

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Korea Utara dikenal sebagai negara yang rentan akan bencana alam, seperti kekeringan, topan, dan banjir, sehingga menyebabkan gagal panen, tanah longsor, erosi, hingga kerusakan infrastruktur. Bencana kecil juga dapat secara signifikan mengurangi produksi pertanian dan ketersediaan pangan. WFP menambahkan, persoalan yang meliputi isu ekonomi dan politik memperparah keadaan dalam negeri, dengan pembatasan perdagangan internasional dan investasi yang diberlakukan Dewan Keamanan PBB menambah kesulitan bagi Korea Utara (Yasinta, 2018).

Kehadiran NGO di Korea Utara dikatalisasi terutama oleh permintaan Korea Utara kepada masyarakat internasional untuk bantuan setelah banjir yang terjadi tahun 1995, yang menyebabkan kelaparan parah di negara ini. Selain tanggapan pemerintah nasional dan organisasi internasional seperti *World Food Program* atau Program Pangan Dunia Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), sejumlah *nongovernmental organization* (NGO) atau organisasi nonpemerintah yang belum pernah ada sebelumnya turut bergabung dalam upaya memenuhi kebutuhan kemanusiaan di Korea Utara tersebut (Flake & Scott, 2003).

Dikarenakan hampir tidak ada kehadiran NGO sebelumnya di Korea Utara, sebagian besar NGO memulai operasi mereka dengan bekerja sama atau melalui UN *World Food Program* (WFP). Selama tahun 1996 dan 1997 merupakan fase kritis masuknya NGO di Korea Utara, dimana ditandai dengan negosiasi pengaturan masuk ke negara tersebut melalui kerjasama dengan WFP, kendati WFP telah memiliki banyak pengalaman sebelumnya dalam menangani kelaparan di Afrika, akan

tetapi saat itu WFP hanya memiliki sedikit pengalaman di Asia Timur atau Korea. Akhirnya pada 1997 dibentuklah Unit Penghubung Bantuan Makanan atau *Food Aid Liaison Unit* (FALU) yang menjadi sarana mengirimkan bantuan oleh NGO (Flake & Scott, 2003).

Para pejabat Korea Utara bersikeras bahwa NGO haruslah menggunakan Sistem Distribusi Publik pemerintah untuk mengirimkan bantuan, organisasi internasional dan NGO tidak diizinkan untuk melakukan pemantauan maupun kunjungan secara acak. Sistem Distribusi Publik adalah sarana utama yang digunakan negara untuk mengalokasikan makanan sesuai dengan kepentingan sosial kelompok. Dengan alasan pembatasan pemantauan yang dapat dilakukan oleh NGO, beberapa NGO memutuskan mengundurkan diri dari Korea Utara, seperti *Doctors without Borders* dan Oxfam. Selain itu, sistem ini dianggap tidak memenuhi kebutuhan rakyat karena pemerintah memberikan batasan-batasan, juga larangan kunjungan kebeberapa wilayah seperti provinsi timur laut, Pyongan Utara dan Selatan dikarenakan alasan keamanan (Taylor & Manyin, 2011).

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, NGO merupakan salah satu pemberi bantuan kemanusiaan di Korea Utara, pemberi bantuan yang berasal dari luar Korea Utara sendiri bisa dikelompokkan berdasar 3 sumber, yaitu Organisasi di bawah UN, NGO, dan negara (Flake & Scott, 2003). Kendati beberapa NGO memutuskan untuk mengundurkan diri dari Korea Utara dikarenakan pembatasan yang dilakukan pemerintah, beberapa NGO tetap bertahan dalam menyalurkan bantuan kemanusiaan disana. Meskipun ruang lingkup pekerjaan mereka relatif terbatas, beberapa NGO Amerika dan internasional telah memberikan bantuan kepada Korea Utara dalam bentuk bantuan kemanusiaan, pembangunan, kesehatan, diplomasi informal, sains, komunikasi dan pendidikan (Taylor & Manyin, 2011). Diantara sekian NGO yang tetap bertahan memberikan bantuan

kemanusiaan di Korea Utara, salah satunya adalah *Eugene Bell Foundation* yang merupakan NGO asal Amerika Serikat.

Keterlibatan *Eugene Bell Foundation* di Korea Utara bermula pada 1990an. Eugene Bell Centennial Foundation (kemudian disingkat menjadi *Eugene Bell Foundation*) didirikan oleh Dr Stephen Linton pada tahun 1995 untuk memperingati 100 tahun kegiatan misi Eugene Bell, sang kakek buyut yang merupakan seorang misionaris asal Amerika Serikat pada 1895. *Eugene Bell Foundation* merupakan tipe non profit organization yang berfokus pada pemberian bantuan kemanusiaan bagi mereka yang membutuhkan. Pada awalnya Eugene Bell dirancang untuk menyediakan penelitian, pengajaran, dan konsultasi penting yang terkait dengan Korea Utara. Sejak tahun 1995 *Eugene Bell Foundation* telah melakukan kegiatan bantuan pangan ke Korea Utara (*EugeneBell Foundation*, n.d.).

Pada 1996, Eugene Bell mulai menyediakan bantuan makanan untuk Korea Utara. Yayasan mengirimkan sekitar 10.000 ton (150 bonggol) biji-bijian, bantuan juga berasal dari donatur dari AS dan Korea Selatan. Kemudian *Eugene Bell Foundation* mulai berfokus pada isu kesehatan terutama penanggulangan TB setelah menerima permintaan resmi Kementerian Kesehatan Korea Utara pada 1997. Choi Chang-sik, seorang pejabat Kementerian Kesehatan Korea Utara mengirim surat, “Tolong berikan bukan hanya bantuan pangan tetapi juga pengobatan TB” kepada Linton. Hal ini dikarenakan banyaknya penderita TB di Korea Utara, sehingga Kementerian Kesehatan Korea Utara menegaskan bahwa permasalahan kesehatan utama pertama, kedua, dan ketiga di Korea Utara adalah TB (The Korea Foundation, 2017). Meski di sebagian besar negara maju penyakit TB sudah diberantas, tetapi di Korea Utara penyakit ini masih menjadi masalah kesehatan utama yang diderita sebagian warganya (Hardoko, 2016).

Tuberkulosis (TB) telah lama menjadi salah satu masalah kesehatan masyarakat yang paling serius di Korea Utara (Seung & Linton, 2013). Tuberkulosis sendiri adalah suatu penyakit infeksi menular yang disebabkan oleh bakteri *Mycobacterium tuberculosis*, yang dapat menyerang berbagai organ, terutama paru-paru (Manalu, 2010). *World Health Organization* (WHO) menyatakan TB merupakan pembunuh nomor 2 di dunia setelah HIV/AIDS. WHO menyatakan TB terjadi di negara berkembang dan negara dengan pendapatan rendah hingga menengah.

Pada tahun 1998, *Ministry of Public Health* (MOPH) mengadopsi DOTS (*Directly Observed Treatment, Short-course*) sebagai strategi penanggulangan TB. WHO telah mengembangkan strategi DOTS dimana fokus utama DOTS adalah penemuan dan penyembuhan pasien, dengan prioritas pasien TB tipe menular. Strategi ini akan memutuskan penularan TB dan diharapkan menurunkan insidens TB di masyarakat. Menemukan dan menyembuhkan pasien merupakan cara terbaik dalam upaya pencegahan penularan TB (Depkes, 2007). Pada tahun 2003, Korea Utara memulai pengadaan obat TB dari *Global Drug Facility* (GDF), sebuah inisiatif yang dipimpin WHO yang telah memasok obat-obatan berkualitas tinggi ke lebih dari 90 negara sejak didirikan pada tahun 2001 (Seung & Linton, 2013).

Berdasarkan laporan WHO pada 2012 perkiraan luasnya ancaman TB di Korea Utara adalah 345/100.000 populasi masyarakat disana, dimana ini lebih tinggi daripada di beberapa negara dengan wabah HIV/AIDS. HIV diperkirakan hampir tidak ada di Korea Utara, tetapi malnutrisi kronis, yang merupakan faktor risiko penyebab TB, telah dirasakan bagi sebagian besar penduduk disana sejak tahun 1990-an. Selama dua dekade terakhir, sistem perawatan kesehatan Korea Utara telah hancur akibat masalah ekonomi, sehingga sulit untuk menanggapi

penyakit terkait kemiskinan dan gizi seperti TB (Seung & Linton, 2013).

Mengingat kebutuhan mendesak akan pengobatan TB, Eugene Bell memberikan dukungan untuk program pengobatan TB di Korea Utara. *Eugene Bell Foundation* mengungkapkan bahwa anggaran yang dimiliki mereka kecil dibandingkan dengan banyak organisasi internasional yang telah mendukung program TB Korea Utara, tetapi hampir sepenuhnya didanai oleh individu dan gereja yang tertarik pada tujuan *Eugene Bell Foundation* untuk transparansi bantuan lengkap. Berdasarkan laporan dari *Eugene Bell Foundation*, 85% dari semua penyumbang adalah warga Korea Selatan, warga Korea Utara sebagai penerima sumbangan juga mengetahui hal ini (The Korea Foundation, 2017).

Dibiayai sebagian besar oleh Korea Selatan, serta donor dari luar negeri, *Eugene Bell Foundation* memberikan dukungan material kepada staf medis dan fasilitas, terutama di daerah pedesaan juga di Pyongyang dan Nampo. Mereka juga kerap kali mengirimkan perwakilan (sering kali orang Amerika) dua kali dalam setahun ke Korea Utara untuk menilai apakah obat-obatan yang diberikan digunakan dengan benar. Melalui kunjungan regular dan interaksi langsung dengan staff, *Eugene Bell Foundation* telah mengkonfirmasi penerimaan dan penggunaan bantuan ini (Kim & Kang, 2010). Dengan cara ini, Eugene Bell bertindak sebagai saluran bagi warga yang berada di Korea Utara, Korea Selatan, dan AS untuk bekerja sama dan menangani masalah kesehatan masyarakat yang serius (Seung & Linton, 2013).

Kendati pada 2016, dilansir dari Kompas.com, Kim Jong Un yang merupakan pemimpin Korea Utara berulang kali mengeluarkan ancaman untuk menyerang daratan Amerika Serikat dan dikenal sangat membenci Amerika Serikat, NGO yang berbasis di Washington DC itu mengungkapkan tak mengalami kesulitan mengirimkan

bantuan ke Korea Utara. Meskipun hubungan panas antara AS dan Korea Utara, Korea Utara ternyata tetap menerima bantuan dari *Eugene Bell Foundation* untuk mengatasi krisis penyakit TBC yang melanda negeri itu (Hardoko, 2016). Hal inilah yang menjadi ketertarikan penulis untuk meneliti keterlibatan NGO (*Eugene Bell Foundation*) di Korea Utara melalui langkah-langkah yang mereka ambil serta program dan bantuan yang mereka berikan pada Korea Utara.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari penjelasan latar belakang diatas, maka ditarik rumusan masalah yakni “*Bagaimana keterlibatan NGO Eugene Bell Foundation dalam menangani isu kesehatan di Korea Utara ?*”

## **C. Tujuan Penelitian**

Untuk menganalisis keterlibatan NGO *Eugene Bell Foudation* dalam isu kesehatan di Korea Utara, dalam hal ini mencakup bantuan maupun program yang dijalankan.

## **D. Kerangka Pemikiran (Konsep)**

### **1. Konformisme NGO**

Sebelum masuk lebih dalam tentang apa itu konsep konformisme NGO, penulis akan memparkan sedikit bagaimana NGO dianalisis. David Lewis dalam bukunya yang berjudul *The Management of Non-Governmental Development Organizaton* mengungkapkan salah satu cara tepat untuk dapat menganalisis peran NGO adalah dengan menganalisis dari sudut pandang keorganisasian. Melalui sudut pandang tersebut dijelaskan bahwa ada 3 poin yang dapat menjelaskan bagaimana sebenarnya peran NGO dapat dianalisis. David Lewis membedakan definisi peran NGO kedalam 3 jenis, yakni pelaksana, katalisator, dan mitra (Lewis, 2007) . Dimana pada

pelaksanaannya dimungkinkan untuk saling *overlapping* ataupun bisa saja berdiri sendiri dan tidak terakomodir secara keseluruhan, bahkan dapat dilakukan secara bergantian bergantung dengan kebutuhan serta konteks permasalahan (Adhichaya, 2008).

Penelitian ini menggunakan paradigma NGO yang dikemukakan oleh Mansour Fakih, ia mengkonstruksikan tipologi paradigma NGO yang ada di Indonesia. Tipologi ini mengklasifikasikan NGO menurut paradigma, aksi, dan struktur. Tipologi ini memaparkan gerakan NGO dalam 3 tipe, yaitu paradigma konformisme, reformasi, dan transformasi (Fakih, NGOs in Indonesia, 1991).

Dari pemetaan paradigma NGO tadi ia memetakan posisi politis aktifis NGO kedalam 3 tipe. Pertama perspektif konformis, yang terdiri atas aktifis NGO yang melakukan pekerjaan mereka berdasarkan kepada paradigma bantuan karitatif, atau sering disebut “bekerja tanpa teori” atau mereka yang berorientasi pada proyek dan bekerja sebagai organisasi bantuan amal. Tipe NGO ini menyesuaikan diri dengan sistem serta struktur yang ada. Pada dasarnya, motivasi utama bagi program dan aktifitas mereka adalah menolong rakyat dan didasarkan pada niat baik untuk membantu mereka yang membutuhkan (Fakih, NGOs in Indonesia, 1991).

Kategori kedua adalah reformis, tipe NGO ini didasarkan pada ideologi modernisasi dan developmentalisme. Kebutuhan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat terhadap pembangunan adalah tema utama dari paradigma ini. Dengan menempatkan isu-isu korupsi di pemerintah sebagai sebab utama dari keterbelakangan masyarakat (Fakih, NGOs in Indonesia, 1991). Mereka lebih memperhatikan pada aspek pendekatan dan metodologi dalam gerakannya serta mendukung developmentalisme. Tujuan utama

pandangan ini adalah merubah pendekatan atas ke bawah dan bersikap non partisipatif ke arah pendekatan yang lebih menekankan pada partisipasi dan swadaya masyarakat (Ningrum, 2010).

Ketiga, perspektif transformasi, tipe ini terdiri dari kelompok-kelompok NGO yang memeriksa kembali asumsi dasar dan masalah ideologis, dalam upaya untuk menemukan suatu alternatif dari dua pendekatan lainnya. Salah satu perspektif ini adalah mempertanyakan paradigma mainstream dan ideologi yang tersembunyi di dalamnya serta berusaha menemukan paradigma alternatif yang akan mengubah struktur dan supra struktur yang menindas rakyat dan kemungkinan membuka potensi kemanusiaanya (Fakih, NGOs in Indonesia, 1991). Paradigma ini memungkinkan bagi rakyat untuk mengontrol produksi informasi dan ideologi mereka sendiri. Pendekatan ini biasanya ditemukan pada kalangan NGO yang bekerja pada isu-isu lingkungan. Semangat kontra hegemoni kapitalis dengan jelas ditunjukkan oleh NGO ini melalui Koran dan majalahnya. Hal tersebut diterjemahkan lewat aksi dalam program kampanye dan advokasi mereka membela dan mendukung petani miskin, rakyat pribumi dan kelompok termarginalkan mereka (Fakih, 2004).

Penelitian ini berfokus pada konsep konformisme NGO, dimana *Eugene Bell Foundation* berfokus pada pemberian bantuan bagi mereka yang membutuhkan sebagaimana pemaparan tipe konformisme NGO diatas.

## 2. *Global Civil Society*

Sejak abad ke-18, sampai dengan tahun 1980-an, ketika konsep “masyarakat sipil” dihidupkan kembali untuk mengkonseptualisasikan perkembangan di Eropa Timur dan Amerika Latin, berbagai definisi masyarakat sipil telah dikaitkan secara modern.

Wacana terbaru tentang masyarakat sipil global, internasional atau transnasional menyiratkan munculnya ruang politik global baru, yang dibedakan dari dunia politik internasional antar negara. Beragam dan definisi konflik “*global civil society*” berkisar sekitar - mencerminkan berbagai kepentingan, identitas politik dan strategi yang berbeda. Lembaga seperti Bank Dunia, *aid agencies*, *development non-governmental organisations* (NGOs) dan yayasan swasta menggunakan “*civil society*” sebagai bagian dari perumusan ulang hubungan Utara / Selatan dalam konteks “bantuan pembangunan”. Dalam konteks yang berbeda, pada pertemuan *World Trade Organization* (WTO) di Seattle pada tahun 1999, 1.600 NGO menandatangani seruan atas nama “*international civil society*”. “*Civil society*” juga digunakan dalam dokumen yang mendefinisikan *World Social Forum* (WSF), *the Charter of Principles* (Löfgren & Thörn, 2007).

Scholte mengungkapkan istilah “*civil society*” memiliki banyak definisi yang diperdebatkan dan mendalam. Konsepsi-konsepsi ini juga sangat bervariasi dari waktu ke waktu sejak istilah Latin *societas civilis* pertama muncul lebih dari dua milenium lalu. Aristoteles, Locke, Hegel, Gramsci, dan ahli teori politik lainnya memiliki arti yang sangat berbeda dengan konsep tersebut. Dengan demikian tidak ada definisi yang final dan konklusif. Menurut Scholte dalam “*Global civil society – Opportunity or obstacle for democracy?*” terdapat empat penggunaan kontemporer utama dari istilah *civil society*. Pertama, mengacu pada kualitas kolektivitas manusia tertentu. Dari Perspektif ini, *civil society* adalah di mana orang-orang saling berhubungan atas dasar toleransi, kepercayaan dan anti-kekerasan. Tipe kedua, mengidentifikasi *civil society* sebagai ruang politik, arena di mana orang-orang berkumpul untuk

berunding tentang keadaan aktual dan prospektif kehidupan kolektif mereka. Tipe pendekatan umum ketiga, dalam hal ini *civil society* mencakup setiap organisasi non-resmi dan nonprofit, termasuk seperti klub rekreasi yang tidak memiliki karakter politik yang terang-terangan. Tipe keempat, banyak digunakan dalam lingkaran kebijakan saat ini, yang membicarakan tentang ‘Organisasi masyarakat sipil’ dan cenderung menyamakan mereka dengan apa yang disebut *non-governmental organisations* (NGOs). Pada hal ini *civil society* melibatkan ‘sektor ketiga’ (bersama negara dan pasar) yang secara formal terorganisasi, terdaftar secara hukum dan staf profesional badan nonprofit yang melakukan kegiatan advokasi dan / atau penyampaian layanan sehubungan dengan beberapa masalah kebijakan publik (Löfgren & Thörn, 2007).

Scholte dalam teori yang dinyatakannya membuktikan bahwa keterlibatan organisasi-organisasi non-pemerintah bukanlah hal yang asing. Keterlibatan organisasi non-pemerintah ternyata telah menciptakan banyak perubahan nyata dalam perkembangan suatu negara (Jan Aart Scholte, 2000). Dalam artikel karya Scholte yang berjudul “*Civil Society and Democratically Accountable Global Governance*” mencoba membahas beberapa hal sehubungan dengan masyarakat sipil dan akuntabilitas tata kelola global.

Scholte dalam hal ini berusaha mengkaji keterlibatan masyarakat sipil dalam tata kelola global dengan menguraikan beberapa cara umum bagaimana asosiasi masyarakat sipil mempromosikan peningkatan akuntabilitas dalam tata kelola global. Selain itu, Scholte juga mencoba mengidentifikasi beberapa hal yang dinilai mampu mempengaruhi tingkat pencapaian masyarakat sipil dalam tata kelola global. Pada banyak kesempatan, asosiasi masyarakat

sipil telah membuat otoritas global menjadi lebih dapat dipertanggungjawabkan secara publik dalam hal program serta pendekatan kebijakan secara keseluruhan.

Scholte juga menyatakan, bahwa *global civil society* mencakup beberapa aktivitas sipil (Scholte, 1999), diantaranya : Pertama, aktivitas yang dilakukan oleh masyarakat sipil tersebut merupakan aktivitas dalam lingkup global yang membahas isu-isu yang bukan hanya isu domestik, melainkan juga isu-isu global, seperti perubahan iklim, *nuclear weapon*, *Aids*, *disaster relief*, dan *famine*. Kedua, melibatkan transborder komunikasi, dimana membangun atau menciptakan komunikasi yang lebih luas (*trans-border communication*). Ketiga, memiliki organisasi yang bersifat global. Keempat, mendorong adanya solidaritas yang lebih baik, seperti solidaritas *supra-national*.

Seringkali keempat aspek aktivitas ini berjalan seiring, tetapi asosiasi sipil juga dapat memiliki hanya satu karakter global atau beberapa dari empat hal ini. Misalnya, organisasi lokal dapat mengkampanyekan persoalan *suprateritorial* seperti perubahan iklim dapat dianggap sebagai bagian dari *global civil society* kendati tidak memiliki organisasi lintas batas maupun jarang berkomunikasi dengan kelompok sipil di tempat lain lain di dunia. Sebaliknya, jaringan sipil global dapat memobilisasi sehubungan dengan pembangunan lokal seperti *genosida 1994 di Rwanda* (Scholte, 1999).

## E. Argumen Penelitian

Terdapat 2 argumen utama dalam penelitian ini berdasarkan latar belakang dan kerangka pemikiran diatas dalam memaparkan keterlibatan *Eugene Bell Foundation* dalam isu kesehatan di Korea Utara.

Pertama, dengan menggunakan konsep Konformisme NGO yang dikemukakan oleh Mansour Fakih, penelitian ini akan menjelaskan keterlibatan Eugene Bell dalam isu kesehatan di Korea Utara, di mana *Eugene Bell Foundation* memprioritaskan program pada mereka yang paling rentan dan marginal, menolong rakyat dan didasarkan pada niat baik untuk membantu mereka yang membutuhkan, tanpa memandang kepercayaan, etnik, ras atau keyakinan politik. Konsep ini akan turut menjelaskan keterlibat *Eugene Bell Foundation* melalui serangkain program maupun bantuan yang mereka berikan di Korea Utara.

Kedua, dengan menggunakan konsep *global civil society*, penelitian ini akan menjelaskan peran EBF sebagai *global civil society* dalam isu kesehatan di Korea Utara. EBF dapat digolongkan dalam *global civil society* karena EBF independen dari pemerintah. Selain itu EBF juga mampu menjadi “jembatan” antara pemerintah Korea Utara dengan warga yang menjadi sarana program sekaligus dengan pemerintah dan *civil society* negara lain yang terkait dalam upaya peningkatan mutu kesehatan di negara itu terutama terkait penyakit TB.

## **F. Metode Penelitian**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pengumpulan data serta analisis data. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Tujuan penelitian ini adalah menghasilkan materi deskriptif yang didapat melalui prosedur dan data-data. Dalam penelitian kualitatif hasil disesuaikan dan didapatkan melalui pemaknaan dan interpretasi dari peneliti sendiri berdasarkan data-data sumber yang telah didapat. Dalam hal ini, penelitian menggunakan data yang mencakup publikasi, laporan, buku, jurnal, artikel dan sumber lain yang dianggap relevan. (Mas'oed, 1990)

## **G. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan pada penelitian ini terdiri dari 5 bab, yang masing-masing bab akan dijelaskan dan dijabarkan lebih rinci. Pembahasan yang terkandung antara satu bab dengan yang lainnya akan saling berhubungan sehingga nantinya akan membentuk suatu karya tulis yang runtut dan sistematis.

Bab I : Membahas tentang pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka konseptual, argument penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II : Berisi profil dari keterlibatan NGO di Korea Utara, kemudian akan dijelaskan mengenai sejarah *Eugene Bell Foundation*, juga berisi profil dari NGO ini.

Bab III : Membahas mengenai sejarah kelaparan yang terjadi di Korea Utara pada dekade 1990an yang berujung pada isu kesehatan terutama penyakit TB.

Bab IV : Membahas keterlibatan *Eugene Bell Foundation* dalam isu kesehatan di Korea Utara menggunakan konsep konformisme NGO dan konsep *Global Civil Society*.

Bab V : Berisi Kesimpulan.