



## **Analisis Perubahan Kebijakan Luar Negeri: Kebijakan China terhadap Korea Utara pada Isu Krisis Misil di Semenanjung Korea**

**Dwita Artsy Fitria, Mohamad Rosyidin**

Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Diponegoro

Jalan Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269

website: <http://www.fisip.undip.ac.id> email: [fisip@undip.ac.id](mailto:fisip@undip.ac.id)

### **ABSTRACT**

*This research discusses the changes in China's foreign policy in the issue of the missile crisis that occurred in the Korean Peninsula. The main actor on the Korean Peninsula crisis is North Korea, which is a traditional ally of China. Hence China holds a crucial position in carrying out its foreign policy on this issue. This research attempts to provide answers regarding the level of the change and the factors driving this policy. This research uses Hermann's concept of foreign policy change. The finding in this research is that change in China's foreign policy occurs at the program level, where the main goal of China in carrying out its foreign policy in the issue of the Korean Peninsula missile crisis is fixed, but change occurs in the method of policy implementation. In addition, this study also found that the driving factor for the policy came from external pressures therefore it had implications in China's foreign policy towards North Korea.*

**Keywords:** *China, foreign policy change, North Korea, missile crisis.*

### **PENDAHULUAN**

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

Berangkat dari tingginya intensitas hubungan ekonomi China dengan Korea Utara, Amerika Serikat melalui dewan Keamanan PBB terus mendesak China untuk memberikan sanksi terhadap Korea Utara dengan tujuan menghambat pembangunan misilnya. China kerap bersikap sangat hati-hati dalam menyikapi tindakan Kim Jong Un, hal ini disebabkan oleh beberapa alasan antara lain yaitu China memiliki hubungan ekonomi yang baik dengan Korea Utara dan terus meningkat pada masa pemerintahan Kim Jong Un. Produk impor Korea Utara sebanyak 85% berasal dari China, China juga menjadi destinasi utama Korea Utara dalam melakukan ekspor barang. Hal ini

membuktikan bahwa China mendominasi kegiatan perdagangan di Korea Utara. China merupakan negara yang dianggap sebagai aktor yang berperan penting dalam menekan Korea Utara dalam menghentikan program misilnya.

Meskipun begitu, China kemudian menyatakan pernyataan keberatan melalui juru bicara Kementerian Luar Negeri-nya, Geng Shuang. Beliau menyatakan bahwa beberapa pihak telah melebih-lebihkan perihal '*China's responsibility theory*' dalam masalah nuklir semenanjung Korea (The Guardian, 2017). China memang kerap kali ditekan untuk mengerahkan sanksi pada Korea Utara khususnya sanksi ekonomi. Hal ini dikarenakan lebih dari 80% perdagangan Korea Utara bergantung pada China (Council on Foreign Relations, 2017). China memegang komitmen yang kuat untuk menyelesaikan isu krisis misil di Semenanjung Korea melalui dialog, menurutnya perundingan dan negosiasi adalah metode yang paling tepat untuk menyelesaikan konflik pembangunan senjata nuklir oleh Korea Utara.

Namun, pada forum keamanan regional di Manila pada Agustus 2017, China melalui Menteri Luar Negeri Wang Yi, menyatakan komitmen penuh untuk menerima konsekuensi atas sanksi yang diberikan terhadap Korea Utara (Fortune, 2017). Melalui pemberian sanksi kepada Korea Utara, China akan menjadi negara yang merasakan dampak terbesar terkait sanksi tersebut karena eratnya hubungan ekonomi China dan Korea Utara. China kemudian melakukan perubahan pendekatan terhadap Korea Utara terkait penyelesaian isu krisis misil di Semenanjung Korea. China yang semula mengandalkan pendekatan melalui dialog kemudian berubah dengan menyertakan sanksi restriksi ekonomi kepada Korea Utara serta mengeluarkan pernyataan resmi atas kesiapannya untuk memperkuat sanksi guna mengeliminasi kekuatan nuklir Korea Utara.

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

Yang menjadi pembeda antara penelitian sebelumnya dengan penelitian ini adalah bagaimana penulis memfokuskan pada bentuk perubahan kebijakan yang dilakukan China serta bagaimana *external shock* menjadi faktor pendorong perubahan kebijakan yang terjadi. Serta dalam penelitian ini, penulis memfokuskan pada bagaimana akumulasi dari peristiwa internasional yang berkaitan dengan isu krisis misil di Semenanjung Korea dapat menggerakkan China untuk merubah pendekatannya pada Korea Utara guna

mencapai tujuan denuklirisasi kawasan. Perbedaan antara penelitian ini dan penelitian sebelumnya terkait isu krisis misil di Semenanjung Korea juga terletak pada kerangka pemikiran yang digunakan. Penelitian ini menggunakan kerangka pemikiran Hermann yang mana membantu penulis untuk menemukan konteks perubahan kebijakan yang terjadi. Dalam meneliti alasan berubahnya kebijakan luar negeri suatu negara, penelitian sebelumnya menggunakan kerangka realis dan menjelaskan bagaimana kepentingan nasional negara mengambil peran penting pada kebijakan politik internasional yang dijalankan suatu negara. Namun, penelitian ini memiliki fokus untuk menemukan konteks perubahan dan faktor-faktor yang mendorong China dalam perubahan kebijakan luar negerinya dalam isu krisis misil di Semenanjung Korea.

## **PEMBAHASAN**

Sebagaimana diketahui bahwa China adalah sekutu tradisional Korea Utara dan merupakan mitra dagang terpenting dan sumber utama Korea Utara terkait bantuan makanan dan energi. Hubungan persaudaraan antara China dan Korea Utara ini merupakan faktor utama yang menjadi penopang rezim di Korea Utara. Meskipun kedua negara merupakan sekutu tradisional, namun China sejak awal menjadikan stabilitas politik Semenanjung Korea sebagai fokus utama pada kepentingan nasionalnya. Dengan itu, China secara historis menolak adanya program pengembangan nuklir oleh Korea Utara. China telah memainkan peran konstruktif dalam perundingan yang dilakukannya guna menjaga stabilitas kawasan dan memproyeksikan mekanisme perdamaian untuk kesejahteraan semua pihak (Goldstein, 2001).

Ambisi pembangunan senjata nuklir oleh Korea Utara sudah tampak sejak tahun 1950an dimana ambisi tersebut dimulai ketika para ilmuwan dan teknisi Korea Utara mengikuti pelatihan yang disponsori oleh Uni Soviet mengenai pengembangan nuklir. Ambisi Korea Utara dalam mengembangkan senjata nuklir mulai menarik perhatian dunia ketika kemampuan nuklirnya dianggap mencapai tingkatan *dangerous level of nuclear capacity* (Hymans, 2008). Sehingga pada Oktober 2002, China memperluas kesediaannya dalam menginisiasi perundingan dengan terus menekankan bahwa dialog dan negosiasi sebagai cara paling efektif untuk menyelesaikan isu nuklir yang terjadi tersebut. China melanjutkan langkah diplomasinya dengan mengirimkan delegasi guna membicarakan krisis tersebut bersama dengan aktor utama isu ini yaitu Korea Utara, pada tanggal 8-9 Maret 2003. China mengirimkan mantan Menteri Luar Negeri dan Wakil Perdana Menteri, Qian Qichen di perbatasan antara China dan Korea Utara. Pada bulan Juli ditahun yang sama, Menteri Luar Negeri China, Dai Bingguo bertemu dengan pemimpin tertinggi Korea Utara, Kim Jong-il. Dalam pertemuannya ini, Dai Bingguo mengantarkan surat dari Presiden China saat itu, Hu Jintao. Pada kesempatan yang sama pula China mengajukan proposal untuk mengundang Korea Utara terlibat dalam perundingan multilateral dengan tujuan membahas program pengembangan misil Korea Utara.

Namun sejak tahun 2017 dimana Korea Utara terus melakukan uji coba misil dalam level yang cukup mengkhawatirkan, China mengeluarkan beberapa kebijakan luar negerinya yang mencerminkan bahwa telah terjadi perubahan atas metode yang diterapkan China terhadap Korea Utara. Pendekatan melalui perundingan berubah menjadi pelarangan transfer sejumlah energi yang dianggap krusial bagi program pengembangan senjata nuklir Korea Utara. Pada tahun 2017, China melakukan pelarangan semua aktivitas transfer batubara dari Korea Utara sebagai bagian dari upaya untuk meningkatkan tekanan pada Korea Utara atas uji coba misil yang dilakukannya. Penulis menilai keputusan China ini merupakan pesan tegas yang ditujukan kepada Korea

Utara, yang mana melalui kebijakan penghentian transfer batubara ini, China berusaha untuk mendesak Korea Utara untuk segera menonaktifkan program pengembangan nuklir miliknya. Hal ini tidak dapat dipungkiri karena kegiatan ekspor batubara dijadikan sebagai penunjang ekonomi utama Korea Utara, transfer batubara oleh Korea Utara ke China sendiri bernilai \$1 juta (BBC, 2017). Einar Tangen, Seorang analis dari Beijing mengatakan bahwa langkah China terkait pemberian sanksi tegas ini memiliki dampak yang signifikan pada perekonomian Korea Utara. Tangen menjelaskan bahwa batubara mewakili sepertiga dari total ekspor Korea Utara dan secara efektif kehilangan \$1 miliar sejak diberlakukannya sanksi tersebut (The Japan Times, 2017).

Kementerian Perdagangan China juga mengumumkan bahwa semua impor dari Korea Utara akan dihentikan. Tidak hanya batubara, logistik penting lainnya yaitu antara lain: bijih besi, konsentrat timbal dan bijih, timbal, serta makanan laut. Melalui pelarangan-pelarangan tersebut penulis meyakini bahwa China berupaya untuk mewujudkan denuklirisasi Semenanjung Korea Utara dengan mengimplementasikan sanksi yang lebih asertif menyesuaikan resolusi yang dikeluarkan oleh Dewan Keamanan PBB.

Temuan penulis menjelaskan bahwa bentuk perubahan terletak pada metode pendekatan yang digunakan China untuk mencapai tujuannya, sedangkan tujuannya dalam isu ini tidak mengalami perubahan. Penulis menggunakan kerangka pemikiran milik Hermann terkait level perubahan kebijakan luar negeri yang dilakukan oleh pemerintahan suatu negara. Dengan mengetahui bahwa perubahan terletak pada metode perubahan dan tidak merubah tujuan awalnya, bentuk perubahan kebijakan luar negeri China terhadap Korea Utara termasuk kedalam *program changes*. Perubahan metode yang terjadi adalah pada saat China dengan konsisten mengedepankan negosiasi dan perundingan untuk mencapai tujuan denuklirisasi Semenanjung Korea dan berubah menjadi lebih asertif dengan menggunakan tekanan-tekanan dalam aspek ekonomi. Pendekatan yang dilakukan China dimulai dengan upayanya untuk menginisiasi *Six Party Talks* serta mengirimkan pejabat pemerintah sebagai delegasi resminya untuk melakukan perundingan dengan Korea Utara hingga berubah menjadi pembatasan dan pelarangan transfer sejumlah komoditas ekspor hingga. *Program changes* sendiri didefinisikan sebagai perubahan yang dilakukan oleh suatu negara atas suatu tujuan yang sama namun terjadi perubahan pada bagaimana cara negara tersebut mencapai tujuannya (Hermann, 1990). *Program changes* merupakan perubahan yang bersifat kualitatif dan cenderung melibatkan instrumen baru pada kebijakannya. Perubahan kebijakan china dalam lingkup *program changes* dapat dipahami dari bagaimana cara China berupaya untuk mewujudkan denuklirisasi wilayah dengan merubah pendekatannya yang semula melalui dialog dan perundingan menjadi sanksi yang berkaitan dengan restriksi ekonomi.

Terkait rumusan masalah ke-dua pada penelitian ini yaitu faktor pendorong terjadinya perubahan kebijakan luar negeri China terhadap Korea Utara dalam isu krisis di Semenanjung Korea, penulis menggunakan konsep *primary change agent* yang dicetuskan oleh Charles F. Hermann dalam tulisannya *Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy (1990)*. Temuan penulis mengarah pada kesimpulan bahwa agen perubahan yang mendorong China melakukan restrukturisasi kebijakan luar negerinya adalah *external shock*. Dalam *external shock*, perubahan kebijakan luar negeri didorong oleh faktor yang berasal dari peristiwa-peristiwa pada panggung politik internasional, dimana sikap politik yang diambil oleh negara lain mempengaruhi suatu negara dalam memutuskan sikap politik seperti apa yang akan dijalankan (Hermann, 1990). Terdapat tiga faktor yang menjadi alasan China mengubah

kebijakan politiknya sebagai respon dari *external shock* yang terjadi. *External shock* tersebut antara lain yaitu: (1) tekanan dunia internasional mengenai *China's responsibility theory*, (2) uji coba misil oleh Korea Utara, serta (3) hubungan China - Amerika Serikat, khususnya sejak Presiden Donald Trump berkuasa.

*China's Responsibility Theory* merupakan suatu gagasan tanggung jawab yang harus diemban oleh China berkaitan dengan posisi strategisnya untuk menghentikan krisis misil di Semenanjung Korea. Pandangan ini muncul sejak beberapa entitas mengalamatkan tanggung jawab yang lebih kepada China untuk terlibat sepenuhnya dalam mewujudkan sanksi keras kepada Korea Utara. Desakan yang dialamatkan kepada China salah satunya berasal dari Jepang melalui Menteri Luar Negeri Taro Kono. Kono menyatakan bahwa meskipun China terlibat dalam implementasi sanksi yang ditujukan kepada Korea Utara, tapi masih sangat memungkinkan untuk China bersikap lebih lagi. Ia juga mempertegas pernyataannya tersebut dengan menambahkan; "*we agreed on the need to put pressure firmly on North Korea.*" (CNBC, 2017). Desakan lainnya yang ditujukan kepada China atas krisis misil di Semenanjung Korea, tidak hanya dinyatakan melalui desakan verbal, namun juga tindakan langsung. Sebagaimana yang dilakukan oleh Amerika Serikat dan Korea Selatan melalui peluncuran rudal anti balistik misil atau disebut juga Terminal High Altitude Area Defense (THAAD) yang berlokasi di Korea Selatan. THAAD dianggap sebagai desakan yang serius sebab China memiliki opini bahwa secara teknis terdapat banyak kelemahan pada THAAD yang mana kelemahan teknis ini diinterpretasikan oleh China sebagai ancaman kedaulatan (Ho, 2018).

Tekanan eksternal lainnya yang menjadi pendorong China untuk mengubah arah kebijakan luar negerinya terhadap Korea Utara adalah tekanan yang berasal dari Korea Utara itu sendiri. Tekanan tersebut adalah uji coba yang terus-menerus dilakukan Korea Utara sehingga menimbulkan eskalasi ketegangan di wilayah Semenanjung Korea. Uji coba yang dilakukan oleh Korea Utara, khususnya pada tahun 2017 menunjukkan adanya kemajuan yang signifikan serta meningkatkan kekhawatiran dunia internasional (The Guardian, 2017). Selain itu, tekanan yang berasal dari Amerika Serikat dicerminkan dari pernyataan-pernyataan yang dikeluarkan oleh Presiden Donald Trump agar China bersikap lebih tegas dalam menyelesaikan isu krisis nuklir di Semenanjung Korea. Pilihan Amerika Serikat untuk memanfaatkan hubungan ekonominya dengan China dianggap sebagai pengaruh yang besar dalam menentukan China bersikap. Sebagaimana dijelaskan oleh Laurent Belsi, analis ekonomi senior pada the Christian Science Monitor bahwa Ekspor China ke Amerika Serikat mencapai \$460 miliar pada tahun 2016 yang mana mewakili lebih dari 4% dari PDB China dan sebagai perbandingan, ekspor Amerika Serikat ke China mewakili kurang dari 1% dari PDB Amerika (The Christian Science Monitor, 2017). Sehingga penulis menyimpulkan bahwa tekanan dari Amerika Serikat kepada Korea Utara melalui pengaruh hubungan ekonominya merupakan cara yang cukup signifikan untuk membuat China menindak Korea Utara secara lebih asertif.

## **PENUTUP**

Konteks perubahan kebijakan luar negeri China terhadap Korea Utara dalam isu krisis misil di Semenanjung Korea dapat dilihat dari level perubahan yang terjadi. Melalui konsep *Extent of Foreign Policy* dapat dipahami bahwa kebijakan luar negeri China mengalami perubahan dalam tingkatan program (*program changes*). *Program changes* didefinisikan oleh Hermann sebagai suatu perubahan kebijakan luar negeri suatu negara yang terletak pada cara atau metode yang digunakan oleh suatu negara guna mencapai suatu tujuan yang tidak berubah.

China dalam isu krisis misil di Semenanjung Korea menjalankan tujuan yang tetap, yaitu berupaya untuk denuklirisasi Semenanjung Korea melalui penghentian program pengembangan senjata nuklir oleh Korea Utara. *Program changes* yang dijalankan oleh China terletak pada metode pendekatan yang semula menggunakan dialog menjadi pendekatan yang lebih keras melalui penerapan sanksi-sanksi ekonomi yang dinilai krusial dalam upaya menghentikan program pengembangan senjata nuklir Korea Utara. Sedangkan faktor yang menyebabkan China melakukan perubahan kebijakan dapat dianalisis melalui konsep *primary change agents* yang dijelaskan Hermann, penulis menemukan bahwa faktor yang mendorong China melakukan perubahan kebijakan terhadap Korea Utara adalah *external shock*. Terdapat tiga peristiwa eksternal yang memicu China untuk melakukan perubahan kebijakan luar negeri terkait isu nuklir Korea Utara. Peristiwa eksternal tersebut antara lain yaitu tekanan yang ditujukan pada China sebagai aktor utama yang mengemban tanggung jawab untuk menghentikan Korea Utara, uji coba misil yang terus dilakukan Korea Utara hingga mencapai perkembangan signifikan dan mengkhawatirkan, serta tekanan yang berasal dari Amerika Serikat kepada China untuk meningkatkan tekanan yang lebih terhadap Korea Utara.

Dilatarbelakangi oleh tiga faktor *external shock* yang ditujukan pada negaranya, China kemudian memutuskan untuk mengambil tindakan tegas guna menekan Korea Utara dan menghentikan segala bentuk pengembangan senjata nuklir yang dilakukannya. China dalam hal ini mengambil kebijakan yang dianggap paling tepat guna mencapai tujuan denuklirisasi dan stabilitas kawasan Semenanjung Korea.

## REFERENSI

- BBC. (2017). Retrieved March 22, 2020, from China Piles Pressure on North Korea by Banning Coal Imports: <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-39015529>
- CNBC. (2017). Retrieved June 21, 2021, from Japan, South Korea Urge China to Do More to ‘Pressure’ North Korea: <https://www.cnbc.com/2017/12/19/japan-south-korea-urge-china-to-do-more-to-pressure-north-korea.html>
- Council on Foreign Relations. (2017). Retrieved August 20, 2017, from The China–North Korea Relationship: <https://www.cfr.org/background/china-north-korea-relationship>
- Fortune. (2017). Retrieved August 20, 2017, from China Says It’s Willing to Pay the Price to Enforce Sanctions Against North Korea: <https://fortune.com/2017/08/08/china-north-korea-sanctions/>
- Goldstein, A. (2001). The Diplomatic Face of China's Grand Strategy: A Rising Power's Emerging Choice. *The China Quarterly* No. 168, 835–864.
- Hermann, C. F. (1990). Changing Course : When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, Vol. 34, No. 1, 3-21.
- Ho, C. J. (2018). South Korea’s Strategic Approach to China (or Lack of It). *Joint U.S.-Korea Academic Studies*, 72-90.
- Hymans, J. E. (2008). Assessing North Korean Nuclear Intentions and Capacities: A New Approach. *Journal of East Asian Studies* Vol. 8, No. 2, 259-292.
- James Martin Center for Nonproliferation Studies. (2017). *The CNS North Korea Missile Test Database*. Wahington: Nuclear Threat Initiative.
- The Christian Science Monitor. (2017). Retrieved June 21, 2021, from Possible key to N. Korea standoff: US economic pressure on China:

- <https://www.csmonitor.com/USA/Foreign-Policy/2017/0815/Possible-key-to-N.-Korea-standoff-US-economic-pressure-on-China>
- The Guardian. (2017). Retrieved August 20, 2017, from China Says It is Not Responsible for North Korea Nuclear Crisis: <https://www.theguardian.com/world/2017/jul/11/china-tells-not-responsible-north-korea-nuclear-program>
- The Guardian. (2017). Retrieved June 21, 2021, from We Will Sink Japan and Turn US to 'Ashes and Darkness', Says North Korea: <https://www.theguardian.com/world/2017/sep/14/north-korea-threat-sink-japan-us-ashes-darkness>
- The Japan Times. (2016). Retrieved March 17, 2020, from U.S. Warns China It will Target Firms for Illicit Business with North Korea if Beijing Fails to Enforce U.N. Sanctions: <https://www.japantimes.co.jp/news/2016/12/03/asia-pacific/politics-diplomacy-asia-pacific/u-s-warns-china-will-target-firms-illicit-business-north-korea-beijing-fails-enforce-u-n-sanctions/#.XujdJhcza00>
- The Japan Times. (2017). Retrieved March 22, 2020, from China to Suspend All Imports of Coal from North Korea: <https://www.japantimes.co.jp/news/2017/02/18/asia-pacific/hina-suspend-imports-coal-north-korea/>