

# BAB 1 PENDAHULUAN

## 1.1. Latar Belakang

Malaysia merupakan salah satu negara di kawasan Asia Tenggara dengan bentuk negara Monarki Konstitusional, kepala negaranya adalah Raja dengan Perdana Menteri sebagai kepala pemerintahan, yang medeka pada 31 Agustus 1957, dengan ibu kotanya Kuala Lumpur serta lagu kebangsaan Negaraku, yang memiliki 13 negara bagian. Malaysia juga aktif dalam beberapa organisasi Internasional seperti PBB, ASEAN, OPEC, dan lain sebagainya.

Democratic People's Republic of Korea (DPRK: *Choson Minjujuui Inmin Konghwaguk*) atau yang sering disebut sebagai Korea Utara merupakan salah satu negara di kawasan Asia Timur, Sebelum berdiri sebagai suatu negara, Korea Utara merupakan satu kesatuan dengan Korea Selatan hingga akhirnya terpisah setelah berakhirnya Perang Dunia ke II. Secara resmi berdiri pada tanggal 09 september 1948 dengan Pyongyang sebagai ibu kotanya.

Hubungan diplomatik antara Malaysia dan Republik Demokratik Rakyat Korea (DPRK) didirikan pada 30 Juni 1973. Sejak saat itu, hubungan bilateral telah tumbuh selama bertahun-tahun. Malaysia mendirikan kedutaannya di Pyongyang pada 28 Februari 2004. Dan pada Mei 2006, kedutaan dipindahkan dari kantor sementara di Hotel Koryo ke gedung permanen di Munhung-dong Diplomatic Enclave, Distrik Daedonggang, Pyongyang. (Ministry of Foreign Affairs, 2018). Selama dekade terakhir, kerja sama antara kedua negara membaik. Hubungan diplomatik dengan Korea Utara selanjutnya ditetapkan setelah pemerintahnya pada tahun 2011 mengumumkan bahwa mereka akan membuka rute penerbangan ke negara itu dalam upaya untuk menarik lebih banyak wisatawan.

Tahun lalu Direktur Matrade, Malaysia External Trade Development Corp, Dzulkifli Mahmud, mengklaim pemerintah Korea Utara menggunakan Malaysia sebagai gerbang kepasar Asia Tenggara karena dinilai mengadopsi kebijakan pro bisnis

dan ramah terhadap pelaku dunia usaha. Namun pertautan kedua negara tidak hanya selalu berpusar pada perdagangan legal. James Chin, Direktur Asia Institute di Universitas Tasmania, Australia, mengatakan neraca perdagangan kedua negara tidak mencakup aktivitas bisnis yang diatur oleh Kedutaan Besar Korea Utara dan organisasi politik rahasia. Semua itu ditenggarai berlangsung secara ilegal. Malaysia menjadi surga buat operasi penyelundupan oleh Korea Utara buat mencari pemasukan tambahan untuk kas negara. Mereka juga membeli produk berkualitas tinggi di Malaysia untuk kaum elit di Pyongyang. Di tengah rangkaian sanksi Perserikatan Bangsa-Bangsa yang membuat Korea Utara semakin terisolasi, Malaysia disebut sebagai salah satu "jendela" bagi pemerintahan Kim Jong-un untuk tetap dapat membuka jaringan ekonomi di Asia, bahkan dunia. Butuh waktu empat dekade bagi Malaysia dan Korut untuk membangun hubungan yang kuat. Kini retak, Malaysia merupakan salah satu dari sejumlah jendela terakhir Korea Utara di dunia untuk dapat melakukan perdagangan di tengah sanksi. Rusaknya hubungan hanya membuat Korea Utara semakin terisolasi, .Malaysia memang bukan rekan dagang terbesar bagi Korea Utara. Namun, di tengah sanksi besar-besaran PBB, segala sumber kecil bisa membawa dampak besar bagi perekonomian Korea Utara yang saat ini sedang terpuruk akibat sanksi Majelis Perserikatan Bangsa-Bangsa bagi pemerintahan Korea Utara. (O'Carroll, 2017).

Malaysia yang juga sekutu Amerika Serikat sejak lama menjadi sumber penghasilan untuk Korea Utara dan menyediakan tempat bagi perundingan tak resmi antara Pyongyang dan Washington. Hubungan diplomasi antara kedua negara pertama kali dibuka oleh bekas Perdana Menteri Mahathir Mohammad. Aksinya itu diniatkan sebagai manuver politik untuk membuat geram Amerika Serikat. Hingga kini kedua negara tetap erat berjabat tangan dengan koneksi bisnis, syarat perjalanan yang relatif longgar dan hubungan langsung udara, Malaysia adalah satu-satunya sekutu dekat Amerika Serikat yang memiliki akses ke Pyongyang-Kuala Lumpur

bahkan mengundang buruh Korea Utara untuk bekerja di pertambangan di Malaysia. Sebaliknya penduduk Malaysia bebas berpergian tanpa visa ke Korea Utara. Meski begitu, neraca perdagangan kedua negara tahun 2015 silam hanya bernilai 5 juta Dollar AS. Selain mobil Proton yang dijadikan taksi di Pyongyang, Malaysia juga menjual karet dan minyak sawit ke negeri komunis tersebut. Korea Utara sebaliknya menjual bijih besi dan produk logam ke Malaysia. (Sukarno, 2018).

Satu-satunya maskapai penerbangan Korea Utara yaitu Air Koryo yang beroperasi di Pyongyang, Korea Utara dan Kuala Lumpur, Malaysia, dilaporkan akan didirikan berdasarkan charter. Selain itu, 300 pekerja Korea Utara dilaporkan bekerja di tambang batu bara Selantik di Sri Aman, Sarawak di bawah perjanjian khusus antara pemerintah negara bagian Sarawak dan pemerintah Korea Utara. (G.Surach, 2017). Pada pandangan pertama, hubungan Malaysia-Korea Utara mungkin tampak agak istimewa. Malaysia memiliki kedutaan yang disebut *hermit kingdom*<sup>1</sup> dan bahkan menikmati status langka perjalanan bebas visa dengan Pyongyang. Memberikan sejumlah perkembangan diskrit selama bertahun-tahun, termasuk pemberian penghargaan oleh universitas swasta Malaysia untuk Kim Jong-un.

Bagian dari *hype* di sekitar hubungan Malaysia-Korea Utara adalah karena stereotipe *hermit kingdom* yang menyesatkan bahwa Pyongyang benar-benar terisolasi dari dunia, padahal sebenarnya ada lusinan negara yang masih memiliki hubungan diplomatik dengan negara itu hari ini. Contohnya, meskipun banyak yang dibuat dari fakta bahwa Malaysia dan Korea Utara memiliki kedutaan besar di negara-negara lain, perkiraan baru-baru ini menunjukkan bahwa kedutaan Malaysia sebenarnya hanya satu dari sekitar dua lusin kedutaan asing di Pyongyang, sementara Malaysia adalah salah

---

<sup>1</sup> Istilah bagi negara atau organisasi yang dengan sengaja menutup dirinya baik secara metaphor ataupun fisik dari dunia lain

satu dari sekitar 50 negara menjadi tuan rumah kedutaan Korea Utara. (Parameswara, 2017).

Dalam prakteknya, tidak semua hubungan diplomatik selalu berjalan lancar karena kepentingan antara dua negara yang menjalin hubungan diplomatik akan mengalami perubahan seiring perkembangan kondisi perpolitikan internasional. Dalam beberapa kasus, suatu negara bahkan mengambil opsi pemutusan hubungan diplomatik untuk melindungi posisi kepentingan politik luar negerinya di lingkungan internasional. Pemutusan hubungan diplomatik merupakan keputusan unilateral suatu negara yang menutup perwakilan diplomatiknya. (Poetri, 2014).

Pada tahun 2017 lalu terjadi perseteruan hebat antara Korea Utara dan Malaysia, yang menyebabkan pengusiran duta besar dari masing-masing negara. Kebijakan tersebut memberikan dampak terhadap kerja sama yang sebelumnya telah dibangun oleh kedua negara. Sehingga mengharuskan pemerintah Malaysia dan Korea Utara untuk melakukan tindakan **persona non-grata**<sup>2</sup> pada diplomat di masing-masing negara. Diikuti dengan langkah melarang seluruh warga negara Malaysia yang berada di Korea Utara untuk keluar dari wilayah Korea Utara. Tindakan Korea Utara tersebut dibalas Malaysia dengan menyegel kedutaan besar Korea Utara dan memeriksa setiap pegawai dan warga Korea Utara yang keluar masuk kedutaan. Aksi berbalas reaksi tersebut sebenarnya merupakan tindakan normal dalam hubungan diplomatik, prinsip resiprositas.

Sekalipun aksi berbalas reaksi merupakan hal yang lumrah dalam ketegangan diplomatik, namun langkah melarang warga Malaysia yang hendak meninggalkan Korea Utara bukanlah suatu kewajiban. Mungkin tindakan tersebut merupakan tindakan pertama yang dilakukan oleh sebuah negara. Walaupun Pemerintah Korea Utara melalui kantor berita KCNA menjamin keamanan dan kebebasan warga Malaysia yang bekerja dan berkegiatan di Korea Utara selama

---

<sup>2</sup> Perwakilan negara lain yang tidak diterima atau tidak dapat diterima di negara tertentu.

larangan meninggalkan Korea Utara berlaku. Reaksi Malaysia relatif terukur dalam menyikapi tindakan Korea Utara, langkah penyegehan kedutaan besar Korea Utara merupakan pilihan rasional maksimum yang bisa dilakukan Malaysia. Lebih dari itu akan berisiko semakin memperburuk situasi, namun jika tidak melakukan apa-apa akan menjadi preseden dalam sejarah diplomasi Malaysia. Langkah komunikasi merupakan cara paling efektif untuk mengurai permasalahan diplomatik yang terjadi. Banyak pihak, termasuk Indonesia memiliki potensi menjadi penengah. Inisiatif jasa baik pemerintah Indonesia mungkin dapat diterima kedua pihak, Indonesia memiliki hubungan yang baik dengan Malaysia dan Korea Utara, Indonesia juga memiliki orientasi luar negeri bebas dan aktif. Proses pembukaan hubungan diplomatik Malaysia dan Korut dilakukan di Jakarta pada tahun 1973. (Aditya, 2017).

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka yang menjadi permasalahan yaitu:

Mengapa Malaysia memutuskan hubungan diplomatik dengan Korea utara pada tahun 2017-2018?

## **1.3. Landasan Teori**

Dalam kasus ini dapat di lihat dari latar belakang yang ada bahwa Malaysia dan Korea Utara melakukan pengusiran diplomat dari masing-masing negara, sehingga teori atau konsep yang di gunakan adalah teori *kebijakan luar negeri*, jika dilihat lebih dekat lagi cara pengambilan keputusan dari setiap negara tentu sangat mempengaruhi kebijakan yang dibuat oleh negara tersebut.

### **1.3.1. Kebijakan Luar Negeri**

Dalam Kamus Hubungan Internasional, politik luar negeri diartikan sebagai strategi atau aksi yang terencana yang telah dirumuskan oleh para pembuat keputusan dari sebuah negara terhadap negara lainnya atau lembaga internasional tertentu yang bertujuan untuk mencapai tujuan spesifik terkait dengan kepentingan nasional negara tersebut. Foreign policy atau kebijakan luar negeri dipercaya sebagai representasi dari kuasa politik nasional suatu negara. (Ratih Herningtyas, 2015)

Dalam mempelajari politik luar negeri, pengertian dasar yang harus kita ketahui yaitu politik luar negeri itu pada dasarnya merupakan “action theory”, atau kebijaksanaan suatu negara yang ditujukan ke negara lain untuk mencapai suatu kepentingan tertentu. Secara pengertian umum, politik luar negeri (foreign policy) merupakan seperangkat nilai, sikap, arah serta sasaran untuk mempertahankan, mengamankan, dan memajukan kepentingan nasional di dalam dunia internasional. Suatu komitmen yang pada dasarnya merupakan strategi dasar untuk mencapai suatu tujuan, baik dalam konteks dalam negeri dan luar negeri sekaligus menentukan keterlibatan suatu negara di dalam isu-isu internasional atau lingkungan sekitarnya. Salah satu cara untuk memahami konsep politik luar negeri adalah dengan cara memisahkannya ke dalam dua komponen yaitu komponen politik dan komponen luar negeri. Politik adalah seperangkat keputusan yang menjadi pedoman untuk bertindak, atau seperangkat aksi yang bertujuan untuk mencapai sasaran-sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. (Ratih Herningtyas, 2015).

Studi William D. Coplin sangat membantu dalam pengkategorisasian kebijakan luar negeri dalam 3 kategori besar. Pertama, keputusan yang bersifat general. Keputusan ini merupakan fondasi dasar kebijakan luar negeri, sehingga keputusan ini akan ditempatkan sebagai *blue-print* bagi setiap proses pengambilan keputusan. Agar kebijakan yang menjadi *plat-form* ini kuat, maka proses pembuatannya pun harus dilakukan secara mendalam dan melibatkan banyak pihak. Aktor dari kebijakan luar negeri ini adalah eksekutif tingkat tinggi. Seperti Presiden, atau Perdana Menteri. (Poetri, 2014).

Kedua, keputusan yang bersifat administratif. Dalam hal ini keputusan administratif menurut D Coplin sebagai keputusan yang bersifat operasional, yang dijalankan sehari-hari oleh negara dalam kaitannya sebagai aktor internasional. Seperti keputusan administratif banyak memiliki dimensi teknis daripada filosofis. Meskipun demikian tidak berarti keputusan administratif boleh dilakukan dengan sekedarnya, sama sekali tidak justru keputusan administratif ini akan menunjukkan

apakah keputusan umum suatu negara itu efektif atau tidak. Sehingga keputusan administratif juga memiliki peran untuk mengkritik keputusan general. Tugas dan wewenang dari diplomat, konsul sudah ditentukan garis besarnya. Maka mereka tidak boleh mengambil keputusan di luar *frame* yang telah ditentukan. Jikalau harus mengambil keputusan di luar *frame* yang ada harus berdasarkan pertimbangan efektivitas, dan harus dikonsulkan kepada pihak struktur di atasnya. (Ratih Herningtyas, 2015).

Ketiga, keputusan yang bersifat krisis. Dalam pandangan D. Coplin keputusan kritis ditandai beberapa hal;

- a. Terbatasnya data yang tersedia.
  - b. Terbatasnya waktu yang tersedia.
  - c. Terancamnya kepentingan suatu negara.
  - d. Dalam batas tertentu berdimensi jangka pendek.
- (Syahitaningrum, skripsi, 2016).

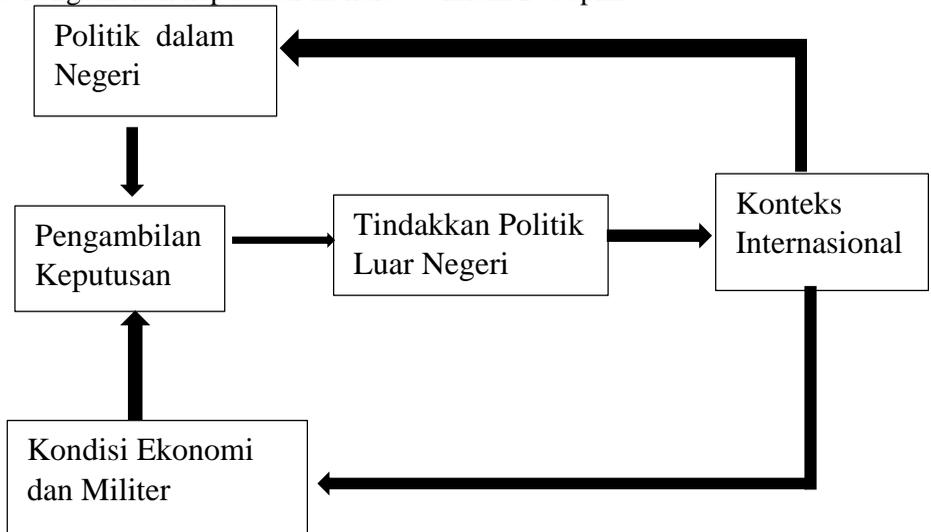
Dalam karakter ini terlihat bahwa pemerintah yang mengambil keputusan luar negeri harus segera merespon fenomena internasional, tanpa harus melibatkan banyak orang, bahkan tanpa banyak mempergunakan data yang. Dalam kondisi ini dalam pandangan teori persepsi, seorang aktor akan cenderung mempergunakan pengalaman di dalam menghadapi fenomena yang serupa (*trigger-event*). Kebijakan luar negeri dalam dimensi krisis tercermin dalam pengabilan keputusan luar negeri yang terkait dengan perang terhadap negara lain, ataupun terhadap kelompok tertentu yang dianggap mengganggu keamanan nasional suatu negara. (Ratih Herningtyas, 2015).

Hubungan-hubungan internasional terjadi di antara anggota-anggota masyarakat internasional. Anggota masyarakat internasional yang utama dan pertama adalah negara yang merdeka dan berdaulat. Berdasarkan kenyataan bahwa tidak ada satu pun negara di dunia yang dapat hidup mandiri untuk memenuhi kebutuhannya sebagaimana yang telah terjadi sejak dahulu dan sampai dengan sekarang. Ketergantungan suatu negara dengan negara lainnya adalah hal yang tidak dapat dihindari didalam hubungan internasional, negara-negara yang ada didunia ini saling membutuhkan antara

satu dan yang lainnya untuk mengupayakan usaha dalam meraih kepentingannya.. (Adwani, 2015).

Menurut William D. Coplin, tindakan politik luar negeri bisa dipandang sebagai akibat dari tiga pertimbangan yang mempengaruhi para pengambil keputusan luar negeri. Pertama, kondisi politik dalam negeri, termasuk faktor budaya yang mendasari tingkah laku politik manusianya. Kedua, kondisi ekonomi dan militer di negara tersebut, termasuk faktor geografis yang selalu menjadi pertimbangan utama dalam pertahanan atau keamanan. Dan ketiga, konteks internasional, yakni situasi di negara yang menjadi politik luar negeri serta pengaruh dari negara-negara lain yang relevan dengan permasalahan yang dihadapi. (Ratih Herningtyas, 2015). Yang dapat diilustrasikan dalam bentuk diagram sebagai berikut: Gambar 1.3.1. Tabel Politik Luar Negeri menurut Willian D Coplin

Proses Pengambilan keputusan menurut William D Coplin



Sumber : Ratih Herningtyas, Surwandono, dan Tulus Wasito, Jurnal Politik Profetik Volume 6 Nomor 2, halaman 54-56,

## Menganalisis Diplomati Governance dalam Perumusan dan Artikulasi Politik Luar Negeri.

Dalam politik luar negeri disebutkan pula perilaku aktor-aktor di dalam pemerintahan yang memiliki pengaruh kuat di suatu negara dengan tujuan yang ingin di capai. Selain itu, dalam model ini keputusan luar negeri suatu negara berdasarkan atas apa yang menjadi fokus kepentingan nasional dan tujuan nasional negara tersebut. Aktor-aktor rasional dalam pemerintahan harus memiliki haluan-haluan yang berbeda dan benar-benar harus memperhitungkan untung rugi dari haluan-haluan tersebut. (Mas'oed, 1990, p. 234). Dengan menggunakan analisa sebab akibat yang mengharuskan adanya capaian dari misi suatu organisasi, dan mengidentifikasi faktor-faktor yang menimbulkan terjadinya tindakan tersebut. (Mas'oed, 1990, p. 301).

Kebijakan untuk mengusir diplomat adalah karena kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah Malaysia, pemerintah Malaysia telah memberlakukan kebijakan tentang masalah yang ada didalam negeri Malaysia bahwa setiap kejadian yang terjadi di dalam negeri jiran tersebut adalah tanggung jawab pemerintah Malaysia. (Vania, 2017). Dengan ini jelas sudah bahwa peraturan yang ada di dalam negara harus di hormati.

Namun Duta Besar Korea Utara untuk Malaysia, Kang Chol tidak mengakui hasil otopsi yang dilakukan oleh tim Malaysia, menurutnya pihak Malaysia tidak dapat dipercaya, karena bisa saja jasad Kim Jong Nam sudah dilakukan pemalsuan terhadap jenazah, karena pihak Malaysia telah melakukan otopsi tanpa izin dari pemerintah Korea Utara, dan hal tersebut menurutnya telah membuat citra Korea Utara rusak. Pemerintah Malaysia melakukan tindakan tegas dan berusaha untuk menemukan dan mencari tahu dalang di balik pembunuhan Kim Jong nam sebenarnya, karena Malaysia ingin menunjukkan kepada Korea Utara bahwa Malaysia dapat menyelesaikan kasus yang terjadi didalam negaranya tanpa campur tangan pihak lain. Namun ternyata justru Korea Utaralah dalang di balik pembunuhan Kim Jong Nam tersebut.

Kebijakan Malaysia tersebut dapat berdampak panjang bagi hubungan bilateral Malaysia dan Korea Utara sendiri, bagi Malaysia dengan mengeluarkan **persona non-grata**<sup>3</sup> terhadap Kang Chul selaku duta besar Korea Utara untuk Malaysia. Pemerintah Malaysia sendiri tidak dapat menangkap Kang Chul dikarenakan hak istimewa di negara penerima, maka Malaysia mengusir Kang Chul sebagai tanda bahwa Malaysia tidak percaya lagi kepada Korea Utara yang setelah diselidiki mencoba membunuh Kim Jong Nam. (Saju, 2017)

#### **1.4. Hipotesa**

Menurut teori kebijakan luar negeri diatas, hipotesa yang didapatkan terhadap kasus pemutusan diplomatik Malaysia dan Korea Utara yaitu:

A. Adanya desakan dari masyarakat Malaysia untuk melakukan pemutusan hubungan diplomatik dengan Korea Utara dikarenakan Korea Utara yang telah menghina harga diri bangsa Malaysia.

B. Tekanan dari dunia Internasional, yang menganggap Malaysia membantu Korea Utara, karena Malaysia merupakan sahabat dekat Korea Utara.

#### **1.5. Metode Penelitian**

##### **a. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan yaitu metode penelitian deskriptif-kualitatif yaitu dengan mendeskripsikan atau menggambarkan fakta-fakta serta peristiwa yang terjadi sebelum pengusiran diplomat dari masing-masing negara. Penelitian ini dilakukan pada tahap eksplorasi secara umum dan memperhatikan aspek pada elemen kondisi sosial yang diamati, sehingga dapat diperoleh gambaran secara umum. (Atmojo, 2018)

##### **b. Teknik Pengumpulan Data**

Menurut Sugiyono, Teknik pengumpulan data merupakan langkah paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. (Sugiyono, 2009) Teknik pengumpulan data yang dilakukan

---

<sup>3</sup> Lihat latar belakang.

yaitu dengan menggunakan data sekunder yaitu data yang diperoleh dari kumpulan buku, jurnal penelitian, dokumen-dokumen resmi dari pemerintah, makalah, laporan, hasil studi, majalah, surat kabar, artikel dan internet.

### c. **Teknik Analisis Data**

Dengan melakukan pengolahan data dengan data yang sudah terkumpul kemudian disunting (edit) kembali agar tersusun dengan rapih, mengkonfirmasi data yang memerlukan verifikasi data dan pendalaman data, dengan cara mencari dan kemudian menganalisis data sesuai dengan kontruksi pembahasan hasil.

#### **1.6. Jangkauan Penelitian**

Mengingat masalah yang di bahas cukup luas maka untuk mempermudah untuk menganalisa permasalahan diatas, maka akan dibatasi dari awal tahun 2017 hingga tahun 2018.

#### **1.7. Sistematika Penelitian**

Untuk memperjelas garis besar penyusunan skripsi ini, maka sistematika yang digunakan sebagai berikut:

**Bab 1** : Dalam bab ini akan memuat ketentuan-ketentuan pokok dalam penyusunan skripsi yaitu latar belakang masalah, perumusan masalah, kerangka teori, hipotesa, jangkauan penelitian, metodologi penelitian, serta sistematika penulisan.

**Bab 2** : Berisi politik pengambilan kebijakan dalam dan luar negeri Malaysia dan Korea Utara. Ideologi, perpolitikan, dan sistem kepartaian.

**Bab 3** : Berisi kebijakan luar negeri Malaysia terhadap kasus pembunuhan Kim Jong Nam. Yang berisi hubungan politik internasional, kebijakan luar negeri, dan hubungan internasional.

**Bab 4** : Berisi alasan pemutusan hubungan diplomatik Malaysia dan Korea Utara, yang berisi kebijakan dari masing-masing negara, dan keterlibatan dari pihak asing.

**Bab 5** : Berupa bab penutup yang berisi kesimpulan.