



GRAHA ILMU



# **ISU BENCANA** **DALAM** **HUBUNGAN INTERNASIONAL**

**Editor:**

**June Cahyaningtyas & Ludiro Madu**





# ISU BENCANA DALAM HUBUNGAN INTERNASIONAL

Penulis : Syamsul Maarif  
Erna Kurniawati  
Anik Yuniarti  
Ludiro Madu  
Sri Issundari  
Tri Fitriani Puspitasari  
Iva Rachmawati

Aryanta Nugraha  
June Cahyaningtyas  
Machya Astuti Dewi  
Desy Nur Aini  
Yulius Purwadi Hermawan  
Hikmatul Akbar  
Muhadi Sugiono

Alban Sciascia  
Sundoro Agung Nugroho  
Suryo Wibisono  
Bastian Yunariono  
Kepri Marudur  
Ratnawati  
Titus Bransma Heru

Editor : June Cahyaningtyas  
Ludiro Madu

Edisi Pertama  
Cetakan Pertama, 2013

Hak Cipta © 2013 pada penulis,  
Hak Cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, secara elektronis maupun mekanis, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit.



## GRAHA ILMU

Ruko Jambusari No. 7A

Yogyakarta 55283

Telp. : 0274-889836; 0274-889398

Fax. : 0274-889057

E-mail : [info@grahailmu.co.id](mailto:info@grahailmu.co.id)

Maarif, Syamsul; Kurniawati, Erna, dkk.

ISU BENCANA dalam Hubungan Internasional/Syamsul Maarif; Erna Kurniawati, dkk.

-Edisi Pertama - Yogyakarta; Graha Ilmu, 2013

xii + 166 hlm, 1 Jil.: 26 cm.

ISBN: 978-602-262-047-1

1. Hubungan Internasional

I. Judul





# DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR EDITOR</b>	v
<b>KATA PENGANTAR KEPALA BADAN NASIONAL PENANGGULANGAN BENCANA</b>	ix
<b>DAFTAR ISI</b>	xi
<b>BAGIAN I: BENCANA DAN <i>DISASTER DIPLOMACY</i></b>	1
1. Penanggulangan Bencana Sebagai Diplomasi <i>Soft Power</i> Indonesia -Syamsul Maarif-	1
2. Kompleksitas Hubungan Dua Korea dan <i>Disaster Diplomacy</i> : Belajar dari Bantuan Bencana Korea Selatan Terhadap Korea Utara -Erna Kurniawati-	11
3. Penanganan Bencana Alam dalam Wacana Pembangunan <i>ASEAN Community</i> 2015 -Anik Yuniarti-	17
4. Peran Bencana Tsunami dalam Resolusi Konflik Antara GAM dan Pemerintah RI: Promosi Perdamaian Positif Melalui Kerjasama Internasional -Ludiro Madu-	29
<b>BAGIAN II: BANTUAN KEMANUSIAAN DALAM BENCANA</b>	37
5. Bantuan Kemanusiaan dalam Kerangka Diplomasi Publik Amerika Serikat -Sri Issundari-	37
6. Etika Bantuan Kemanusiaan: Politisasi Bantuan Kemanusiaan Bencana Gempa Haiti, 2010 -Tri Fitriani Puspitasari-	43
7. <i>Humanitarian Assistance</i> dan Kebijakan Negara -Iva Rachmawati-	49
<b>BAGIAN III: BENCANA DAN ISU KEAMANAN</b>	57
8. Bencana Alam dan Aspek Keamanan Non-Tradisional dalam Perspektif Regional ASEAN -Aryanta Nugraha-	57
9. Bencana, Efek Media, dan Konflik: Pengalaman Indonesia dan Sri Lanka Pasca Bencana Tsunami 2004 -June Cahyaningtyas-	67
10. Perempuan dan Bencana Alam: Korban atau Agen Pembangunan? -Machya Astuti Dewi-	75



# 2

## Kompleksitas Hubungan Dua Korea dan *Disaster Diplomacy*: Belajar dari Bantuan Bencana Korea Selatan Terhadap Korea Utara

-Erna Kurniawati-

### Pendahuluan

Hubungan Korea Utara dan Korea Selatan, yang sering dikenal sebagai hubungan 2 Korea, menarik untuk disimak. Hubungan 2 Korea yang sangat dinamis, bahkan cenderung fluktuatif, ini sering dipandang sebagai representasi dari sifat kawasan Asia Timur yang 'fragile'. *White Paper of Japan*, misalnya, menyebut secara terang-terangan Korea Utara sebagai 'ancaman' bagi stabilitas kawasan.

Secara spesifik terkait hubungan 2 Korea, Korea Selatan telah beberapa kali mengalami provokasi dari Korea Utara. Setelah Perang Korea 1950-1953, terjadi beberapa kali konflik yang semuanya diprovokasi Korea Utara. Konflik pun beragam, di antaranya, upaya penyusupan ke istana presiden Korea Selatan (1965 dan 1968), penyusupan kapal selam (1996) maupun kapal patroli (2004) Korea Utara ke perairan Korea Selatan. Penyerangan di perbatasan, terutama di Laut Kuning, juga terjadi, seperti pelanggaran lintas wilayah oleh kapal patroli Korea Utara (2004). Tidak berhenti di sini, provokasi Korea Utara juga berlanjut melalui penyerangan terhadap kapal perang Korea Selatan 'Cheonan' pada 26 Maret 2010 lalu yang menewaskan 46 orang. Peledakan pesawat sipil *Korean Airlines 858* dari Abu Dhabi ke Seoul juga pernah dilakukan Korea Utara hingga menewaskan 115 penumpang dan awak pesawat. Pada tahun yang sama, tepatnya, pada bulan Agustus 2010, pasukan Korea Utara menembakkan 130 artileri ke perairan Korea Selatan, dan terakhir pada 23 November 2010 lalu Korea Utara kembali menembakkan 80 artileri ke Yeongpeyong.

Ada hal-hal yang menarik untuk dikaji dari hubungan kedua Korea ini, yakni: (1) meskipun Korea Selatan sering mendapat 'provokasi' dari pihak Korea Utara, namun tampaknya tidak ada upaya dari pihak Korea Selatan untuk melakukan serangan balasan; (2) setidaknya sejak tahun 1995 Korea Utara tercatat beberapa kali dilanda bencana, baik bencana kekeringan, bencana banjir yang menewaskan ribuan warganya, yang kesemuanya berujung pada rawan pangan. Dalam kondisi krisis seperti bencana, pihak Korea Utara sebenarnya tidak punya banyak pilihan selain 'terpaksa' harus menerima bahkan jika perlu meminta bantuan kepada negara yang dianggap sebagai 'musuhnya', di antaranya Amerika Serikat dan Korea Selatan.

Di lain pihak, masalah rawan pangan inilah yang tampaknya, antara lain, mendorong Korea Selatan selalu bersedia memberi bantuan pangan, di samping obat-obatan, maupun keperluan logistik lain, termasuk semen dan televisi ke Korea Utara, meski Korea Utara sering 'mengganggu' dan memprovokasi Korea Selatan.

'Kesabaran' Korea Selatan dalam menghadapi Korea Utara sudah banyak mendapat pengakuan dan pujian. Pengakuan tertinggi tampak ketika pada tanggal 13 Oktober 2000, presiden Korea Selatan Kim Dae Jung mendapat



hadiah Nobel untuk upaya-upaya diplomasinya terhadap Korea Utara. Kim dengan kebijakan 'Sunshine Policy' telah terbukti meredakan ketegangan hubungan antara 2 negara.

Sungguhpun demikian 'kesabaran' Korea Selatan tampaknya ada batasnya. Ketika Korea Utara menembakkan 200 artileri ke Pulau Peyongyeong yang menewaskan 60an orang pada bulan November 2010, kemarahan Korea Selatan tampak dari respons Presiden Lee Myung Bak yang segera memutuskan pembatalan rencana pengiriman bantuan 7000 ton bahan bangunan dan peralatan medis senilai US\$ 500.000, meski sebelumnya Korea Selatan telah mengirim bantuan 5000 ton beras, 3.000.000 dos mie instan, dan 3000 ton bahan bangunan ke kota Shinuijo, kota di Korea Utara yang terkena dampak banjir terparah luapan sungai Yalu. 'Kemarahan' Korea Selatan juga tampak dari pernyataan Presiden Lee yang memerintahkan militer untuk menembakkan rudal ke Korea Utara bila negara itu melakukan "provokasi lebih lanjut" (BBC Indonesia, [http://www.bbc.co.uk/indonesia/dunia/2010/11/101123\\_korearetaliation.shtml](http://www.bbc.co.uk/indonesia/dunia/2010/11/101123_korearetaliation.shtml))

Sikap Korea Utara yang cenderung provokatif sering menimbulkan kekhawatiran dunia, terutama kawasan Asia Timur. Namun optimisme dunia terhadap sikap Korea Utara yang lebih kooperatif mengemuka kembali dengan seringnya Korea Utara dilanda berbagai bencana, terutama banjir, kekeringan, dan kelaparan. Berbagai bencana ini setidaknya diharapkan membuat Korea Utara sedikit menurunkan tensinya dan lebih kooperatif, terutama terkait pengembangan senjata nuklir yang ditengarai dilakukan Korea Utara.

Terkait isu pengembangan senjata nuklir, beberapa kali Korea Utara ditengarai telah melakukan uji coba nuklir. Banyak pihak, di antaranya PBB, meminta Korea Utara menghentikan program tersebut dan untuk ini telah dibentuk perundingan dengan melibatkan enam negara –yang dikenal sebagai *six parties talks* yang terdiri dari Amerika Serikat, Rusia, Jepang, Cina, Korea Utara, dan Korea Selatan. Perundingan yang telah berlangsung beberapa kali tersebut selama ini menunjukkan indikasi ke arah yang positif sebelum akhirnya terhenti sejak hampir 2 tahun terakhir karena Korea Utara menghentikan secara sepihak.

Dengan memperhatikan pola hubungan di antara kedua negara Korea, menarik untuk dikaji lebih lanjut dalam paper ini bagaimana di satu sisi Korea Utara sering melakukan provokasi terhadap Korea Selatan, namun di sisi lain Korea Selatan tampak berusaha menahan diri dan bahkan selalu memberi bantuan pada Korea Utara jika negara tersebut dilanda musibah, terutama musibah banjir dan kelaparan. Meskipun Presiden Lee tampak lebih tegas dengan kebijakannya menghentikan bantuan pangan pasca serangan Korea Utara ke Pulau Yeongpyeong November 2010 lalu, namun Korea Selatan masih tetap tidak terprovokasi untuk melakukan serangan militer balasan (*counter strike*).

## Bencana di Korea Utara

Pada bulan April 2004 di Korea Utara terjadi musibah kecelakaan tabrakan 2 kereta yang menewaskan 170 orang. Pemerintah Korea Selatan segera menyampaikan rasa duka cita dan memberi bantuan terkait tabrakan mengakibatkan meledaknya kereta api tersebut. Bantuan yang diberikan berupa material, termasuk bantuan tenaga dan bantuan finansial sebesar US\$ 470.000. Dua hari kemudian, hal yang sama dilakukan Cina, Inggris, dan Amerika Serikat (BBC, <http://news.bbc.co.uk/2/asia-pacific/3656853.stm>)

Pengiriman bantuan tersebut menjadi 'monumental' dengan kesediaan Korea Utara, pertama kalinya, membuka lapangan udaranya untuk pendaratan pesawat terbang Korea Selatan yang membawa bantuan kemanusiaan. Setelah itu, kemudian, tepatnya 21 Mei 2004, sebanyak 20 buah truk membawa bantuan dari Korea Selatan untuk membantu kembali sekolah yang hancur akibat tabrakan dan meledaknya kereta api di Ryongchon. Hal ini juga membawa angin segar yang baik bagi hubungan 2 Korea, karena Korea Utara bersedia membuka pintu perbatasannya untuk dilintasi Korea Selatan yang membawa bantuan.

Pada bulan Agustus 2007 Korea Utara kembali dilanda bencana banjir yang tercatat sebagai banjir terburuk tahun 1970an. Pemerintah Korea Utara menyatakan bahwa 11% tanaman padi dan jagung rusak akibat banjir. 200-800 orang dinyatakan hilang (hanyut) serta 200.000 orang terpaksa mengungsi karena rumahnya hanyut (The Guardian, <http://www.guardian.co.uk/world/2007/aug/15/northkorea1>).



Akibat berbagai bencana banjir tersebut, United Nations World Food Program (UNFP) mencatat bahwa satu dari tiga anak Korea Utara menderita karena bencana banjir dan sepertiga anak-anak di bawah usia 5 tahun mengalami malnutrisi. Sementara lebih dari 25 juta penduduk Korea Utara mengalami kekurangan pangan dan membutuhkan bantuan pangan (World Food Programme, DPRK, <http://www.wfp.org/countries/korea-democratic-peoples-republic-dprk>).

Tiga tahun kemudian, tepatnya pada tanggal 15 Agustus 2010, banjir besar kembali melanda Korea Utara. Banjir yang terjadi selama 2 minggu ini (15-31 Agustus 2010) tercatat telah menewaskan 454 orang, 156 orang dinyatakan hilang dan melukai 4.351 orang, dan telah menimbulkan kerugian sebesar US\$ 22,5 juta. Dua hari kemudian, pemerintah Korea Selatan memutuskan untuk memberi bantuan sebesar US\$ 7,5 juta. Bantuan meliputi mie instan, air minum, susu bubuk, selimut, dan obat-obatan. Seminggu kemudian, sebanyak 34 truk kembali membawa bantuan ke Korea Utara. Korea Selatan bahkan menyatakan komitmennya menambah bantuan finansial sebesar US\$ 7,6 juta (*Reuters*, <http://www.reuters.com/article/2007/08/23/idUSSEO253325.CH.2400>).

### Konsep *Disaster Diplomacy*

*Disaster diplomacy* merupakan konsep yang relatif baru, sehingga bisa dipahami jika belum sepopuler konsep diplomasi lainnya. Ilan Kelman menengarai bahwa kegiatan-kegiatan terkait bencana dapat menjadi katalisator bagi terjadinya diplomasi. Studi mengenai *disaster diplomacy* menunjukkan bahwa ada 3 keluaran yang dihasilkan *disaster diplomacy*. Pertama, jangka pendek, yakni dalam hitungan minggu atau bulan kegiatan bencana berdampak pada diplomasi. Berbagai bencana dapat mempengaruhi dan memicu kegiatan diplomatik, dengan catatan sudah ada hubungan diplomatik sebelumnya, misalnya melalui hubungan budaya, hubungan dagang, ataupun perundingan rahasia. Kedua, jangka panjang (dalam hitungan tahun) faktor-faktor non bencana memiliki dampak yang lebih signifikan terhadap diplomasi, jika dibandingkan dengan kegiatan bencana terkait. Faktor-faktor itu di antaranya perubahan kepemimpinan, ketidakpercayaan, keyakinan bahwa konflik historis atau sengketa harus didahulukan di atas kebutuhan kemanusiaan dan perdamaian saat ini. Ketiga, kadang kegiatan terkait bencana [justru] membawa hasil yang berlawanan, yakni memperburuk hubungan dan mengurangi diplomasi (Kelman, 2011).

Dengan kata lain tidak dapat dipungkiri bahwa *disaster diplomacy* berkaitan erat dengan faktor politik internasional dan hubungan internasional. Adapun sebab-sebab mengapa sebuah negara melakukan *disaster diplomacy*, adalah untuk membangun investasi hubungan yang lebih kondusif di masa depan, sekalipun telah terjadi konflik di antara kedua negara (*the potential that one state providing aid to another state could lead to a similar reciprocal gesture in the future, despite conflict between the state*). Dengan kata lain, terlepas dari ada/tidaknya konflik yang (sedang) terjadi, negara melakukan *disaster diplomacy* dengan harapan, akan terjadi hubungan timbal balik (resiprokal) pada masa mendatang, yakni jika negara donor pada masa mendatang mengalami musibah. Masih menurut Kelman, penolakan bantuan oleh negara penerima justru berpotensi menimbulkan konflik. (Kelman, 2011).

Karena merupakan konsep yang relatif baru, dapat dipahami pula jika belum ada kesepakatan dalam tipologi *disaster diplomacy*. Namun demikian, dengan menyitir tesis yang diajukan Maaïke Warnaar dan Glanz (2000), Kelman (2007) menyimpulkan ada beberapa tipologi *disaster diplomacy*: Pertama, *Propinquity/Neighbourliness*, yakni negara yang 'berbagi' daratan, atau berbatasan di jalur darat, seperti India dan Pakistan; kedua, Negara yang tidak dibatasi oleh daratan, namun terpisah oleh 'perairan yang sempit', seperti Korea Utara dan Jepang; ketiga, negara yang secara fisik tidak berdekatan, namun memberi bantuan karena beberapa alasan: a) *mutual aid*, yakni jika negara-negara yang berkonflik menghadapi ancaman yang sama atau disebabkan oleh peristiwa yang sama, sehingga mereka memilih bekerjasama; b) *combined aid*, yakni jika negara-negara yang berkonflik melakukan koordinasi bantuan bagi negara kepada negara yang sedang berkonflik dengan mereka; atau c) *donor-recipient*, jika satu negara membantu dan yang lain dibantu.

Sedangkan jika ditinjau dari tingkat pengaturannya, maka *disaster diplomacy* dapat dibedakan ke dalam (a) *Government-led*, yakni jika *disaster diplomacy* tersebut diatur oleh pemerintah (negara); (b) *organization-led*, jika melibatkan kelompok-kelompok seperti PBB, LSM, media massa, sector swasta, kelompok lobi dan lembaga riset; atau (c) *people-led*, jika 'kelompok akar rumput' menjadi pendukung utama upaya-upaya tersebut.



Sedangkan jika ditinjau dari tujuannya, maka seperti lazimnya tujuan diplomasi yang lain, tujuan *disaster diplomacy* tidaklah bersifat tunggal, namun lebih bersifat *multi purposes* (berbagai tujuan). Tujuan yang *multi purposes* ini tampak dari beberapa karakter *disaster diplomacy* dimana ada upaya negara-negara untuk memilah-memilah (*survival of oneself*), bisa juga karena mengharapkan *mutual benefit* (keuntungan bersama), atau karena alasan untuk tujuan jangka panjang dan tujuan global (*long term, global gains*). Sedangkan negara yang sudah lama ada *disaster diplomacy* sering disebabkan sebagai bentuk penegasan terhadap prasangka dan permusuhan yang sudah lama ada sebelumnya (*reaffirmation of old prejudices and enmity*), namun demikian *disaster diplomacy* sering juga dilakukan karena alasan kemanusiaan. Lantas, komponen apa saja yang termasuk dalam *disaster diplomacy*? *Disaster diplomacy* dapat dipandang sebagai proses yang kompleks. Sebagian penstudi memasukkan unsur perdagangan, olahraga, seni, budaya, manajemen lingkungan, website, ataupun karena mempunyai musuh yang sama, sebagai bagian *disaster diplomacy* ([www.worldwatch.org/node/3733](http://www.worldwatch.org/node/3733)).

Dari kerangka pikir di atas, tulisan ini hendak mengkaji mengapa Korea Selatan selalu bersedia memberi bantuan jika terjadi bencana di Korea Utara, meskipun seringkali Korea Utara melakukan tindakan provokasi dan intimidasi terhadap Korea Selatan.

### Pelajaran dari Bencana Korea Utara dan *Disaster Diplomacy* Korea Selatan

Jika merujuk pada tipologi yang diajukan Kelman, maka *disaster diplomacy* yang dilakukan Korea Selatan terhadap Korea Utara dapat dikategorikan kedalam bentuk, *Propinquity/Neighbourliness*, yakni negara yang 'berbagi' daratan, atau dengan kata lain, berbatasan darat. Dengan disepakatinya Perjanjian Gencatan Senjata 27 Juli 1953, yang sekaligus mengakhiri Perang Korea, Semenanjung Korea dibagi atas dua bagian, yakni Korea Selatan dan Korea Utara yang dipisahkan dengan Garis Demarkasi Militer sepanjang 2000 m dan seluas 4 km persegi. Akan tetapi, karena bersifat gencatan senjata, maka kedua negara sepakat bahwa garis batas tersebut tidak bersifat permanen, namun hanya bersifat sementara (<http://www.globalsecurity.org/military/facility/dmz.htm>)

Sedangkan jika ditinjau dari pengaturannya, *disaster diplomacy* yang dilakukan Korea Selatan terhadap Korea Utara sebetulnya dilakukan baik melalui *governmental-led*, dimana bantuan dan pengirimannya dilakukan oleh pemerintah, namun juga *organizational-led*, yakni dana dan pengaturan oleh organisasi non pemerintah seperti *International Red Cross* maupun *Mercy Corps*. Namun untuk membatasi pembahasan agar lebih fokus, tulisan ini hanya menganalisis bantuan yang bersifat *governmental-led* saja.

Jika melihat tujuannya, ada kecenderungan bahwa bantuan tersebut lebih bersifat humanitarian daripada mutual. Dengan kata lain, lebih mudah bagi pemerintah Korea Selatan untuk berpikir bahwa bantuan yang diberikan kepada Korea Utara adalah semata-mata atas dasar kemanusiaan daripada timbal balik, yang berarti pemerintah Korea Selatan berharap bahwa pemerintah Korea Utara akan 'membalas kebaikan'-nya dengan membantu Korea Selatan jika negara tersebut suatu saat dilanda bencana.

Namun demikian, meskipun pemerintah Korea Selatan sering menyatakan bahwa *disaster diplomacy* yang dilakukan bersifat *humanitarian aid*, seperti disampaikan Choi jin wook dari *Korea Institute for National Unification* "The food aid is a small gift, and it's purely humanitarian aid" (*The New York Times*, 26 Oktober 2010). Namun ada beberapa manfaat yang didapat pemerintah Korea Selatan dengan memberi bantuan bencana dalam kerangka *disaster diplomacy* terhadap Korea Utara. Pertama, dengan kesediaan pemerintah Korea Utara menerima dan bahkan meminta bantuan kepada Korea Selatan, hal ini merupakan 'kemenangan tersendiri' bagi pemerintah Korea Selatan. Penerimaan bantuan dari pemerintah Korea Selatan oleh pemerintah Korea Utara setidaknya membuat hubungan kedua negara menjadi 'lebih cair' sehingga dapat membuka peluang bagi kedua negara untuk memperbaiki hubungan keduanya dalam jangka panjang. Kedua, penerimaan bantuan oleh pihak Korea Utara ini sekaligus mengaskan tidak terjadinya apa yang dikenal sebagai *reaffirmation of old prejudices and enmity*, atau sikap yang menegaskan bahwa Korea Selatan adalah musuh Korea Utara. Pentingnya penerimaan bantuan oleh Korea Utara ini juga diakui Choi yang



menyatakan bahwa hal terpenting dari bantuan itu adalah kesediaan pihak Korea Utara untuk menerimanya, "What is important is not the amount, but that North Korea accepted it" (*The New York Times*, 26 Oktober 2010).

Sebagai pembandingan, sikap *reaffirmation of old prejudices and enmity*, tampak jelas ketika Iran mengalami bencana gempa bumi dahsyat pada bulan Februari 2005 yang menewaskan lebih dari 600 orang. Pemerintah Iran secara tegas menolak bantuan dari Amerika Serikat, sementara pada saat yang sama, Iran bersedia menerima bantuan dari Jepang, China, Australia, Aljazair, Uni Arab Emirat dan beberapa organisasi internasional.

Ketiga, pada level internasional, dengan tetap memberi bantuan kepada Korea Utara ketika dilanda bencana, Korea Selatan dapat memanfaatkan *disaster diplomacy* terhadap Korea Utara untuk menimbulkan citra yang positif bagi Korea Selatan. Dengan kata lain, terdapat potensi yang sangat besar dari pemanfaatan *disaster diplomacy* untuk bentuk diplomasi yang lain, seperti *public diplomacy*.

Keempat, *disaster diplomacy* yang dilakukan Korea Selatan terhadap Korea Utara terbukti cukup efektif untuk membuat pihak Korea Utara 'menurunkan ketegangan' hubungan 2 Korea dan bahkan hubungan mengarah lebih kooperatif dan akomodatif. Sikap ini antara lain tampak dari kesediaan Korea Utara yang pada tahun 2004 membuka perbatasannya dan mengizinkan truk dari Korea Selatan menuju Korea Utara, padahal sebelumnya daerah perbatasan yang melintasi jembatan ini dijaga dengan sangat ketat.

Fakta menarik lainnya adalah ketika truk pembawa bantuan Korea Selatan menuju Korea Utara, kedua negara menyepakati pembicaraan yang disebut banyak kalangan sebagai 'high level defence'. Sebagaimana diketahui, sebelumnya Korea Utara menyambut baik bantuan dari Korea Selatan, namun tidak bersedia berunding masalah kontroversi isu keamanan. Namun dalam selang waktu 4 hari, setelah melalui perundingan yang alot, pihak Korea Utara akhirnya bersedia melakukan perundingan untuk meredakan ketegangan hubungan kedua negara (*BBC News*, 7 Mei 2004).

Sebetulnya, fluktuatifnya hubungan 2 Korea lebih sebagai akibat ketidakjelasan sikap Korea Utara. Ini antara lain tampak dari kemunduran hubungan diplomatik kedua negara yang tadinya sudah mengarah ke hubungan yang lebih baik, namun setelah pemerintah Korea Utara secara sepihak menutup akses jembatan pada bulan Maret 2009, sebanyak 730 pekerja Korea Selatan terkurung di Kaesong. Kaesong merupakan wilayah yang diproyeksikan sebagai wilayah industri bersama kedua negara untuk menuju rekonsiliasi. Tindakan Korea Utara ini 'sangat disesalkan' Menteri Unifikasi Korea selatan, Hyun In-taek yang mengungkapkan penyesalannya dalam pertemuannya dengan pengusaha Korea Selatan yang gelisah dengan perkembangan tersebut (*Kompas*, 16 Maret 2009). Ironisnya adalah peristiwa ini justru dilakukan beberapa bulan setelah Korea Utara dilanda bencana banjir pada bulan Agustus 2008 dan Korea Selatan mengirim bantuan untuk mengatasi bencana tersebut yang diterima dengan baik oleh pemerintah Korea Utara.

Sikap yang 'membingungkan' juga ditunjukkan Korea Utara terkait masalah nuklir. Di satu sisi pemerintah Korea Utara bersedia menerima bantuan-bantuan kemanusiaan atas bencana banjir dan kelaparan dari setidaknya 6 negara, namun di sisi lain lain Korea Utara terus melakukan 'tarik ulur' dalam perundingan masalah nuklir, hubungan 2 Korea dan uji coba rudal. Namun, hasil yang berbeda justru terlihat pada kasus bencana kekeringan di selatan Afrika tahun 1991-1993. Studi yang dilakukan Ailsa Holloway dari Capetown University justru menunjukkan kemajuan yang berarti dalam perubahan ekonomi dan politik (Kelman, 2007).

## Penutup

*Disaster diplomacy* adalah bidang yang kompleks. Meski sering diasumsikan bahwa bantuan kemanusiaan semata mata diberikan atas dasar kemanusiaan, namun realitas menunjukkan bantuan kemanusiaan sering digunakan dalam skema *disaster diplomacy*, yang tidak dapat diabaikan nuansa politisnya. Hal ini antara lain tampak pada kompleksnya hubungan politik 2 Korea, bencana di Korea Utara, dan berbagai bantuan Korea Selatan atas bencana di Korea Utara.



Hubungan 2 Korea Utara yang sering mengalami ketegangan sejak Perang Korea, ditambah berbagai provokasi Korea Utara terhadap Korea Selatan, baik melalui beberapa kali penyusupan, upaya penculikan, peledakan pesawat dan akhir-akhir ini isu senjata nuklir dan uji coba rudal tak pelak telah menjadi faktor utama 'sandungan' hubungan kedua negara.

Namun seringkali Korea Utara mengalami berbagai bencana, baik bencana kelaparan, kekeringan dan banjir, telah membuat Korea Utara tidak punya banyak pilihan, selain harus bersedia menerima bantuan dari luar negeri, termasuk dari Korea Selatan.

Meskipun sikap Korea Utara sering 'sulit ditebak', namun 'kesabaran' pihak Korea Selatan dengan tetap memberi bantuan ke Korea Utara jika dilanda bencana, setidaknya telah membuat sikap Korea Utara melunak, walaupun hanya sementara. Di lain pihak, dengan penerimaan bantuan bencana dari Korea Selatan oleh Korea Utara telah mencairkan hubungan kedua negara, dan sering cukup efektif sebagai alat diplomasi Korea Selatan.

*Disaster diplomacy* Korea Selatan terhadap Korea Utara juga menunjukkan hubungan yang erat di antara bencana dan politik, baik nasional maupun internasional. Kasus ini juga menunjukkan bahwa *disaster diplomacy* cukup efektif untuk diorientasikan pada capaian jangka pendek, namun tidak selalu demikian untuk jangka panjang.

### Daftar Pustaka

- BBC News (2004). Korean Progress on Defence Talks. 7 Mei 2004, [diakses 2 Maret 2011] <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/3692491.stm>
- BBC News (2004). Train explosion. 22 April 2004. [diakses 2 Maret 2011] <http://news.bbc.co.uk/2/asia-pacific/3656853.stm>
- Global Security (n.d.) The Demilitarization Zone. [diakses 2 Maret 2011] <http://www.globalsecurity.org/military/facility/dmz.htm>
- Kelman, I. (2007). Disaster Diplomacy: Can Tragedy help build bridges among countries? UCAR Quarterly Fall 2007, hal 6. <http://www.ilankelman.org/articles1/ucarq07dd.pdf>
- Kelman, I. (2011). *Disaster Diplomacy: How Disasters Affect Peace and Conflict*. London: Routledge.
- Kompas (2009). Meresahkan: Penutupan Perbatasan Korea Utara. 16 Maret 2009. [diakses 2 Maret 2011] <http://lipsus.kompas.com/grammyawards/read/2009/03/16/07560615/>
- BBC News (2010) Korea Selatan Ancam Korea Utara, BBC Indonesia, 23 November 2010, [diakses 2 Maret 2011] [http://www.bbc.co.uk/indonesia/dunia/2010/11/101123\\_korearetaliation.shtml](http://www.bbc.co.uk/indonesia/dunia/2010/11/101123_korearetaliation.shtml)
- Reuters (2007). South Korea Sends aid to flood-ravaged. 23 Agustus 2007. [diakses 2 Maret 2011] [http://www.reuters.com/article/2007/08/23/idUSSEO253325.\\_CH\\_.2400](http://www.reuters.com/article/2007/08/23/idUSSEO253325._CH_.2400)
- The Guardian (2007). Flooding devastated North Korea. 15 Agustus 2007. [diakses 2 Maret 2011] <http://www.guardian.co.uk/world/2007/aug/15/northkorea1.html>
- The New York Times (2010). South Korea Ships Rice and Noodles to the North. 26 Oktober 2010. [diakses 2 Maret 2011] <http://www.nytimes.com/2010/10/26/world/asia/26korea.html>
- World Wide Institute (n.d.) Disaster Diplomacy: Hope Despite evidence? [diakses 2 Maret 2011] [www.worldwatch.org/node/3733](http://www.worldwatch.org/node/3733)
- World Food Programme (WFP) (n.d.). Korea, Democratic People's Republic (DPRK) World Food Programme. [diakses 2 Maret 2011] <http://www.wfp.org/countries/korea-democratic-peoples-republic-dprk.shtml>



# ISU BENCANA DALAM HUBUNGAN INTERNASIONAL

Dalam perkembangan Hubungan Internasional dewasa ini, bencana dilihat sebagai salah satu hirauan globalisasi dan sifatnya relatif baru. Dalam memandang isu bencana, ada banyak aspek dalam spektrum kajian Hubungan Internasional yang harus diperhatikan. Buku ini mengarahkan perhatian utama pada lima isu penting, yakni bencana sebagai instrumen diplomasi, politisasi bantuan kemanusiaan dalam respons kebencanaan, masalah keamanan dalam isu kebencanaan, solidaritas transnasional dalam penanganan bencana, dan peran negara mengantisipasi serta merehabilitasi bencana. Sementara itu, dari sisi aktor, isu bencana melibatkan peran aktor negara dan non-negara. Misalnya, peran media massa dalam menyampaikan berita bencana alam, peran organisasi non-pemerintah dalam upaya penanggulangan bencana, hingga peran pemerintah dalam mengatasi krisis yang muncul pasca bencana. Dalam perkembangannya, peran aktor negara dan non-negara bahkan saling berkaitan mengingat faktor keamanan manusia (*human security*) menjadi perhatian paling utama.

Buku ini hadir sebagai upaya akademik untuk memperkenalkan dan merespon isu bencana —baik yang disebabkan oleh manusia maupun alam—sebagai salah satu agenda penting kepada masyarakat luas. Selain kenyataan bahwa pembahasan isu ini masih belum banyak dilakukan, buku ini juga berupaya menyajikan berbagai bahasan mengenai bencana dalam konteks hubungan antar-bangsa atau pengalaman dari negara-negara lain. Melalui buku ini, kajian mengenai isu bencana diharapkan dapat semakin menambah pemahaman dan pengetahuan mengenai bencana itu sendiri maupun berbagai upaya untuk menanggulangi dan mengurangi resiko bencana.



**June Cahyaningtyas**, staf pengajar di Prodi Ilmu HI, UPN 'Veteran' Yogyakarta, pernah menjadi salah satu pimpinan redaksi Jurnal Studi Diplomasi dan Keamanan (JSDK) di prodi tersebut. Buku yang pernah ditulis, yaitu *Saddam: Untold Story* (Penerbit Hikmah, Bandung, 2008). Pelatihan yang pernah diikuti adalah International Training Program di bidang Ilmu Sosial di Center for Studies in Social Sciences, Kalkuta, India (Agustus 2009-Juni 2010) dengan beasiswa dari South to South Exchange for the Research in Global History (SEPHIS), Amsterdam. Pada saat ini, penulis sedang menempuh studi lanjut di Ritsumeikan University, Jepang.



**Ludiro Madu**, staf pengajar pada Prodi Ilmu HI, UPN "Veteran" Yogyakarta, dan pemimpin redaksi Jurnal Studi Diplomasi dan Keamanan (JSDK) pada prodi tersebut. Penulis juga merupakan peneliti pada Indonesia Center for Democracy, Diplomacy and Defense (IC3D), di Jakarta. Penulis pernah mengikuti pelatihan mengenai Nasionalisme di Central European University, Budapes (Hungaria, 2009) dan pelatihan mengenai studi-studi Keamanan dan Perdamaian (Training On Peace and Security Studies/TOPS) di Uppsala University (Swedia, 2010). Penulis menerbitkan buku, yaitu *Keajaiban Thailand: Analisis Deskriptif tentang Asal-Usul dan Pemulihan Krisis Ekonomi* (JP Press, Surabaya, 2003) dan menjadi editor bersama buku *Mengelola Perbatasan Indonesia di Dunia Tanpa Batas: Isu, Permasalahan, dan Pilihan Kebijakan* (Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010). Spesialisasi akademik penulis adalah studi-studi Asia Tenggara, ASEAN, dan Politik Luar Negeri Indonesia.

 GRAHA ILMU

[www.grahailmu.co.id](http://www.grahailmu.co.id)

HUBUNGAN INTERNASIONAL  
ISBN: 978-602-262-047-1



9 786022 620471