Washington dan Tokyo. Seoul menyampaikan bahwa mereka membutuhkan rezim keamanan multipartai “*that include China not contain it,*” dengan kepentingan untuk terciptanya perdamaian di Semenanjung Korea dan Asia Timur (Kim S. S., 2006, hal. 75).

Para pemimpin RRT merasa senang dengan pendekatan kebijakan luar negeri Roh Moo Hyun, termasuk penekanan Roh pada perdamaian dan rekonsiliasi antar-Korea, perlunya kerjasama regional dan stabilitas regional, dan keinginannya untuk kemerdekaan yang lebih besar dalam konteks hubungan aliansi AS-Korea Selatan. Hal ini dianggap sebagai bukti bahwa RRT kemungkinan akan menjadi mitra strategis utama Korea Selatan. Namun hal ini kemudian dipatahkan oleh Presiden Lee Myung Bak yang kebijakannya lebih condong terhadap AS. RRT mengambil langkah yang tidak biasa yaitu dengan mengirim utusan ke Seoul untuk bertemu dengan Presiden Lee. Presiden Lee mengunjungi RRT pada Mei 2008 dimana ia dan Presiden Hu menyepakati untuk meng-*upgrade* hubungan kedua negara menjadi “*strategic cooperative partnership*” menandakan bahwa RRT masih merupakan partner dagang terbesar bagi Seoul (Scott, 2009, hal. 11).

Pada tingkat resmi, komponen strategis dari *strategic cooperative partnership* masih tetap menjadi aspirasi hingga didefinisikan secara eksplisit. Namun tidak jelas bahwa kedua pihak memiliki ketertarikan yang kuat untuk menggali lebih dalam mengenai hal tersebut dan mengidentifikasi batas-batas kerjasama. Bagi RRT, poin utama mungkin adalah bahwa “pelukan” politik diperlukan dan diinginkan untuk menarik Korea Selatan lebih dekat, terutama mengingat prospek hubungan Korea Selatan yang kuat dengan AS. Bagi Seoul, peluang ekonomi tetap menjadi daya tarik utama dalam hubungan dengan Beijing, dan kerjasama politik yang diperkuat mungkin juga terbukti bermanfaat dalam konteks mengelola

reunifikasi Korea. Dalam pengertian ini, pemerintahan Lee telah dengan jelas menyimpulkan bahwa salah satu manfaat strategis yang diperoleh dari kerjasama yang lebih erat dengan Amerika Serikat adalah bahwa aliansi berfungsi sebagai platform untuk meningkatkan posisi dan pengaruh Korea Selatan dalam hubungannya dengan negara lain, terutama dengan RRT (Scott, 2009, hal. 13-14).

Setelah mengalami masa hubungan yang suram dan mencapai titik terendahnya, berbeda dengan Lee Myung Bak, Presiden Park Geun Hye arah kebijakannya justru lebih dekat pada RRT dibanding AS. Kebijakan yang diusung Park Geun Hye terhadap RRT adalah *Trust Building Process* atau biasa disebut *building trust*. Menurut pemerintahan Park, *trust* perlu ditumbuhkan kembali terutama setelah adanya kekecewaan, ia tidak muncul begitu saja dan pada prosesnya tidak perlu terburu-buru (Hwang, 2014, hal. 7).

Pada kunjungannya ke RRT Juni 2014 lalu, Presiden Park dan Xi berdiskusi mengenai isu ancaman Korea Utara, *Korean Peninsula Trust Process* dan *the North East Asia Peace Initiative*. Kebijakan Park ini diapresiasi oleh RRT terutama setelah Presiden Park mendengarkan pandangan RRT terkait isu-isu tersebut. Para pengamat menyatakan bahwa hubungan antara Seoul-Beijing mencapai kesuksesan di masa awal kepemimpinan Presiden Park (Hwang, 2014, hal. 7-8).

Beberapa masalah telah secara signifikan menggagalkan hubungan dekat sebelumnya antara Beijing dan Seoul, terutama keputusan pemerintah Korea Selatan yang tampaknya tak terduga untuk menerapkan sistem *Terminal High-Altitude Area Defense (THAAD)* AS di wilayah Korea Selatan. Sementara itu, skandal yang melibatkan teman dekat Park, Choi Soon-sil, telah benar-benar membalik citra domestiknya dan merusak kepercayaan publik pada kemampuannya untuk memerintah negara, yang mengakibatkan diturunkannya Park dari kursi kepresidenan. Akibatnya, diplomasi Tiongkok Park telah berakhir sementara terjebak dalam dilema diplomatik,

menciptakan ketidakpastian tentang hubungan masa depan Korea Selatan dengan Tiongkok, mitra dagang terbesarnya dan pemangku kepentingan kritis dalam banyak masalah bilateral dan regional.

Hubungan ekonomi antara kedua negara berfungsi sebagai fondasi tempat Seoul dan Beijing mendasarkan sisa hubungan mereka. Seburuk apapun situasinya, perdagangan mereka berlanjut pada kecepatan yang berubah-ubah. Pada tahun 2002, perdagangan Sino-ROK telah meningkat tujuh kali sejak 1992. Sejak awal hubungan ekonomi mereka, perdagangan antara keduanya telah meningkat 1.647 kali dari 1979 hingga 2001 (Renner, 2006, hal. 11).

Sebelum normalisasi, sekitar tahun 1970an, kedua negara sepakat untuk melakukan hubungan ekonomi yang “dipisahkan” dari urusan politik. Perdagangan antar kedua negara berjalan walaupun tidak signifikan, tetapi hal ini tetap menandai adanya kemajuan hubungan kedua negara. Ketika hubungan ekonomi mulai tumbuh, hubungan diplomatik pasti muncul. Pada tahun 1990, Asosiasi Perdagangan Korea (KOTRA) dan Kamar Dagang China mendirikan kantor perdagangan yang menandai dimulainya hubungan ekonomi yang disetujui pemerintah dan pergeseran dari perdagangan tidak langsung menjadi transaksi terbuka dan langsung. Kemajuan berlanjut selama beberapa tahun berikutnya karena kedua pemerintah saling memberikan status *Most Favored Nation* dan setuju untuk melindungi investasi (Renner, 2006, hal. 16). Pasca normalisasi, hubungan ekonomi kedua negara terus berkembang dengan pesat hingga tahun 2003, RRT muncul pasar perdagangan terbesar Korea Selatan dan mulai bersaing dengan AS untuk menjadi mitra dagang terbesar secara keseluruhan. Predikat ini kemudian diraih pada tahun 2004 dengan peningkatan ekspor ke RRT sebesar 42% dan 39% (sekitar \$79.4 miliar) dari total perdagangan (Kim S. S., 2006, hal. 77).

Dampak krisis keuangan global terhadap ekonomi telah berdampak pada perdagangan global. Perdagangan Sino-Korea

Selatan diproyeksikan mencapai \$200 miliar pada tahun 2010 sebelum krisis, tetapi pertumbuhan domestik Korea Selatan yang melambat dan dampak krisis global terhadap ekspor ke RRT memperlambat pertumbuhan perdagangan dan investasi bilateral. Bank Sentral Republik Korea telah memperkirakan pertumbuhan 2 persen pada tahun 2009, pertumbuhan paling lambat dalam lebih dari satu dekade. Ekspor, yang mencakup 60% ekonomi Korea Selatan, mengalami penurunan 18,3% menjadi \$29,26 miliar, penurunan tahunan terbesar dalam tujuh tahun, karena ekspor ke China turun 32,9 persen menjadi \$ 5,33 miliar yang merupakan penurunan terbesar dalam 16 tahun (Scott, *China-Korea Relations: Sweet and Sour Aftertaste*, 2009, hal. 4).

Pasca krisis, kedua negara berkomitmen untuk memulihkan dan terus meningkatkan hubungan ekonominya. Hingga saat ini, RRT masih menjadi partner perdagangan terbesar bagi Korea Selatan. Tetapi setelah isu THAAD, hubungan ekonomi ini menjadi terancam. RRT yang tidak sepakat dengan instalasi THAAD di Korea Selatan—karena dianggap membahayakan keamanan RRT—memberikan sanksi ekonomi terhadap Seoul. Hal itu menyebabkan turis dari RRT dilarang untuk bertamasya ke Korea Selatan, sedangkan pemasukan dari sisi *tourism* paling besar didapat dari wisatawan asal Tiongkok. RRT juga menutup 23 gerai Lotte, salah satu perusahaan terbesar di Korea Selatan. Melarang penayangan program TV dari Korea Selatan, juga menutup situs web untuk menonton program TV Korea Selatan secara online.

Melihat dinamika yang terjadi, meskipun kedekatan politik Seoul dengan Beijing seringkali mengalami fluktuasi dari masa ke masa, tetapi dapat dilihat bahwa faktor-faktor yang menjelaskan orientasi politik luar negeri Korea Selatan terhadap RRT adalah tentang kepentingan mereka tentang kerjasama ekonomi. Korea Selatan melihat peluang ekonomi yang jauh lebih besar daripada ancaman militer yang terkait dengan kebangkitan China (Kang, 2009).

D. Dinamika Hubungan Korea Selatan dengan Korea Utara

Setelah 35 tahun (1910-1945) Semenanjung Korea akhirnya mendapatkan kemerdekaan dari Jepang. Namun negara ini tidak membayangkan akan menghadapi permasalahan lain yang sangat tragis. Pasca kemerdekaannya dari Jepang, AS dan Uni Soviet masuk ke wilayah Semenanjung Korea. Hal ini berdasarkan pada Konferensi 3 Menteri antara AS, Inggris dan Uni Soviet untuk mendirikan negara perwalian di wilayah Korea selama 5 tahun di bawah pengawasan PBB (Yang & Setiawati, 2003, hal. 189). AS menempati wilayah Selatan dan Uni Soviet di wilayah Utara tentu dengan ajaran yang berbeda, AS dengan demokrasi dan kapitalisme sementara Uni Soviet dengan ideologi sosialis komunisnya. Perbedaan ini kemudian menimbulkan pertentangan. Di Utara Uni Soviet mempercayakan pada Kim Il Sung untuk menjalankan pemerintahan sementara di Selatan AS memilih Syngman Rhee yang pro-Amerika.

Hal ini justru membawa jalan buntu bagi AS dan Uni Soviet, hingga akhirnya masalah ini dibawa ke PBB. Dalam sidang umum PBB diputuskan bahwa pemerintah Korea akan dibentuk berdasarkan pemilihan umum (pemilu) dan PBB kemudian membentuk *The UN Commission on Korea (UNCOK)* sebagai pengawas pemilu. Namun Korea Utara menolak keputusan tersebut dan menolak UNCOK masuk ke wilayahnya. Akhirnya pemilu hanya dapat dilaksanakan di Korea Selatan pada Mei 1948, Syngman Rhee terpilih sebagai Presiden pertama. Keberhasilan pemilu membentuk Republik Korea dibalas oleh Korea Utara dengan mengadakan pemilu sendiri pada 25 Agustus 1948 dan membentuk Republik Demokrasi Rakyat Korea dengan Kim Il Sung sebagai Perdana Menteri (Yang & Setiawati, 2003, hal. 190).

Persaingan antar kedua negara tersebut tidak terelakkan. Hingga akhirnya Korea Utara secara tiba-tiba menyerang Korea Selatan di tahun 1950 yang kemudian menimbulkan perang

saudara atau yang dikenal dengan Perang Korea. PBB mencap Korea Utara sebagai agresor sehingga segera mengirimkan pasukannya untuk membantu Korea Selatan. Hal ini berhasil memukul mundur Korea Utara hingga garis pertahanan terakhirnya di sungai Nakdong. Bantuan PBB tersebut kemudian mengundang pasukan Cina untuk masuk dan membantu Korea Utara (Yang & Setiawati, 2003, hal. 191). Setelah perang yang menegangkan tersebut, kedua belah pihak sepakat untuk melakukan gencatan senjata pada bulan Juli 1953 yang menghentikan perang Korea dan membagi kedua wilayah dalam garis demarkasi lintang 38.

Di masa pemerintahan Kim Il Sung, Korea Utara lebih unggul karena berhasil meningkatkan kekuatan ekonomi nasional beserta militernya. Ditambah lagi dengan banyaknya sumber daya alam yang tersedia dan jumlah penduduk yang lebih sedikit. Sementara di Selatan ekonomi nasional belum sempat dikembangkan karena adanya perbedaan ideologi. Hal ini menyebabkan terjadinya kudeta dengan Park Chung Hee terpilih sebagai pemimpin baru. Dukungan masyarakat terhadap Park justru semakin besar karena ia lebih mengutamakan ekonomi rakyat yang sedang terpuruk. Berdasarkan kepentingan tersebut, ia melakukan sebuah dobrakan yakni melakukan normalisasi hubungan dengan Jepang (Yang S. Y., 2005, hal. 239).

Di tahun 70-80an kekuatan ekonomi Korea Selatan berkembang dengan pesat dan mulai menyaingi Korea Utara. Korea Selatan berfokus pada pengembangan ekonomi dengan produksi barang ringan dan pemenuhan pangan sementara Korea Utara pada industri berat. Sayangnya, Bapak pembangunan Korea Selatan itu dibunuh oleh simpatisan Korea Utara pada tahun 1979.

Tidak ada dialog yang signifikan antar dua Korea hingga masa pemerintahan Roh Tae Woo (1988-1993). Kebijakan *Nordpolitik* dari Presiden Roh mengarah pada pembentukan hubungan diplomatik dengan sekutu besar Korea Utara yaitu

Uni Soviet dan RRT. Pemerintahan Roh juga mendekati Pyongyang untuk membuka perdagangan antar-Korea pada tahun 1989 dan menginisiasi *sport-exchange*. Pada bulan Desember 1991 kedua Korea menandatangani *Basic Agreement* untuk rekonsiliasi, non-agresi dan kerjasama. Tidak lama setelahnya kedua pihak menyepakati *Joint Declaration on The Denuclearization of The Korean Peninsula* (Werts, 2017, hal. 2).

Hubungan kedua negara ini terus bergejolak di masa pemerintahan Kim Young Sam (1993-1998). Awalnya mengambil garis keras ketika krisis nuklir Korea Utara pertama kali terjadi, Presiden Kim mengubah arah dan merencanakan pertemuan puncak dengan pemimpin Korea Utara Kim Il Sung, yang akan menjadi pertemuan pertama dari dua pemimpin Korea sejak terbaginya negara itu. Kim Il Sung meninggal beberapa minggu sebelum KTT berlangsung, yang menyebabkan Korea Utara menyerang Selatan karena kegagalannya mengirim pesan bela sungkawa dan menghentikan dialog antar-Korea (Werts, 2017, hal. 2).

Di masa pemerintahan Kim Dae Jung (1998-2003), ia membentuk *Sunshine Policy* dengan maksud untuk mengajak Korea Utara masuk ke dalam arena masyarakat internasional (Yang S. Y., 2005, hal. 244). Pemerintah Seoul mulai mengizinkan LSM, bisnis, dan warga negara Korea Selatan untuk melakukan kontak di seluruh DMZ (*Demilitarized Zone*) dan meningkatkan bantuan makanan dan pupuk ke masyarakat Korea Utara, yang mengalami kelaparan. Pada tahun 1998, Grup Hyundai Korea Selatan mulai mengoperasikan tur gunung Geumgang di Korea Utara. Pada bulan Juni 2000, Kim Dae Jung dan pemimpin Korea Utara Kim Jong Il bertemu di Pyongyang untuk pertemuan presiden pertama kalinya sejak terbaginya Korea, yang mengarah ke perubahan dramatis dalam sikap dan kebijakan Korea Selatan terhadap Korea Utara. Kedua negara sepakat untuk melakukan reuni keluarga dan membuka *Inter-Korean Kaesong Industrial Complex (KIC)* di

dekat DMZ. *Sunshine Policy* didasarkan pada pemisahan kerjasama ekonomi dengan isu-isu politik (Werts, 2017, hal. 3).

Kebijakan ini dilanjutkan di masa Roh Moo Hyun (2003-2008) di bawah *Policy for Peace and Prosperity*. Kebijakan ini meningkatkan bantuan bilateral dan bantuan kemanusiaan dari Selatan ke Utara serta investasi besar pemerintah yang disponsori KIC. Namun, pendekatan administrasi Roh ke Korea Utara dipersulit oleh krisis nuklir yang mendalam di Semenanjung. Setelah uji coba nuklir pertama Korea Utara pada Oktober 2006, Korea Selatan mengurangi bantuannya dan menangguhkan sementara pengiriman pupuk dan makanan, meskipun investasi di KIC terus berlanjut (Werts, 2017, hal. 3).

Pada masa kepresidenan Lee Myung Bak, meskipun ia menyatakan mendukung upaya perbaikan hubungan dengan Korea Utara, tetapi isu ini tampaknya bukan menjadi prioritas. Lee, yang tidak begitu mendukung *Sunshine Policy* Kim Dae Jung, sudah menyatakan prioritas kebijakannya untuk memperkuat aliansi Korea-AS dan mengambil pendekatan yang lebih agresif, "menyeluruh dan fleksibel," terhadap Korea Utara. Dengan syarat denuklirisasi Korea Utara, Lee berjanji akan menyediakan program bantuan pembangunan bantuan ekonomi besar-besaran. Berdasarkan kebijakan ini, pemerintah Lee memotong anggaran untuk kerjasama antar-Korea, dan menghapuskan Kementerian Unifikasi yang terintegrasi dalam Kementerian Luar Negeri dan Perdagangan. Kritik Lee tentang pelanggaran hak asasi manusia Korea Utara di depan umum menunjukkan bahwa Lee tidak memasukkan isu Korea Utara sebagai prioritas kebijakannya (Yang E. S., 2008, hal. 131).

Berbeda dengan pendahulunya, Presiden Park Geun Hye menjanjikan untuk memperkuat ekonomi, memodifikasi jaring pengaman sosial, dan meningkatkan hubungan dengan Korea Utara, kebijakannya ia sebut dengan *trustpolitik*.

Awal kepemimpinannya, Park dihadapkan dengan uji coba nuklir ketiga pada Februari 2013 dari Korea Utara ketika Korea

Selatan sepakat untuk melakukan latihan militer gabungan dengan AS. Tetapi beberapa bulan kemudian kedua pihak kemudian kembali ke meja perundingan keduanya berencana untuk kembali membuka KIC, melakukan reuni keluarga dan kemungkinan dibuka kembali tur gunung Geumgang. Walaupun digagalkan oleh pihak Pyongyang, reuni keluarga tetap dilaksanakan pada Februari 2014.

Mulai tahun 2014, Park mulai mengambil kebijakan *trustpolitik* ke arah yang berbeda dimana ia lebih menekankan pada upaya reunifikasi. Tetapi Korea Utara mengkritik atas hal ini, mereka menafsirkannya sebagai premis tentang keruntuhan Korea Utara dan unifikasi dipimpin oleh Korea Selatan.

Pada Februari 2016, Korea Selatan menutup KIC sebagai respons atas percobaan nuklir ke-4 dari Korea Utara. Dalam pidato ke Majelis Nasional, Park berpendapat bahwa dana dari KIC telah diberikan kepada pimpinan Partai Pekerja Korea Utara dan bahwa keamanan pekerja Korea Selatan di KIC berada di bawah risiko. Dia menambahkan "tidak dapat disangkal bahwa pendekatan yang ada dan niat baik tidak akan bekerja dalam melawan tekad rezim Korea Utara untuk mengembangkan senjata nuklir." Selain penutupan KIC, pemerintah Korea Selatan mengumumkan rencana untuk memperketat sanksi pada Korea Utara (Werts, 2017, hal. 6).

Perubahan dalam kebijakan Korea Selatan juga mengubah arah pendekatan, diplomasi dan kebijakan militer terhadap Korea Utara. Pada bulan Juli 2016, Korea Selatan dan AS mengumumkan bahwa baterai THAAD akan dipasang di Korea Selatan yang mendapat respon beragam dari masyarakat internasional.

Hubungan ekonomi antar-Korea berawal pada 20 Juni 1985 melalui *The Agreement on the Implementation of Trade and Economic Co-operation and the Establishment of the South-North Joint Economic Committee* (Hwang E. G., 2010, hal. 16). Sejak itu, kerjasama kedua negara mulai meningkat sedikit

demis sedikit. Perdagangan yang dilakukan antar-Korea meliputi ekspor-impor barang melalui negara mediator. Kerjasama ekonomi antar-Korea melibatkan semua transaksi dan kegiatan publik dan sipil seperti bantuan ekonomi dalam bentuk tunai dan material, pertukaran kinerja budaya, kunjungan wisata, makanan dan kesehatan dan bantuan medis, olahraga, dan pertukaran akademik. Kerjasama ekonomi lebih luas daripada perdagangan dalam definisinya. Namun dalam kenyataannya, perdagangan antar-Korea sejauh ini digunakan untuk tidak hanya melibatkan transaksi komersial tetapi juga arus non-ekonomi dari semua jenis material dan layanan manusia yang melintasi perbatasan antara Utara dan Selatan (Hwang E. G., 2010, hal. 14).

Kerjasama ekonomi antar-Korea masih memiliki berbagai kendala yang perlu diatasi, seperti masalah penyediaan sistem hukum seperti perjanjian perlindungan investasi dan perjanjian pencegahan pajak ganda serta pembangunan sarana-sarana sosial tidak langsung. Meskipun telah banyak hal yang disepakati oleh Korea Utara, tetapi masalah-masalah tersebut sulit untuk dipecahkan dalam jangka waktu relatif singkat (Yang S. Y., 2005, hal. 250).

Berdasarkan pada penjelasan di atas, politik luar negeri Korea Selatan terhadap Korea Utara berdasarkan pada upaya normalisasi hubungan dan reunifikasi. Kedua negara ini bagaikan saudara yang terpisah yang seringkali bertengkar. Namun tidak bisa dipungkiri bahwa garis keturunan dan latar belakang sejarah keduanya menjadi pemicu bagi Seoul untuk terus melakukan pendekatan terhadap Pyongyang. Meskipun terdapat masa-masa dimana tensi keduanya meningkat, bagi Korea Selatan tujuan perbaikan hubungan selalu muncul dalam arah politik luar negerinya terhadap Korea Utara.