

BAB I

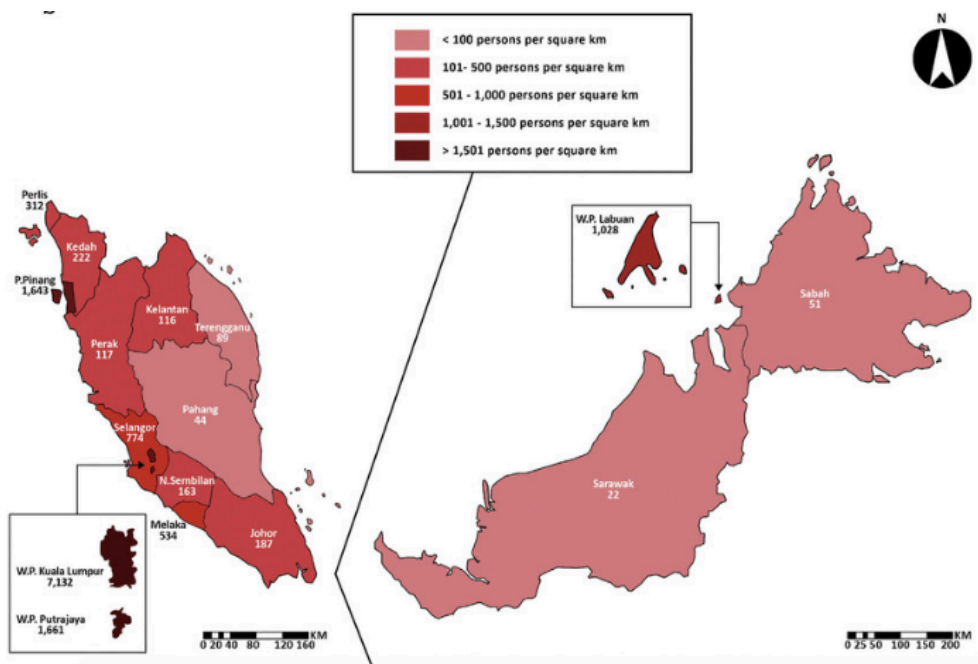
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Malaysia merupakan salah satu negara berpenduduk mayoritas muslim di Asia Tenggara dengan sistem demokrasi parlementer dibawah pemerintahan monarki konstitusional. Malaysia secara administratif terbagi menjadi 13 negara bagian (negeri) dan tiga wilayah federal (persekutuan). Masyarakat Malaysia sangat beragam, terdiri dari 37 etnis yang tersebar luas secara geografis dalam dua kawasan utama, yaitu Malaysia Barat dan Malaysia Timur (Dewi, 2018).

Sejumlah etnis tersebut dapat diklasifikasikan menjadi empat kelompok, yaitu 69.9% suku asli (Bumiputera) Melayu dengan mayoritas beragama Islam, 22.8% etnis Cina dengan mayoritas beragama Budha, 6.6% Bangsa India dengan mayoritas beragama Hindu, serta 0.7% kelompok lainnya yang mengamalkan kepercayaan tradisional (Varley, 2022).

Gambar 1.1: Peta Persebaran Kepadatan Penduduk Malaysia (Departemen Statistik Malaysia, 2016)



Luas permukaan Malaysia adalah sekitar 127.722.6 mil persegi (330.800 kilometer persegi) dengan total penduduk Malaysia mencapai 32.7 juta pada tahun 2022. Tingkat pertumbuhan penduduk di Malaysia saat ini diperkirakan mengalami penurunan sebesar 0.2%, dikarenakan adanya penurunan angka imigran yang memasuki Malaysia saat pandemi (Varley, 2022). Berdasarkan peta persebaran penduduk, masyarakat Malaysia lebih banyak berdomisili di wilayah pesisir.

Persebaran Bangsa Cina dan India pertama kali di kawasan Semenanjung Malaya terjadi pada masa kolonialisasi Britania Raya. Gelombang imigrasi yang besar terjadi dikarenakan adanya sistem perekonomian liberal-kapitalisme yang dibawa oleh Bangsa Eropa. Pada saat itu untuk mengakumulasi modal secara masif yang menjadi tujuan utama kapitalisme, adalah dengan mendatangkan dan mengisolasi tenaga kerja asing dari penduduk asli (Weatherbee, 2009).

Melalui sistem perekonomian yang memberikan kesempatan setara bagi setiap tenaga kerja pada masa kolonialisasi, imigran Bangsa Cina dan Bangsa India secara langsung mendapatkan hak dan kewajiban yang setara dengan tenaga kerja Muslim-Melayu yang merupakan penduduk asli. Kebijakan tersebut kemudian menjadi awal mula penyebab adanya ketimpangan sosial berdasarkan perbedaan ras, yang dilegalisasikan melalui Konstitusi Negara di Malaysia (Nurdhiyahma, 2013).

Fenomena masuknya gelombang imigran Bangsa Cina dan India di Semenanjung Malaya sejak kolonialisme Britania Raya, disikapi oleh Kesultanan Melayu dengan pembuatan kebijakan melalui Konstitusi Malaya 1947 mengenai hak keistimewaan Bangsa Melayu (Mohamad, 1970). Kebijakan inilah yang menjadikan rakyat Muslim-Melayu memiliki kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan dengan etnis lainnya.

Bumiputera mendapatkan posisi istimewa secara konstitusional, seperti yang diatur dalam pasal 160 Konstitusi Negara Federasi Malaysia. Menurut pasal tersebut, Melayu didefinisikan sebagai seluruh umat Muslim yang menggunakan bahasa, adat, dan kebudayaan Melayu (Kheng, 2002, p. 4). Sehingga Islam secara tidak langsung menjadi agama resmi Konstitusi Negara yang disahkan pada tahun 1947.

Praktik beragama tersebut dijelaskan lebih detail dalam pasal 3 (1), bahwa Islam adalah agama Federasi dimana setiap non Muslim tetap dijamin kebebasannya dalam beragama dan menjalankan praktik agamanya (Azhary, 2003, pp. 158-161). Namun dalam praktiknya, regulasi federal tersebut justru membatasi penyiaran agama lain dan melarang setiap penduduk Melayu untuk pindah agama (Kheng, 2002, p. 4).

Malaysia juga menjamin perlindungan khusus bagi keberlangsungan hidup Muslim-Melayu di ranah publik melalui legalisasi peraturan Konstitusi Negara. Perlindungan khusus terkait kemudahan pemenuhan hak politik, ekonomi dan sosial bagi suku Melayu, seperti partisipasi di dalam partai politik, penempatan kerja, akses pendidikan, dan perdagangan (Kheng, 2002, p. 4).

Dalam pandangan internasional, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) bersama dengan berbagai negara anggota sepakat untuk menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia (HAM) yang tercantum dalam Deklarasi universal HAM (*Universal Declaration of Human Rights*). Berdasarkan deklarasi tersebut, PBB mengecam segala bentuk diskriminasi yang dapat mengancam kerukunan hubungan antar-manusia dan negara (Lauw, 2020).

Tindakan diskriminasi ras dan etnis di dunia terjadi sejak tahun 1600-an, dimana kelompok kulit putih Amerika Serikat memperlakukan kelompok kulit hitam sebagai budak (Project, 2019). Tindakan rasisme juga terjadi

selama era penjajahan dan Perang Dunia. Sikap perlawanan terhadap diskriminasi ras mulai tumbuh seiring dengan perkembangan zaman. Pada abad ke-20, diskriminasi ras menjadi hal yang ditentang dengan munculnya kampanye anti diskriminasi ras (Lauw, 2020).

Puncak dari kampanye ini adalah gerakan “*March on Washington*” pada tahun 1963, dimana lebih dari 200.000 orang melakukan aksi unjuk rasa untuk memperjuangkan kesetaraan bagi semua orang tanpa terkecuali. Sehingga pada tanggal 21 Desember 1965, Majelis Umum PBB mengesahkan Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial atau *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (ICERD) (Nurdhiyahma, 2013).

Terdapat 179 dari 197 negara di dunia yang telah meratifikasi Konvensi Internasional HAM yang bersifat *law-making treaty* tersebut (Lauw, 2020). Konvensi Internasional yang bersifat *law-making treaty* merupakan perjanjian internasional yang terbuka bagi seluruh negara dikarenakan mengandung prinsip-prinsip umum internasional di dalamnya (Kristiyanti, 2018). Namun dalam implementasinya, setiap negara yang telah meratifikasi ICERD tetap bisa mengajukan persyaratan kondisional yang sesuai dengan kebijakan dalam negeri.

Negara-negara yang telah meratifikasi Konvensi Internasional ICERD berkewajiban memiliki nilai-nilai penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap ras, gender, bahasa, agama, maupun warna kulit, di dalam konstitusinya. Sedangkan negara-negara yang bukan anggota tetap harus memperhatikan kaidah-kaidah hukum karena menyangkut keberlangsungan masyarakat internasional berdasarkan karakteristik *law-making treaty* (Lauw, 2020).

Malaysia merupakan satu dari dua negara mayoritas berpenduduk Muslim yang menolak untuk meratifikasi ICERD. Di sisi lain Malaysia telah meratifikasi tiga Konvensi Internasional terkait HAM yang dirumuskan oleh PBB. Tiga konvensi internasional tersebut adalah *Committee on the Elimination of Discrimination Against Women* (CEDAW) pada 5 Juli 1995, *Convention on the Rights of the Child* (CRC) pada 17 Februari 1995, dan *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD) pada 19 Juli 2010 (Hakimi, 2019).

Pada pemilu nasional ke-14 yang diselenggarakan Mei 2018, pertama kali pemerintahan Federal Malaysia dimenangkan oleh pihak oposisi, yaitu Pakatan Harapan diketuai Perdana Menteri (PM) Mahathir Mohamad. Pakatan Harapan terdiri dari aliansi partai-partai yang mendukung persamaan etnis di Malaysia, di antaranya adalah Partai Pribumi Bersatu Malaysia (Bersatu), Partai Keadilan Rakyat (PKR), Partai Aksi Demokrat (*Democratic Action Party*-DAP), dan Partai Amanah Negara (Straitstimes N. , 2018).

Konsep ‘Malaysia Baru’ yang dideklarasikan PM Mahathir Mohamad telah memenangkan suara dari berbagai etnis termasuk Muslim-Melayu, sekaligus kursi dari koalisi pemerintahan federal sebelumnya, yaitu Barisan Nasional (BN) (Gomez & Osman, 2020). Selama 61 tahun aliansi BN yang dipimpin oleh Partai Organisasi Kebangsaan Melayu Bersatu (*United Malays National Organization*-UMNO) telah mendominasi pemerintahan federal Malaysia (Waikar, 2018).

Kebijakan ‘Malaysia Baru’ memberikan harapan bagi masyarakat non-Melayu terhadap kemungkinan perubahan strata sosial masyarakat Malaysia, terutama dalam menyikapi perbedaan status kewarganegaraan. Sosok PM Mahathir Mohamad dianggap sebagai tokoh revolusioner yang

dapat menciptakan keadilan bagi masyarakat Malaysia tanpa adanya perlakuan khusus bagi ras tertentu (Gomez & Osman, 2020).

Muslim-Melayu memiliki hak khusus yang diatur dalam Konstitusi Federal sejak kemerdekaan Malaysia pada tahun 1957. Perlakuan khusus yang tertera dalam Pasal 153 tersebut sering mengalami pembaharuan yang dilakukan secara bertahap melalui implementasi beberapa kebijakan, seperti *New Economic Policy* (NEP) dan *New Development Policy* (NDP). Kebijakan-kebijakan yang pro terhadap Muslim-Melayu secara tidak langsung telah memarginalisasi kebutuhan dasar etnisitas lain (Sikri, 2013).

Aliansi lembaga advokasi HAM bersama Institusi Hak Asasi Manusia Nasional (Suruhanjaya Hak Asasi Manusia Malaysia-SUHAKAM) menilai telah terdapat praktik *straitjacket* terhadap etnis non-Melayu. Istilah '*straitjacket*' merujuk kepada sistem diskriminasi rasial yang selama ini telah berlangsung lama terjadi di Malaysia yang kemudian berimplikasi pada penempatan ras Non-Melayu pada posisi subordinat (CNA, 2018).

Tidak hanya dari dalam negeri, implementasi HAM di Malaysia juga mendapatkan kritik dari internasional. Laporan asing terkait kontrol legislatif yang terlalu kuat serta penegakan hukum yang terlalu ketat oleh lembaga penegak hukum menjadi sorotan bagi keberlangsungan hak mendasar masyarakat non-Bumiputera. Laporan HAM asing juga mempermasalahkan pembatasan kebebasan mendasar yang dilegitimasi dalam Konstitusi Federal (Nursyafiah, 2019).

Pada September 2018 PM Mahathir Mohamad menyampaikan dalam Sidang Majelis Umum PBB (*United Nations General Assembly*-UNGA) ke-73 bahwa Malaysia akan meratifikasi sisa perjanjian internasional berasaskan HAM yang belum ditandatangani, termasuk ICERD (Straitstimes, 2018). Wacana tersebut dinilai sebagai komitmen Malaysia dalam menerapkan

kaidah-kaidah umum yang diterima dalam kebiasaan internasional, berupa inklusivitas kewarganegaraan bagi semua komunal, bukan hanya untuk kepentingan golongan dan ras tertentu (Waikar, 2018).

Meskipun kampanye ‘Malaysia Baru’ mendapat banyak dukungan, namun rencana ratifikasi ICERD disikapi negatif dari keseluruhan masyarakat Malaysia. Sebanyak lebih dari 50.000 masyarakat yang tergabung dalam organisasi Muslim-Melayu bersama aliansi BN, yang diwakili oleh partai nasionalis UMNO dan Partai Islam Se-Malaysia (PAS), menolak wacana tersebut melalui aksi penolakan 812 (8 Desember 2018) di Dataran Merdeka (Straitstimes, 2018). Wacana ratifikasi ICERD menurut pandangan Bangsa Muslim-Melayu telah bertentangan dengan Pasal 153 Konstitusi Federal dan hukum domestik Malaysia (Nursyafiah, 2019).

Penolakan dari berbagai kalangan terutama kesatuan etnis Muslim-Melayu dan aliansi BN menyebabkan pemerintah untuk merumuskan ulang kebijakan luar negeri terkait rencana ratifikasi ICERD. Sejak diumumkan rencana ratifikasi ICERD pada bulan September 2018 dalam Sidang Umum Majelis PBB, pemerintah kemudian memberikan pernyataan untuk menolak ratifikasi ICERD pada bulan November 2018 (Straitstimes, 2018).

Perubahan pengambilan kebijakan Malaysia terkait ratifikasi ICERD pada tahun 2018 dinilai sangat menarik untuk diteliti karena terjadi dalam kurun waktu yang singkat, sejak mendapat penolakan dari bangsanya. PM Mahathir Mohamad yang terpilih mengalahkan kekuasaan partai nasionalis UMNO dengan konsep “Malaysia Baru” yang mengedepankan inklusivitas, kemudian harus melebur karena dinilai telah mencederai kepercayaan Bangsa Melayu yang bersifat eksklusiv.

Selain itu, motif pembatalan ratifikasi ICERD oleh pemerintah Malaysia dibawah kepemimpinan PM Mahathir Mohamad menjadi isu

menarik dikarenakan keputusan Malaysia sebelumnya yang telah meratifikasi tiga dari Konvensi Internasional PBB terkait Hak Asasi Manusia. Namun pada tahun 2018 Malaysia justru menolak rencana ratifikasi Konvensi yang menjadi inti dari Deklarasi Universal HAM tersebut.

Sikap Malaysia sebagai satu diantara dua negara mayoritas berpenduduk muslim yang belum meratifikasi ICERD, memberikan indikasi tidak adanya keberpihakan muslim terhadap penghapusan rasial dan komitmen nilai universal di mata internasional. Sementara beberapa negara termasuk Indonesia yang memiliki kemiripan paling dekat dengan Malaysia, tetap menandatangani dan meratifikasi ICERD meskipun dengan persyaratan (*reservation*) (TheStar, 2018).

Penulis tertarik untuk melakukan analisis terhadap alasan pemerintah Malaysia membatalkan ratifikasi ICERD pada tahun 2018, secara garis besar dikarenakan dua faktor. Pertama adalah kondisi nasional berupa keistimewaan kewarganegaraan Muslim-Melayu yang tercantum dalam Konstitusi Malaya 1957. Kedua adalah toleransi internasional mengenai pengajuan persyaratan berasaskan pertimbangan politik dalam negeri tiap negara anggota, ketika meratifikasi ICERD.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut: **“Mengapa Malaysia membatalkan rencana ratifikasi *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (ICERD) pada tahun 2018?”**

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pemaparan latar belakang permasalahan sebelumnya, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Mengetahui faktor-faktor yang mendorong Malaysia di bawah kepemimpinan PM Mahathir Mohamad membatalkan ratifikasi ICERD pada tahun 2018.
2. Mengidentifikasi proses pengambilan kebijakan luar negeri Malaysia terkait pembatalan ratifikasi ICERD tahun 2018, dengan pertimbangan politik dan sosial dalam negeri.
3. Menganalisa kekuatan politik Muslim-Melayu dalam tatanan sosial di Malaysia.

D. Kontribusi Penelitian

1. Sebagai bahan literasi tambahan bagi akademisi terkait alasan pemerintah Malaysia dalam membatalkan rencana ratifikasi Konvensi Internasional ICERD pada tahun 2018.
2. Sebagai bahan literasi tambahan bagi akademisi mengenai proses pengambilan kebijakan luar negeri Malaysia terkait pembatalan ratifikasi ICERD tahun 2018, dengan pertimbangan ekonomi, politik dan sosial dalam negeri.
3. Sebagai bahan literasi tambahan bagi akademisi tentang kekuatan politik Muslim-Melayu dalam tatanan sosial di Malaysia.

E. Studi Pustaka

Sikap Malaysia terhadap Konvensi Internasional ICERD telah menjadi topik kajian penelitian dari beberapa akademisi. Namun sebagian besar akademisi hanya menulis pembahasan dari aspek hukum terkait isu penegakan HAM dan diskriminasi. Sehingga spektrum penulisan berkisar pada ketidaklaziman Malaysia sebagai negara yang menjadi bagian dari pergaulan internasional tapi tidak mematuhi kaidah umum yang dipahami bersama sebagai nilai universal.

Di sisi lain akademisi-akademisi hubungan internasional juga tidak banyak yang menulis pembatalan ratifikasi ICERD oleh Malaysia dari tiga

perspektif utama ilmu Hubungan Internasional. Fakta tersebut yang kemudian melatarbelakangi pembuatan tesis ini, sehingga harapannya dapat menjadi kontribusi baru bagi ilmu pengetahuan pada umumnya dan kajian Ilmu Hubungan Internasional pada khususnya.

Penulis berusaha untuk memahami sikap pembatalan Malaysia dalam meratifikasi ICERD dari kaca mata Hubungan Internasional menggunakan pandangan konstruktivisme dengan konsep Politik Luar Negeri. Penulis berusaha melihat faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi pengambilan Politik Luar Negeri Malaysia. Dengan demikian penulis mengadakan studi pustaka dari beberapa penulisan terkait alasan Malaysia menolak ataupun membatalkan ratifikasi ICERD.

Studi pustaka ini diambil dari lima penulisan yang menjabarkan hasil penelitiannya dengan kajian Malaysia sebagai unit analisa yang dapat dijelaskan dengan unit eksplanasi lain, seperti individu PM Mahathir Muhammad, partai politik, komunitas epistemik, Parlemen, bahkan rezim internasional. Kajian ini kemudian mengarah pada diskusi yang beragam mengenai kemungkinan Malaysia menolak ratifikasi, yang secara khusus membahas masalah ICERD.

Kelima penulisan tersebut diklasifikasikan berdasarkan unit eksplanasi dan cara pandang akademisi terhadap posisi Malaysia sebagai unit analisa didasarkan pada tiga perspektif utama Hubungan Internasional, yaitu realisme, liberalisme, dan konstruktivisme. Hal ini dilakukan agar penulis dapat memiliki pembaharuan dalam spektrum kepenulisan.

Pandangan realisme menitikberatkan pada aktor utama dalam politik internasional adalah negara, yang memiliki sifat alamiah atomistik, egoistik, dan rasional. Konsep kepentingan berdasarkan akumulasi kekuasaan diasumsikan sebagai sesuatu yang secara alami sudah seperti itu. Hal ini yang

kemudian membuat lingkungan internasional bersifat anarki sehingga kebijakan negara dipandang sebagai kepentingan untuk menolong diri sendiri (*self helping*). Kepentingan ini nantinya yang akan membentuk identitas atau sikap negara, berdasarkan kapasitas politik dan ekonomi (Hadiwinata, 2017).

Tidak jauh berbeda dengan pandangan realisme, konstruktivisme melihat negara sebagai aktor rasionalis. Namun negara bukan satu-satunya aktor utama, terdapat komponen individu dalam masyarakat di sebuah negara yang memiliki struktur ide bersama. Sehingga kebijakan akhir negara bisa dikaji berdasarkan struktur non-material individu yang menjadi dasar identitasnya. Identitas individu atau masyarakat akan mempengaruhi kepentingan dan tindakan negara (Hadiwinata, 2017).

Sama halnya dengan konstruktivisme yang melihat negara bukan satu-satunya aktor dalam kondisi internasional yang anarki. Aktor dalam hubungan internasional bersifat plural, sehingga memungkinkan penciptaan rezim yang kondusif melalui institusi-institusi internasional, perdagangan bebas, dan nilai demokrasi. Sifat kooperatif sebuah negara terhadap aturan internasional dipengaruhi oleh adanya ketergantungan dan kerjasama ekonomi yang kuat terhadap lembaga internasional (Hadiwinata, 2017).

Ketiga perspektif tersebut dapat menjadi dasar bagi penulis dalam memudahkan generalisasi kepenulisan berdasarkan unit eksplanasi penelitian yang digunakan dalam menjelaskan unit analisa Malaysia terkait pembatalan ratifikasi ICERD. Berikut adalah hasil studi pustaka dari lima penulisan yang dapat diklasifikasikan melalui kajian unit eksplanasi berdasarkan perspektif utama Hubungan Internasional:

- 1. Prashant Waikar - ICERD and Old Politics: New Twists in Post-Election Malaysia?**

Artikel yang berjudul “ICERD and Old Politics: New Twists in Post-Election Malaysia?” ditulis oleh Prashant Waikar dalam S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS) Commentary. Prashant adalah seorang analis senior terkait studi internasional yang sering menulis opininya dalam RSIS Commentary, salah satu kelompok *think-tank* yang berbasis buletin elektronik dibawah pengawasan dan penerbitan *Nanyang Technological University Singapore*.

Kolom Commentary berisikan diskusi dari berbagai akademisi terkait isu-isu terkini dari berbagai aspek, diantaranya adalah geopolitik, kontra-terorisme, keamanan nasional, keamanan non-tradisional, dan isu-isu topikal lainnya yang tercakup dalam lokakarya dan kuliah RSIS. Selain artikel kepenulisan, kolom tersebut juga membuka diskusi bagi umum yang tertarik terhadap isu yang sedang dibahas.

Penulisan artikel ini berlangsung pada tahun 2018, tepat setelah pengumuman pembatalan ratifikasi ICERD oleh Malaysia. Penulis melihat penolakan Malaysia untuk meratifikasi ICERD dari unit analisa individu, yaitu PM Mahathir Mohamad sebagai kepala pemerintahan yang memiliki otoritas tertinggi dalam proses pengambilan keputusan.

Prashant Waikar melihat sikap pembatalan ratifikasi ICERD dari pola perilaku PM Mahathir Mohamad sebagai individu yang berasal dari golongan Muslim-Melayu. Tidak hanya dari perilaku personal, akan tetapi juga keputusan tersebut berasal dari kepartaian PM Mahathir Mohamad yang baru terpilih setelah menggulingkan nasionalis UMNO dengan aliansi BN di pemerintahan selama 61 tahun (Waikar, 2018).

Pandangan ini jika dilihat dari tiga perspektif utama Hubungan Internasional, lebih mengarah pada pandangan konstruktivisme. Konstruktivisme melihat aktor utama dari sebuah kebijakan bukan hanya negara, namun bisa dilihat dari aspek kultural darimana individual tokoh negara tersebut berasal. Struktur non-material seperti kepercayaan (*belief*) dan nilai (*values*) juga memiliki kekuatan untuk mempengaruhi tindakan sosial dan politik PM Mahathir Mohamad dalam membatalkan ratifikasi ICERD (Hadiwinata, 2017).

Keputusan Malaysia untuk membatalkan ratifikasi ICERD dipengaruhi oleh latar belakang kultural PM Mahathir Mohamad sebagai Muslim-Melayu. Respon beliau terhadap penolakan besar-besaran di Dataran Merdeka didasari pada kepekaan rasialnya (Waikar, 2018). Namun penulis juga menjelaskan pertimbangan PM Mahathir Mohamad dalam memunculkan wacana ratifikasi ICERD dikarenakan pemikiran progresifnya terhadap keberlangsungan Muslim-Melayu.

Menurut penulis pertimbangan PM Mahathir Mohamad untuk kemudian menarik kembali wacana ratifikasi ICERD dikarenakan tiga faktor utama. Faktor pertama adalah untuk menegaskan peran individualnya dan kekuatan partai Partai Pribumi Bersatu Malaysia (PPBM-Bersatu) kepada aliansi PH dalam kontestasi politik Malaysia, terutama terkait isu etno-nasionalisme (Waikar, 2018).

Kedua adalah cara PM Mahathir Mohamad memperlihatkan komitmen koalisi pemerintahan baru dibawah PH berbeda dengan BN yang pada saat itu terindikasi melakukan KKN untuk menguntungkan komunalnya. Ketiga adalah meyakinkan masyarakat progresif yang sebagian besar berdomisili di perkotaan terhadap kemungkinan gerakan pro-reformasi (Waikar, 2018).

2. Kamilia Khairul Anuar - Analysing Malaysia's Refusal to Ratify the ICERD

Kamilia Khairul Anuar adalah seorang lulusan hukum perdata di Oxford yang saat ini bekerja di Kuala Lumpur. Ia menulis artikel pada tahun 2019 di Oxford Human Rights Hub (OHRH). OHRH merupakan sebuah komunitas global berbasis daring yang digunakan untuk mengembangkan narasi Hak Asasi Manusia Internasional melalui pertukaran ide dari para akademisi, praktisi dan pembuat kebijakan.

Dalam artikel berjudul “Analysing Malaysia's Refusal to Ratify the ICERD”, Kamilia memaparkan hanya satu motif utama Malaysia membatalkan ratifikasi ICERD. Unit analisa yang digunakan bukan dari sosok PM Mahathir Mohamad sebagai pimpinan negara, namun berdasarkan kekuatan politik yang dimiliki salah satu komunal di Malaysia. Komunitas Muslim-Melayu memiliki ketakutan akan hilangnya status politiknya yang diatur dalam Konstitusi Federal.

Muslim-Melayu memiliki kekuatan politik khusus dibandingkan dengan etnis lain yang diatur dalam Konstitusi Federal Pasal 153. Ratifikasi ICERD dinilai menentang kebijakan tindakan afirmatif Malaysia yang dilegitimasi dalam konstitusi negara. Kepatuhan negara terhadap tekanan politik domestik lebih besar dibandingkan norma internasional, dikarenakan terdapat struktur dari kepentingan komunal yang mempengaruhi tindakan (Anuar, 2019).

Pemahaman bersama terkait nilai yang dipegang oleh sebagian besar masyarakat Malaysia berupa status sebagai Bangsa Melayu menjadi dasar bagi gerakan sosial yang diinisiasi oposisi Barisan

Nasional. Bangsa Melayu yang secara tidak langsung juga merupakan Muslim, memiliki pengetahuan akan dominasi etnis mereka dalam kemandirian Malaysia (Anuar, 2019).

Pengetahuan ini menjadi dasar bagi pembentukan identitas sebagai ras supremasi yang memiliki kepentingan sebagai penjaga bagi kemakmuran dan keberlangsungan Malaysia. Sehingga tindakan ratifikasi ICERD yang dinilai dapat merusak kepentingan tersebut tentu saja mendapat penolakan dikarenakan masyarakat Bangsa Melayu sebagai agen telah terbentuk oleh struktur supremasi Muslim-Melayu (Anuar, 2019).

Penjabaran unit analisa berupa masyarakat Muslim-Melayu menurut pandangan konstruktivisme sejalan dengan pembentukan tindakan dari interaksi antara struktur dan agen (Hadiwinata, 2017). Menurut penulis, struktur Malaysia yang memberikan perlindungan khusus bagi status politik Muslim-Melayu semakin terbentuk sejak kerusuhan rasial tahun 1969 (Anuar, 2019).

Pertama nasionalis Muslim-Melayu melegitimasi keistimewaan tersebut dalam konstitusi, kemudian konstitusi tersebut menjadi alat dalam melenggangkan supremasi. Pada akhirnya terbentuk pemahaman bersama mengenai status keistimewaan Muslim-Melayu sebagai keharusan dan kaidah umum yang harus tetap ada untuk menjaga keharmonisan.

3. Muhammad Fatahillah - Malaysian Foreign Policy On The Issue Of ICERD

Tulisan Muhammad Fatahillah yang berjudul “Malaysian Foreign Policy On The Issue Of ICERD” terbit di The Journal Of Islamic Studies And International Relations (JISIERA) Volume 4

pada tahun 2019. Dalam tulisan tersebut Muhammad Fatahillah memaparkan studi pustaka dari tiga penulis Universiti Kebangsaan Malaysia, yang membahas isu ICERD di Malaysia dari perspektif hukum.

Sementara itu tulisannya mengalami pembaharuan tema dengan mengambil sudut pandang Hubungan Internasional, yaitu menggunakan teori *Two-Level Games* oleh Robert D. Putnam. Robert D. Putnam menekankan pentingnya proses negosiasi pada dua tingkatan untuk mencapai kesepakatan dalam pembentukan kebijakan, yaitu domestik dan internasional (Fatahillah, 2019).

Sudut pandang penulisan tersebut dapat diklasifikasikan menggunakan liberalisme dimana terdapat adanya pertimbangan untuk mematuhi rezim internasional (Hadiwinata, 2017). Penulis menjabarkan upaya-upaya ratifikasi ICERD yang diwakili lembaga pemerintahan Malaysia terkait isu HAM, di *The Committee on the Elimination of Racial Discrimination* (CERD) (Fatahillah, 2019).

Sehingga menurut penulis dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri, negara yang bukan satu-satunya aktor internasional seharusnya mempertimbangkan rezim internasional sebagai komitmen bersama untuk menaati kaidah-kaidah umum demi keamanan dan kesejahteraan masyarakat internasional (Fatahillah, 2019).

Selain penjabaran-penjabaran terkait upaya ratifikasi ICERD melalui kelembagaan HAM Malaysia, penulis juga menjelaskan tekanan-tekanan dari lembaga internasional terkait implementasi komitmen Malaysia terhadap Deklarasi Universal HAM. Keputusan Malaysia untuk membatalkan ratifikasi dinilai sebagai salah satu

kegagalan dari komunikasi politik pemerintah kepada masyarakat nasional terkait peran internasional (Fatahillah, 2019).

Negara dalam proses negosiasi tersebut tidak berperan sebagai aktor tunggal dalam merumuskan kebijakan luar negeri. Namun ada aktor domestik lain yang juga ikut mempengaruhi kebijakan luar negeri Malaysia terkait ratifikasi ICERD, seperti: opini publik, partai politik, legislator, kelompok kepentingan, dan kelas sosial (Fatahillah, 2019).

Terdapat aktor domestik berupa komunitas epistemik yang memiliki peran penting dalam perundingan proses pengambilan kebijakan. Komunitas epistemik yang menolak ratifikasi ICERD tidak digambarkan penulis sebagai hanya kesatuan Muslim-Melayu, akan tetapi juga melibatkan partai politik, kelompok kepentingan dan lembaga pemerintahan (Fatahillah, 2019).

4. Suyatno Ladiqi dan Aizatul Anis binti Zuhari - Malay Rejection on Elimination of All Forms of Racial Discrimination

Tulisan Suyatno Ladiqi dan Aizatul Anis binti Zuhari ini merupakan satu dari dua karya akademisi Malaysia yang dijadikan referensi studi pustaka. Tulisan tersebut terbit pada tahun 2019 di The International Conference on Science and Management Information Institut Stiami (ICSTIAMI), sebuah konferensi internasional yang diadakan Institut Ilmu Sosial dan Manajemen STIAMI.

Tulisan ini adalah hasil kolaborasi dari akademisi hukum dan Hubungan Internasional. Keduanya saling merepresentasikan motif Malaysia membatalkan ratifikasi ICERD dari aspek hukum dan pandangan internasional dengan porsi yang tepat. Pembatalan maupun

penolakan ratifikasi ICERD menurut keduanya adalah sikap yang sah dilakukan oleh sebuah negara dalam politik internasional.

Cara pandang tersebut juga dijelaskan dalam landasan berpikir pemikiran realisme. Negara sebagai entitas satu merupakan unit kesatuan dengan masyarakatnya, tentu akan mengambil tindakan rasional dan terkesan egoistik ketika tidak sejalan dengan kepentingan nasionalnya (Hadiwinata, 2017). Pertimbangan kepentingan yang ditulis oleh penulis adalah pertahanan status ‘Ketuanan Melayu’.

Konsep ‘Ketuanan Melayu’ menurut penulis jika ditelisik dari data persentase keterwakilan etnis non-Melayu pada sektor-sektor strategis Malaysia, merucut kepada pengambilan keputusan yang bijak. Pasal 153 Konstitusi Federal yang mengatur hak dan superioritas Bumiputra adalah upaya untuk menjaga keadilan (Ladiqi & Anis, 2019).

Keadilan menurut penulis bukan berarti tidak ada perbedaan, akan tetapi perbedaan justru dibentuk untuk menciptakan kesetaraan bagi semua ras dan golongan di Malaysia. Negara dalam hal ini memiliki otoritas untuk tidak mematuhi kebiasaan internasional dikarenakan perbedaan kondisi yang tidak bisa dipaksakan antar satu dengan lainnya (Ladiqi & Anis, 2019).

Sehingga Malaysia sebagai negara merdeka tidak memiliki kewajiban untuk memiliki standardisasi yang sama dengan internasional terkait pemahaman terhadap diskriminasi yang dikecam oleh dunia. Sebagai penutup, penulis juga mengutarakan tidak adanya diskriminasi dan pelanggaran HAM di Malaysia yang menandakan bahwa telah ideal kesetaraan dan kesejahteraan domestik (Ladiqi & Anis, 2019).

5. Dela Karisma - Kebijakan Afirmatif di Malaysia: Analisis Idiosinkretis Penolakan Mahathir Mohamad untuk Meratifikasi ICERD

Dela Karisma adalah salah satu akademisi yang menyelesaikan pendidikan hubungan internasionalnya di Universitas Diponegoro (UNDIP). Tulisannya yang berjudul “Kebijakan Afirmatif di Malaysia: Analisis Idiosinkretis Penolakan Mahathir Mohamad untuk Meratifikasi ICERD” dimuat dalam *Journal of International Relations UNDIP* Volume 6, Nomor 2.

Dalam melihat motif Malaysia menolak ratifikasi ICERD, Dela menggunakan PM Mahathir Mohamad sebagai unit eksplanasi pada tingkat individu, menggunakan penjelasan idiosinkretis. Idiosinkretis menurut Juliet Kaarbo adalah teori yang berupaya untuk menganalisis kepribadian dari pembuat kebijakan, berdasarkan lima elemen (Karisma, 2020).

Kelima elemen tersebut adalah ketertarikan dan pengalaman di bidang politik, orientasi kerja pemimpin negara, strategi dalam menangani permasalahan, strategi dalam mengumpulkan informasi, dan strategi dalam menghadapi faksi partai di kabinet dan parlemen. Penulis berargumen elemen pertama adalah pengaruh paling signifikan bagi keputusan PM Mahathir untuk membatalkan ratifikasi ICERD (Karisma, 2020).

Jika dikaitkan dengan tiga perspektif utama hubungan internasional, maka cara pandang Dela dalam mengkaji latar belakang PM Mahathir Mohamad sebagai individu berpengaruh dalam pengambilan kebijakan Malaysia, adalah konstruktivisme. Konstruktivisme berpendapat bahwa identitas akan menentukan kepentingan sebuah negara (Hadiwinata, 2017).

Identitas PM Mahathir Mohamad sebagai bagian dari Muslim-Melayu dilatarbelakangi oleh struktur ide mengenai urgensi untuk membentuk dan mempertahankan kesejahteraan Bangsa Melayu. Kemudian struktur ide dan identitas ini yang kemudian membentuk kepentingan untuk mengadakan upaya-upaya terkait peningkatan kualitas hidup Bangsa Melayu yang dinilai termarginalkan di tanah sendiri (Karisma, 2020).

Sehingga pada akhirnya PM Mahathir Mohamad mengambil tindakan untuk membatalkan ratifikasi ICERD pada tahun 2018. Pertimbangan alasan ini tentu mengabaikan faktor lain yang mungkin turut mempengaruhi keputusan tersebut seperti tekanan dari kelompok penekan, kelompok kepentingan, dan dorongan dari partai oposisi (Karisma, 2020).

Tabel 1.1: Studi Pustaka

No.	Penulis, Tahun Terbit, dan Institusi	Judul Penelitian	Pandangan-Unit Eksplanasi-Hasil Temuan
1	Prashant Waikar, 2018, RSIS Commentary (S. Rajaratnam School of International Studies)	<i>ICERD and Old Politics: New Twists in Post-Election Malaysia?</i>	Konstruktivisme-Individu PM Mahathir Mohamad Menjelaskan secara keseluruhan tentang pertimbangan PM Mahathir Mohamad mengambil kebijakan ratifikasi ICERD pada tahun 2018, yaitu: <ol style="list-style-type: none"> 1. Menegaskan peran individualnya dan kekuatan partai PPBM (Bersatu) kepada aliansi PH dalam kontestasi politik Malaysia, terutama terkait isu etno-nasionalisme. 2. Memperlihatkan komitmen PH berbeda dengan BN yang pada saat itu terindikasi melakukan KKN demi keuntungan kelompok. 3. Meyakinkan masyarakat progresif terhadap kemungkinan gerakan pro-reformasi.
2	Kamilia Khairul Anuar, 2019,	<i>Analysing Malaysia's Refusal to Ratify the</i>	Konstruktivisme-Masyarakat Muslim-Melayu Penolakan Malaysia untuk meratifikasi ICERD disebabkan oleh satu faktor utama, yaitu ketakutan Muslim-Melayu akan hilangnya status politiknya yang

	Oxford Human Rights Hub	<i>ICERD</i>	diatur dalam Konstitusi Federal.
3	Muhammad Fatahillah, 2019, The Journal Of Islamic Studies And International Relations (JISIERA) Volume 4	<i>Malaysian Foreign Policy On The Issue Of ICERD</i>	<p>Liberalisme-aktor domestik dan rezim internasional</p> <p>Berdasarkan teori <i>Two-Level Games</i> oleh Robert D. Putnam, pemerintah Malaysia belum meratifikasi konvensi ICERD karena tekanan politik domestik yang lebih besar dibandingkan rezim internasional.</p>
4	Suyatno Ladiqi & Aizatul Anis binti Zuhari, 2019, The International Conference on Science and Management Information Institut Stiami (ICSTIAM I)	<i>Malay Rejection on Elimination of All Forms of Racial Discrimination</i>	<p>Realisme-Bangsa Melayu sebagai bagian dari unit negara</p> <p>Faktor penolakan Malaysia untuk meratifikasi ICERD disebabkan adanya upaya Bangsa Melayu untuk melindungi 'Ketuanan Melayu' sebagai identitas mereka. Penulis juga mengkaji dampak positif dari pembatalan ataupun penolakan ICERD di Malaysia.</p>
5	Dela Karisma, 2020, Journal of International Relations UNDIP Volume 6, Nomor 2	<i>Kebijakan Afirmatif di Malaysia: Analisis Idiosinkretis Penolakan Mahathir Mohamad untuk Meratifikasi ICERD</i>	<p>Konstruktivisme-PM Mahathir Mohamad</p> <p>Berdasarkan analisis idiosinkretis, faktor pendorong kuat di balik penolakan Malaysia untuk meratifikasi ICERD adalah elemen dari pengalaman dan minat Mahathir dalam politik sebagai orang yang didominasi Melayu-chauvinis karena ide-ide Melayu-sentrisnya.</p>

Berdasarkan hasil studi pustaka terhadap lima penulisan sebelumnya yang membahas tentang pertimbangan Malaysia menolak maupun membatalkan ratifikasi ICERD, dapat disimpulkan bahwa terdapat persamaan beserta perbedaan jika dibandingkan dengan penulisan tesis penulis. Persamaan dari kepenulisan yang penulis kaji dibandingkan dengan hasil temuan kelima penulis sebelumnya adalah sama-sama membahas tentang pertimbangan Malaysia sebagai negara untuk tidak mengikuti rezim internasional dalam upaya penghapusan diskriminasi rasial, khususnya ratifikasi ICERD.

Sedangkan perbedaan kepenulisan terletak pada unit eksplanasi berdasarkan perspektif utama Hubungan Internasional dan teori yang digunakan. Kelima penulis sebelumnya sebagian besar masih berkisar pada pertimbangan konstruktivisme dengan unit eksplanasi individu PM Mahathir Mohamad dan komunitas epistemik Muslim-Melayu. Teori Hubungan Internasional yang digunakan juga berupa *two-level games* yang dikemukakan Robert D. Putnam dan idiosinkretis oleh Juliet Kaarbo.

Sementara itu penulis menggunakan konsep Politik Luar Negeri dalam pandangan konstruktivisme untuk menganalisa kebijakan pembatalan ratifikasi Malaysia tahun 2018 yang didasarkan pada struktur identitas Ketuanan Melayu. Selain itu penulis juga menjabarkan proses pengambilan kebijakan yang dipengaruhi oleh Kelompok Kepentingan dan UMNO dengan menggunakan model struktural fungsional Gabriel A. Almond.

F. Kerangka Teori/ Konseptual

Malaysia sebagai negara anggota yang tergabung dalam PBB tentunya turut mendukung dan memberikan komitmen nyata terkait Deklarasi Universal HAM. Dalam memperlihatkan komitmennya, Malaysia sejak tahun 1995 telah meratifikasi tiga diantara sepuluh Konvensi Internasional terkait HAM (Hakimi, 2019). Pada tahun 2018 PM Mahathir Mohamad

menyampaikan wacana untuk meratifikasi sisa konvensi internasional terkait HAM, salah satunya adalah ICERD.

Namun wacana tersebut dibatalkan pada akhir tahun setelah mendapat pertentangan nasional melalui aksi damai 812 di Dataran Merdeka. Di sisi lain, lembaga pemerintahan bersama dengan organisasi dan kelompok kepentingan HAM di Malaysia terus mendorong pemerintah untuk meratifikasi ICERD sebagai bentuk realisasi dari kesetaraan hak politik dan ekonomi bagi semua ras dan golongan.

Sikap Malaysia yang membatalkan wacana ratifikasi ICERD pada tahun 2018 dapat dikaji lebih lanjut menggunakan tiga perspektif utama dalam Hubungan Internasional melalui konteks Politik Luar Negeri. Politik luar negeri perlu diuraikan melalui pandangan realisme, liberalisme, dan konstruktivisme. Hal ini akan berimplikasi bagi penulis untuk menentukan perspektif mana yang paling sesuai dalam menjelaskan sikap Malaysia terkait isu ICERD.

1. Politik Luar Negeri dan Teori Utama Hubungan Internasional

a) Politik Luar Negeri dalam Pandangan Realisme

Pandangan realisme pada dasarnya memandang hubungan internasional sebagai politik internasional. Situasi antar negara di kancah internasional dinilai sebagai situasi anarki, dimana tidak ada satupun kekuatan yang lebih besar dari negara yang dapat mengatur hubungan negara. Situasi tersebut mengharuskan negara-negara untuk saling berebut kekuasaan demi terciptanya keamanan global maupun lokal (Hadiwinata, 2017).

Morgenthau sebagai bapak realis klasik menyampaikan bahwa negara sebagai unit kesatuan dengan bangsanya (atomistik), memiliki pertimbangan politik luar negeri sendiri. Tindakan negara dalam politik internasional tidak sepenuhnya dipengaruhi oleh distribusi

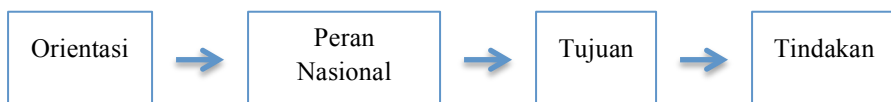
kekuasaan pada struktur internasional. Aspek-aspek yang menjadi pertimbangan kebijakan luar negerinya dapat bersumber dari faktor geografis, historis, ekonomi, dan politik (Hara, 2011, p. 39).

Keempat faktor tersebut akan membentuk karakter nasional sebagai suatu kekuatan nasional yang akan berpengaruh dalam perumusan kebijakan luar negeri. Sampai disini perlu adanya peran kepemimpinan yang mampu mempersepsikan ancaman eksternal terhadap nilai-nilai domestik yang menjadi kepentingan bersama dalam menentukan orientasi kebijakan (Holsti, 1983; Hara, 2011).

Sehingga secara keseluruhan negara sebagai aktor utama politik internasional memiliki kebutuhan dan pilihan atas kebijakan luar negerinya yang terbentuk oleh kekuatan politik di internasional berdasarkan tujuan nasional. Tujuan tersebut menurut pandangan realisme pasti merupakan perwujudan kepentingan untuk memperoleh ataupun mempertahankan kekuasaan (Hara, 2011).

Menurut Holsti, tujuan dalam realisme merupakan bagian dari empat komponen yang saling berhubungan antar satu sama lainnya. Keempat komponen tersebut jika diurutkan dari yang paling tinggi tingkatannya adalah orientasi, peran nasional, tujuan, dan tindakan. Jika digambarkan menggunakan bagan, akan terlihat seperti berikut:

**Bagan 1.1: Komponen Politik Luar Negeri
K.J. Holsti (1983)**



b) Politik Luar Negeri dalam Pandangan Liberalisme

Pandangan liberalisme memprioritaskan kebebasan individual dalam mengelola keseluruhan aspek kehidupan sosialnya di dalam sebuah negara. Negara tidak menjadi aktor tunggal dalam hubungan internasional, melainkan bisa berupa individu, komunitas epistemik,

lembaga pemerintahan internasional, lembaga pemerintahan nasional, perusahaan multinasional, dan lainnya (Hadiwinata, 2017).

Dengan demikian, potensi lingkungan yang pada pandangan realisme bersifat anarki dapat dihindarkan dengan adanya kemudahan aktor dalam berhubungan. Hubungan yang diciptakan oleh masyarakat internasional dapat berjalan dengan baik dalam jangka waktu yang lama jika semakin besar ketergantungan dan keterkaitan antar-individu (Hadiwinata, 2017).

Lingkungan pasifis tersebut akan terbentuk terutama dikarenakan adanya faktor ekonomi yang dilandasi nilai bersama. Nilai-nilai liberal yang menjadi dasar kerjasama antar-negara adalah hak-hak asasi manusia, perdagangan bebas, dan nilai demokrasi (Hadiwinata, 2017, pp. 88-89). Setiap negara yang memiliki ketiga nilai bersama tersebut menurut pandangan liberalisme akan membentuk hubungan yang strategis.

Sehingga politik luar negeri sebuah negara secara tidak langsung akan sangat ditentukan dari komitmennya terhadap perwujudan rezim internasional. Perdamaian yang positif menurut pandangan liberalisme akan terwujud sehubungan dengan terwujudnya komitmen semua negara untuk merealisasikan prinsip Hak Asasi Manusia yang berlandaskan pada prinsip *human security for all* (keamanan manusia untuk semua) (Hadiwinata, 2017, p. 90).

c) **Politik Luar Negeri dalam Pandangan Konstruktivisme**

Pandangan konstruktivisme meyakini hal yang serupa dengan pandangan liberalisme, dimana aktor utama dalam hubungan internasional tidak hanya negara. Negara terdiri dari bangsanya dan akan cenderung berperilaku sesuai dengan pemahaman bersama yang terbentuk dari interaksi sosial antar-manusia. Manusia tidak bisa

terlepas dari aspek kultural dimana mereka berada (Hara, 2011, pp. 124-125).

Aspek kultural berupa ide-ide, pemikiran, nilai, dan kepercayaan komunal dari sebuah bangsa akan membentuk karakteristik struktural. Struktur non-material tersebut membentuk identitas nasional yang memiliki kekuatan untuk memengaruhi tindakan sosial dan politik. Identitas nasional inilah yang kemudian mendasari kepentingan dan kebijakan sebuah negara dalam politik luar negeri (Wendt, 1999; Hara, 2011).

Dalam hal ini, pandangan konstruktivisme tidak setuju dengan negara sebagai aktor rasional penuh dalam pergaulan internasional. Konstruktivisme memfokuskan perilaku negara pada kesadaran manusia sebagai bagian dari dunia. Sedangkan realisme sangat bersifat materialis, perilaku negara hanya dapat dijelaskan melalui distribusi kekuatan material, seperti kekuatan militer dan kemampuan ekonomi (Hara, 2011, p. 117).

Perilaku negara bukan obyek material yang berada di luar kesadaran manusia, melainkan bagian dari subyek manusia. Manusia mampu mengubah dan mengendalikannya dikarenakan produk konstruksi sosial. Sehingga konstruktivisme melihat perilaku negara sangat dipengaruhi oleh kepentingan para pemimpinnya dalam menjaga struktur ide nasional yang terbentuk melalui pemahaman kolektif bersama bangsanya.

2. ICERD dan Kebijakan Luar Negeri Malaysia

Setelah melihat penjabaran dari ketiga pandangan utama Hubungan Internasional terkait konteks Politik Luar Negeri, dapat disimpulkan bahwa sikap Malaysia untuk membatalkan ratifikasi ICERD tahun 2018 dapat dijelaskan melalui pandangan realisme ataupun konstruktivisme. Sementara

pandangan liberalisme tidak dapat dijadikan referensi dikarenakan tidak adanya kepatuhan Malaysia kepada rezim internasional ICERD.

Sikap Malaysia terhadap ratifikasi ICERD seharusnya kooperatif melalui pandangan liberalisme. Liberalisme mengedepankan pembebasan individu dalam mengelola keseluruhan aspek kehidupan sosialnya di dalam sebuah negara dan menjadikan kerjasama internasional sebagai bentuk hubungan antar-negara yang strategis (Hadiwinata, 2017, p. 89).

Perdamaian yang positif menurut pandangan liberalisme hanya akan terwujud sehubungan dengan terwujudnya komitmen semua negara untuk merealisasikan prinsip Hak Asasi Manusia yang berlandaskan pada prinsip keamanan manusia. Sehingga menurut pandangan liberalisme, Malaysia sebagai negara berdaulat yang membutuhkan negara lain dalam pergaulan internasional akan melanjutkan ratifikasi ICERD sebagai bentuk penciptaan perdamaian positif.

Berbeda dengan liberalisme, pandangan realisme dapat menjelaskan penolakan Malaysia terhadap ICERD melalui upaya legalisasi supremasi Muslim-Melayu. Realis memandang Hubungan Internasional sebagai politik internasional yang menjadikan negara sebagai aktor utama dengan sifat atomistik (unit kesatuan), egoistik (*self interested*), dan rasional (efisiensi) (Hadiwinata, 2017, p. 104).

Struktur anarki dalam lingkungan internasional menyebabkan hubungan antar-negara hanya dipahami sebagai level strategis yang memiliki kepentingan berupa *power* (kekuasaan) bahkan *wealth* (kesejahteraan) jika sudah berbicara mengenai kelompok elit dalam sebuah negara. Sehingga walaupun Malaysia mengadakan kerjasama dalam berbagai forum perdamaian internasional, tidak menutup kemungkinan untuk menolak

berbagai ratifikasi ICERD yang dinilai tidak sejalan dengan kepentingan nasional.

Jika realisme hanya menegaskan perilaku negara didasarkan pada kepentingan untuk mendapatkan kekuasaan aspek material berupa kekuatan militer dan ekonomi, konstruktivisme justru menegaskan peran penting dari struktur non-material. Struktur material hanya akan memiliki arti jika mendapatkan kesepakatan makna dari struktur ide yang bersifat non-material (Wendt, 1999; Hara, 2011).

Dalam menjelaskan sikap pembatalan Malaysia untuk meratifikasi ICERD tahun 2018, pendekatan konstruktivisme lebih memungkinkan untuk digunakan dibandingkan dengan realisme yang bersifat materialistis. Realisme terlalu fokus dengan negara sebagai kesatuan unit sehingga mengabaikan peran aktor-aktor domestik. Selain itu faktor eksternal berupa lingkungan anarki yang mengharuskan negara untuk memiliki kepentingan berupa akumulasi dan pertahanan kekuasaan (*struggle for power*), tidak sesuai dengan kapasitas ekonomi dan militer Malaysia di kawasan ASEAN.

a) Pandangan Konstruktivisme

Konstruktivisme menggunakan dasar *inter- subjective* (antar-subjek), norma, agen sosial, dan pengembangan identitas secara timbal balik dalam setiap pendekatannya memahami fenomena sosial yang terjadi di lingkungan internasional (Hadiwinata, 2017, p. 264). Suatu tindakan dalam menyikapi fenomena dapat berubah sesuai dengan kebutuhan dan konteks tertentu walaupun dilakukan oleh aktor global yang sama dalam kurun waktu berbeda, dikarenakan mendapat pengaruh oleh kepentingan, norma, identitas budaya, dan simbol- simbol linguistik (Fierke, 2013, p. 189).

Hal ini menekankan bahwa setiap tindakan sebuah negara maupun aktor global lainnya tidaklah bersifat kaku dan monoton, melainkan bersifat multi bentuk sesuai dengan konteks tertentu. Dalam hal ini berupa kepentingan dan identitas yang didasari struktur ide berdasarkan hasil konstruksi sosial dari kultur tempat bangsa bertumbuh. Sehingga untuk memahami sikap Malaysia yang kemudian membatalkan ratifikasi ICERD tahun 2018 pasca penolakan dari masyarakat Muslim-Melayu melalui aksi damai 812 di Dataran Merdeka, perlu ditinjau dari struktur ide hasil dari interaksi antar-subjek yang dilakukannya.

Menurut Alexander E. Wendt, struktur non-material berupa struktur ide memiliki fungsi yang lebih krusial karena mampu membentuk identitas dan kepentingan aktor global, seperti negara dan organisasi internasional (Wendt, 1999, pp. 354-357). Sehingga karakter tindakan (struktur) suatu negara tidak ditentukan oleh unsur material berupa kekuatan ekonomi dan militer saja, melainkan lebih ditentukan oleh unsur budaya setiap negara yang terbentuk melalui interaksi antar-subjek, baik dari dalam maupun luar negerinya.

Lingkungan internasional tidak bersifat anarki secara alamiah, namun dibentuk berdasarkan persepsi non-material negara terhadap keadaan global secara terus-menerus. Persepsi yang didasari struktur ide bangsa membentuk perilaku negara dan kemudian secara berulang dan otomatis perilaku negara akan memengaruhi pola persepsi terhadap situasi serupa di lingkungan internasional (Wendt, 1999).

Alexander Wendt menjelaskan struktur ide bangsa akan membentuk pemahaman abadi pada suatu negara yang tidak dapat berubah, dikenal dengan istilah *corporate identity*. Negara memiliki identitas korporat yang tumbuh dari bangsanya dan tidak dipengaruhi

oleh interaksi dengan negara lain. Berdasarkan pengertian tersebut, negara sebagai unit politik dapat memiliki otoritas untuk menentukan standardisasi nilai kesejahteraan ekonomi dan harga diri bersama (Wendt, 1999; Hara, 2011).

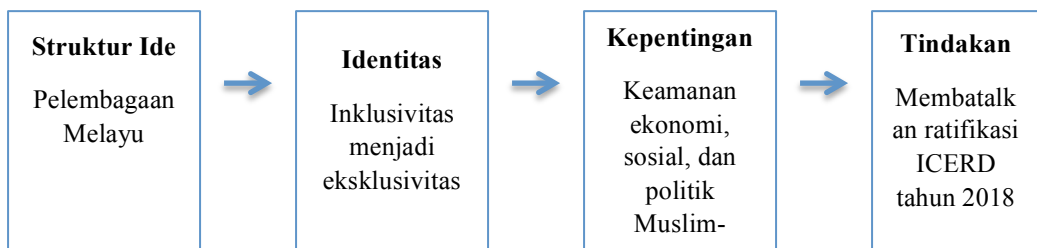
Meskipun identitas negara dapat dipengaruhi oleh interaksi dengan aktor internasional lain, namun pemikiran kolektif bangsa menjadi cikal bakal dari pembentukan awal pemahaman bersama yang tumbuh di masyarakat sebuah negara. Pemikiran inilah yang kemudian menghasilkan prioritas jenis keamanan tertentu dalam perilaku sebuah negara terhadap sebuah isu, dengan mempertimbangkan faktor internal dan eksternal (Wendt, 1999).

Jika melihat sistem pemerintahan dan pola sosial-politik dalam etnisitas Malaysia, maka pengambilan keputusan didasarkan pada struktur ide pelebagaan Melayu yang dikonstruksikan sejak masa kolonialisasi Britania Raya melalui aktor-aktor domestik seperti Petinggi Melayu, nasionalis UMNO, dan Kelompok Kepentingan Muslim-Melayu. Dengan demikian, tindakan Malaysia untuk membatalkan ratifikasi ICERD tahun 2018 dapat dilihat sebagai bentuk penjagaan legitimasi politik PM Mahathir pada kepemimpinannya tahap kedua, yang memprioritaskan hak Muslim-Melayu.

PM Mahathir Mohamad yang memiliki latar belakang sebagai nasionalis Muslim-Melayu memiliki kepentingan untuk mempertahankan keamanan ekonomi, politik, dan sosial Bangsa Melayu. Kepentingan tersebut didasarkan pada pergeseran identitas dari inklusivitas melalui konsep “Malaysia Baru” bersama Pakatan Harapan, menjadi eksklusivitas Muslim-Melayu. Pergeseran identitas tersebut dikarenakan adanya struktur ide pelebagaan Melayu.

Pelebagaan Melayu merupakan kontrak sosial dengan masyarakat non-Melayu di Malaysia. Pelebagaan Melayu mengatur pemberian hak khusus bagi masyarakat Muslim-Melayu sebagai warga asli (Bumiputera). Sementara masyarakat non-Melayu yang didominasi oleh Bangsa Cina dan India mendapatkan hadiah berupa kewarganegaraan. Struktur ide tersebut telah terkonstruksi dalam pemahaman kolektif Muslim-Melayu sejak masa kolonialisasi hingga pembentukan negara-bangsa Malaysia. Pembatalan ratifikasi Malaysia jika dikaitkan berdasarkan konsep perilaku negara oleh Alexander Wendt dapat digambarkan sebagai berikut:

Bagan 1. 2: Implementasi Konsep Perilaku Negara Alexander Wendt (1999)



Ketika sebuah negara dijadikan sebagai unit analisa, *state- system* yang bersifat *intersubjective* menurut Wendt, harus mendapat perhatian khusus atas dasar identitas dan kepentingan yang dibangun dalam konteks sosial. Perubahan perilaku Malaysia untuk meratifikasi ICERD namun kemudian membatalkannya, didasari pada perubahan identitas yang berasal dari ide, nilai, norma dan prinsip (*ideational structure*). Struktur ide ini bersifat sangat personal dan berbasis budaya karena melalui proses belajar yang terbentuk melalui interaksi antar-subjek dalam ruang lingkup lingkungan dimana manusia (agen) tumbuh (Hadiwinata, 2017, pp. 274-276).

Sedangkan proses pengambilan keputusan untuk tetap menolak ratifikasi ICERD dapat diuraikan melalui model Struktural Fungsional Almond pada Badan Legislatif Malaysia. Pembatalan ratifikasi disebabkan oleh adanya penolakan ICERD dari masyarakat Malaysia yang didasari pada fungsi artikulasi kepentingan oleh Kelompok Kepentingan Muslim-Melayu dalam ranah publik, dan fungsi agregasi kepentingan oleh Partai nasionalis UMNO dalam lingkungan Parlemen.

b) Struktur Fungsional oleh Gabriel A. Almond

Struktur fungsional oleh Gabriel A. Almond adalah salah satu temuan yang dapat dijadikan sebagai acuan dalam menjelaskan proses pengambilan keputusan dalam sistem politik. Model Almond terdiri dari unit-unit yang dapat mengidentifikasi dan mendeskripsikannya dalam tindakan- tindakan atau aktivitas politik yang membentuknya.

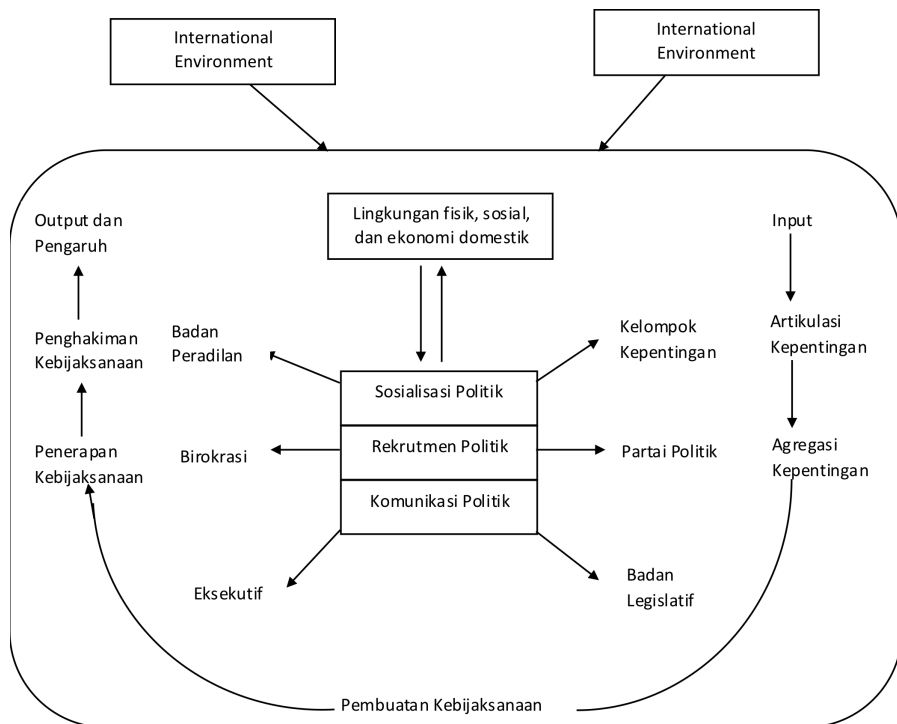
Sehingga ketika menganalisa sebuah pengambilan kebijakan dalam sistem politik perlu pertimbangan faktor Input berupa tuntutan dan dukungan, yang nantinya akan dikonversikan menjadi Output berupa keputusan ataupun kebijakan, dan akan dilihat bagaimana proses Output dapat memengaruhi proses Input berikutnya.

Tuntutan dan dukungan dapat berasal dari pihak eksternal maupun internal. Tuntutan eksternal adalah tuntutan yang berasal dari lingkungan di luar sistem politik, seperti sistem norma dan nilai universal. Sedangkan tuntutan internal merupakan sesuatu yang timbul dalam sistem itu sendiri (*withinput*), sehingga konsekuensi dari input internal akan lebih berimplikasi pada sistem politik itu sendiri jika dibandingkan faktor eksternal (Sugiyono, 2013).

Dalam pembuatan sebuah kebijakan, Almond membaginya menjadi dua tahapan utama, yaitu *Decision Making Process* (DMP) dan implementasi dari produk kebijakan tersebut. Tahapan DMP dilakukan

oleh struktur Kelompok Kepentingan, Partai Politik, Badan Legislatif, dan Badan Eksekutif. Sedangkan tahapan implementasi dilakukan oleh struktur birokrasi dan badan peradilan yang tidak akan dibahas lebih lanjut dalam kepenulisan. Berikut adalah model struktural fungsional Almond dalam pembuatan kebijakan:

**Bagan 1.3: Model Struktural Fungsional
Gabriel A. Almond (1999)**



Dari model tersebut dapat terlihat bahwa setiap pengambilan keputusan didasari pada input dari beberapa struktur penting yang menjalankan fungsinya masing-masing. Struktur Kelompok Kepentingan yang menjalankan fungsi artikulasi kepentingan, dimana berfungsi untuk menampung permohonan kepentingan-kepentingan yang diajukan oleh mayoritas masyarakat. Fungsi artikulasi kepentingan juga dapat berupa sosialisasi kepentingan kepada masyarakat untuk membentuk dan mendukung kebutuhan Kelompok Kepentingan.

Kemudian kelompok kepentingan membuat rumusan untuk mengakomodir kepentingan-kepentingan tersebut yang akan disampaikan kepada partai politik. Kelompok Kepentingan Muslim-Melayu menyampaikan aspirasi masyarakat Malaysia yang didominasi Muslim dan etnis Melayu secara manifest (eksplisit dan tegas) berupa aksi demonstrasi 812 tentang penolakan ratifikasi ICERD.

Struktur Partai Politik akan menjalankan fungsi sebagai agregasi kepentingan, dimana berfungsi dalam pengolahan tuntutan-tuntutan kepentingan yang telah disampaikan melalui Kelompok Kepentingan untuk diubah menjadi program politik dan diusulkan kepada Badan Legislatif agar dapat ditransformasikan dalam bentuk kebijakan. Kemudian nantinya akan ada proses pembuatan kebijakan yang dilakukan oleh Badan Eksekutif dan Legislatif.

Fungsi agregasi kepentingan ini terdiri dari usaha akomodasi, kombinasi, dan kompromisasi tuntutan-tuntutan yang telah diartikulasikan sebelumnya. Dalam pengambilan kebijakan luar negeri berupa penolakan ratifikasi ICERD tahun 2018 ini, Partai Politik UMNO melalui afiliasi Barisan Nasional menjalankan fungsi agregasi kepentingan jenis *absolute value oriented* dan *traditionalistic*.

Keduanya menolak adanya kompromi sehingga mendesak pemerintah PM Mahathir Mohamad untuk menampung semua tuntutan dan kepentingan yang ada di masyarakat. Langkah ini kemudian diambil dengan mengajukan argumen dari keterkaitan pengambilan keputusan, dalam hal ini berupa penolakan ratifikasi ICERD, pada pola-pola masa lalu berupa landasan Pasal 153 Konstitusi Malaysia mengenai jaminan bagi keberlangsungan etnis Muslim-Melayu.

G. Metodologi Penelitian

Menurut Sugiyono, metode penelitian pada dasarnya merupakan kegiatan memperoleh data secara ilmiah yang dimaksudkan untuk tujuan tertentu (Sugiyono, 2013, p. 2). Subjek penelitian ini adalah negara Malaysia dengan tingkat analisa Negara-Bangsa, sebagai salah satu aktor berpengaruh dalam proses input pengambilan kebijakan Malaysia. Sedangkan objek dari penelitian ini adalah Konvensi Internasional ICERD yang mendapat penolakan untuk diratifikasi pada tahun 2018.

Metode yang dipakai untuk menganalisis data adalah metode pendekatan kualitatif dengan teknik analisis eksplanasi Miles dan Huberman, yaitu: pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi (Miles & Huberman, 2007, pp. 16-18). Data yang diambil berupa data primer yaitu pernyataan langsung dan tidak langsung secara verbal maupun non-verbal dari beberapa tokoh domestik Malaysia terkait ratifikasi ICERD dan isu diskriminasi rasial.

Penulis mengutip beberapa tulisan PM Mahathir Mohamad mengenai konsep inklusivitas nasionalisme hingga ‘Malaysia Baru’ dalam kampanye politik tahun 2018, serta beberapa tokoh lainnya terkait supremasi Muslim-Melayu serta repon terhadap ICERD. Kemudian data primer ini nantinya didukung oleh data sekunder berupa pengumpulan data dari dokumen akademisi lainnya sebagai acuan untuk melengkapi data.

H. Hipotesis

Malaysia membatalkan ratifikasi *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (ICERD) pada tahun 2018 didasari pada struktur ide pelembagaan Melayu yang merubah identitas Malaysia dibawah afiliasi Pakatan Harapan dari inklusivitas menjadi eksklusivitas dengan kepentingan menjaga keamanan ekonomi, sosial, dan politik Muslim-Melayu menurut pandangan konstruktivisme.

I. Jangkauan Penelitian

Penelitian ini memiliki fokus pada motif Malaysia melakukan pembatalan ratifikasi terhadap ICERD pada tahun 2018, yang didasari pada tindakan negara sebagai aktor rasional dalam politik internasional dibandingkan dengan kepatuhan rezim terkait prinsip Hak Asasi Manusia melalui konvensi ICERD. Skala waktu yang digunakan dalam penelitian ini adalah sejak tahun 2010 saat wacana urgensi untuk meratifikasi ICERD pertama kali disampaikan oleh SUHAKAM, hingga tahun 2018 ketika Malaysia menolak ratifikasi ICERD.

J. Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penulisan tesis ini terdiri dari lima bab yang dapat digunakan sebagai gambaran dari keseluruhan isi penulisan penelitian. Kelima bab tersebut terdiri dari pendahuluan, subjek penelitian, objek penelitian, pembahasan dari hasil penelitian, serta penutup. Kelimanya memiliki sub-bab masing-masing dengan penjabaran sebagai berikut:

Bab I, berisikan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, studi pustaka, kerangka teori, metodologi penelitian, hipotesis, jangkauan penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II, menjabarkan tentang subjek dari penelitian, yaitu dominasi Muslim-Melayu dalam pembentukan negara-bangsa Malaysia yang dibagi dalam dua periode utama, yaitu masa dekolonisasi Britania Raya (1945-1957) dan pasca-kemerdekaan (tahun 1957-1963).

Bab III, memaparkan objek penelitian yaitu isu rasial dan dinamika ratifikasi ICERD di Malaysia. Pada bab ini penulis akan menguraikan analisis mengenai keterkaitan antara kerusuhan rasial 1969 dan pembentukan kebijakan pro Muslim-Melayu, kemudian dukungan domestik terhadap

ratifikasi ICERD, wacana ratifikasi ICERD oleh BN dan PH, penolakan nasional terhadap ICERD tahun 2018, serta reformasi tahap awal Malaysia.

Bab IV, terdiri dari motif penolakan ratifikasi ICERD pada tahun 2018 dipengaruhi oleh kepentingan PM Mahathir Mohamad untuk menjaga keamanan ekonomi, sosial, dan politik Muslim-Melayu berdasarkan perubahan identitas inklusivitas menjadi eksklusivitas. Prosedural legitimasi kepentingan terdiri dari fungsi artikulasi kepentingan oleh kelompok kepentingan Muslim-Melayu dalam ranah publik, dan fungsi agregasi kepentingan oleh Partai nasionalis UMNO dalam lingkungan parlemen.

Bab V, berisikan kesimpulan mengenai kebijakan Malaysia dalam pembatalan ratifikasi ICERD tahun 2018, didasari pada struktur ide pelebagaan Melayu terhadap perubahan identitas pada masa reformasi tahap awal Malaysia.