

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

*“If you check the provisions of ICERD<sup>1</sup> and if you check the provisions of the constitution, we believe it does not oppose our way of life and our politics”* (CNA, 2018). Kalimat tersebut merupakan kutipan pernyataan Jerald Joseph, komisaris dari Suhakam (Suruhanjaya Hak Asasi Manusia Malaysia) yang dikeluarkan pada 9 Desember 2018 untuk menanggapi aksi 812 yang terjadi sehari sebelumnya di Kuala Lumpur. Sepekan pasca peristiwa reuni 212 di Indonesia, aksi 812 juga dilakukan oleh kelompok etnis Melayu muslim di Kuala Lumpur, Malaysia. Aksi yang dilakukan pada Sabtu, 8 Desember 2018 itu pada awalnya ditujukan untuk mendorong Pemerintah Malaysia agar tidak meratifikasi *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (ICERD).

Hal itu merupakan respon terhadap pernyataan Mahathir Mohamad di depan Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada bulan September 2018, dimana beliau menyatakan bahwa Malaysia akan meratifikasi enam konvensi mengenai hak asasi manusia yang belum diratifikasi, termasuk salah satunya yang bertalian dengan diskriminasi rasial. Namun, pada bulan November 2018

---

<sup>1</sup> ICERD merupakan konvensi PBB yang mewajibkan anggotanya untuk menghapuskan diskriminasi ras dan berlaku sejak 4 Januari 1969. ICERD mendefinisikan diskriminasi rasial sebagai *“Any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life”*

Mahathir menarik ucapannya dan mengatakan bahwa Malaysia tetap tidak akan meratifikasi ICERD. Oleh karena itu, aksi 812 pada akhirnya dilakukan untuk mengucapkan terimakasih kepada pemerintah atas keputusan yang sudah diambil.

Keputusan Malaysia di bawah kepemimpinan Perdana Menteri Mahathir Mohamad untuk tidak meratifikasi ICERD patut dipertanyakan, karena misi pertama dari Sembilan misi yang Mahathir bawa pada saat pencalonannya adalah membina Malaysia yang bersatu padu, dimana hak-hak persamaan antar ras satu dan yang lainnya akan diperjuangkan (Lau, 2018). Keputusan untuk tidak meratifikasi ICERD tentu saja bertentangan dengan misi tersebut karena dengan kata lain pemerintah menolak penghapusan diskriminasi rasial yang terjadi di negara itu. Selain itu, koalisi Pakatan Harapan yang mengusung Mahathir Mohamad juga salah satunya terdiri atas partai *Democratic Action Party* (DAP), partai multi-rasial dan didominasi oleh ras Cina, yang memiliki visi membangun demokrasi sosial yang damai dan makmur yang dapat menyatukan ras yang berbeda dan beragam. Pimpinan Suhakam, Razali Ismail, juga mengeluarkan pernyataan, “*Government need to bring people out of the straitjacket*” (CNA, 2018). Istilah ‘*straitjacket*’ merujuk kepada sistem diskriminasi rasial yang selama ini ada di Malaysia dan menempatkan ras Non-Melayu di posisi kelas dua.

Malaysia sendiri terbagi atas tiga bangsa besar, yaitu Melayu, Cina, dan India. Sekitar 60 persen masyarakat Malaysia adalah Bumiputera (harfiah 'anak tanah'), yang meliputi 50 persen etnis Melayu dan 10 persen masyarakat adat; 25 persen etnis Cina; 10 persen etnis India; 5 persen ras lain-lain (Setiawan, 2013,

p. 215). Besarnya jumlah etnis Non-Melayu yang terdiskriminasi di Malaysia – sekitar 40 persen – menyebabkan permasalahan ini menjadi penting untuk diteliti. Bentuk diskriminasi yang dilakukan terhadap etnis Non-Melayu Malaysia tertulis dalam Pasal 153 konstitusi negara tersebut yang secara tersurat memberikan hak istimewa bagi etnis Melayu melalui penetapan kuota berbasis ras dalam bisnis dan pendidikan, serta memberikan kemudahan bagi etnis Melayu untuk mengakses kredit dan kontrak-kontrak karya.

Permasalahan penolakan Pemerintah Malaysia untuk meratifikasi ICERD merupakan isu yang baru terjadi di tahun 2018. Oleh karena itu, belum ada tulisan ilmiah yang membahas secara spesifik mengenai hal tersebut. Meskipun tulisan-tulisan yang membahas mengenai diskriminasi di Malaysia sendiri sudah cukup banyak, akan tetapi fokus utama dari tulisan-tulisan itu ditujukan pada sisi pelanggaran hak asasi manusia, terutama terkait kebebasan beragama. Contohnya saja Ken Setiawan (2013), dalam tulisannya hanya membahas mengenai bagaimana hak memeluk agama di Malaysia masih dibatasi. Hal itu bertalian pula dengan isu ras karena uniknya di Malaysia ras dikaitkan erat dengan agama. Senada dengan itu, tulisan yang dibuat oleh Mohammed Adil (2007) juga secara khusus membahas mengenai masalah ‘permurtadan’ dan kaitannya dengan yurisdiksi negara. Joseph M. Fernando (2014) juga membuat tulisan yang berkaitan dengan diskriminasi rasial di Malaysia, akan tetapi tulisan tersebut berfokus pada dinamika yang terjadi di antara para perumus Pasal 153 dalam Konstitusi Malaysia yang memberikan hak istimewa bagi ras Melayu. Charles Hirschman (1986) di dalam tulisannya yang berjudul “*The Making of Race in*

*Colonial Malaya: Political Economy and Racial Ideology*” juga membahas mengenai diskriminasi rasial di Malaysia, namun fokus dalam tulisannya lebih kepada akar historis terjadinya diskriminasi rasial di sana, yang ditarik dari masa pendudukan Inggris di Negara tersebut.

Penelitian ini bermaksud untuk menganalisis mengenai penyebab dari sikap Malaysia yang menolak untuk meratifikasi ICERD melalui kaca mata idiosinkretis. Idiosinkretis adalah teori yang digunakan untuk menganalisis kebijakan suatu negara dengan melihat kepribadian seorang tokoh pemimpin sebagai pembuat kebijakan. Dengan kata lain, pandangan ini melihat bahwa kebijakan-kebijakan luar negeri yang diambil suatu negara merupakan sesuatu yang elitis karena diarahkan oleh segelintir orang saja, terutama kepala pemerintahan suatu negara. Kedepannya hasil analisis dari tulisan ini diharapkan akan membawa manfaat akademis dengan menambah sudut pandang baru bagi pembaca dalam memahami rasionalisasi di balik keputusan Malaysia untuk tidak meratifikasi ICERD, yaitu dengan melihat bagaimana hal-hal yang melekat di dalam diri seorang pemimpin negara dapat mempengaruhi kebijakan yang diambil oleh negara tersebut.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Pertanyaan utama dalam penelitian ini adalah “Mengapa pada akhirnya Malaysia memutuskan untuk tidak meratifikasi ICERD ?” Adapun pertanyaan tersebut akan dijawab dengan menggunakan teori idiosinkretis.

### 1.3 Kerangka Teori

Idiosinkretis adalah teori yang berupaya untuk menganalisis kepribadian dari pembuat kebijakan. Tokoh yang dianalisis dalam hal ini adalah pemimpin negara, karena diasumsikan bahwa pucuk pimpinan dalam urusan kenegaraan itulah yang menentukan kebijakan yang akan diambil oleh negara tersebut, baik itu untuk urusan domestik maupun untuk urusan kebijakan luar negeri. Juliet Kaarbo (1997) dalam tulisannya yang berjudul “*Prime Minister Leadership Styles in Foreign Policy Decision-Making: A Framework for Research*” menjelaskan beberapa elemen yang dapat membantu untuk menganalisis gaya kepemimpinan seorang Perdana Menteri dan kaitannya dengan kebijakan yang diambil. Elemen-elemen tersebut sebenarnya diilhami oleh elemen untuk menganalisis gaya kepemimpinan seorang presiden yang dikemukakan oleh Hermann (1994), namun dimodifikasi agar dapat digunakan untuk menganalisis seorang perdana menteri.

Perdana Menteri, sebagai pemimpin di banyak negara di dunia melakukan pekerjaan mereka dengan berbagai cara yang berbeda-beda. Lebih khusus, perdana menteri menunjukkan variasi dalam kebiasaan kerjanya, bagaimana mereka berhubungan dengan orang-orang di sekitar mereka, bagaimana mereka menerima informasi, dan bagaimana mereka mengambil keputusan. Perbedaan-perbedaan ini bukanlah hal yang sepele. Justru, gaya kepemimpinan seorang

perdana menteri bisa sangat mempengaruhi kebijakan luar negeri dalam sebuah negara yang menganut sistem pemerintahan demokrasi parlementer.

Gaya kepemimpinan seorang perdana menteri paling mampu mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara melalui mekanisme pengambilan keputusan. Adapun lima elemen yang dapat digunakan untuk menganalisis seorang perdana menteri akan dijelaskan di bawah ini.

### 1.3.1 Pengalaman dan ketertarikan

Elemen pertama adalah ketertarikan dan pengalaman seorang perdana menteri (Kaarbo, 1997, p. 564). Secara empiris setiap perdana menteri pasti memiliki pengalaman dan ketertarikan di bidang yang berbeda-beda. Muller (1993, pp. 227), dalam wawancaranya dengan beberapa pemimpin negara, menemukan bahwa kebanyakan perdana menteri lebih memiliki ketertarikan dalam urusan ekonomi dibandingkan dengan urusan luar negeri dan pertahanan. Namun, lebih banyak perdana menteri yang memiliki ketertarikan dalam urusan luar negeri dan pertahanan dibanding urusan sosial. Selain ketertarikan, perdana menteri juga memiliki pengalaman yang berbeda-beda sebelum menduduki jabatannya. Ada yang pernah di birokrasi, menjadi bagian dari parlemen, ataupun menjadi mantan menteri. Pengalaman-pengalaman itu juga akan mempengaruhi cara pandang perdana menteri dalam melihat hal-hal di dunia internasional.

Contohnya, Konselir Jerman Konrad Adenauer dan Willy Brandt sama-sama memiliki ketertarikan di bidang kebijakan luar negeri, namun Adenauer lebih fokus ke wilayah barat sedangkan Willy Brandt lebih tertarik ke wilayah timur (Mayntz, 1980, p. 80). Selain itu, Adenauer masih memikirkan urusan

domestik negaranya, sedangkan willy Brandt sama sekali tidak memiliki ketertarikan di dalam urusan domestik (Mayntz, 1980, p. 87). Contoh lain dapat kita lihat dari Parlemen Inggris. Perdana Menteri Clement Attlee lebih fokus dengan urusan domestik dan menyerahkan urusan luar negeri Inggris dengan sekretaris urusan luar negerinya (istilah di Inggris untuk menyebut kementerian luar negeri). Sedangkan Anthony Eden adalah perdana menteri yang sangat tertarik dengan urusan kebijakan luar negeri (Hanrieder & Auton, 1980, p. 56).

### 1.3.2 Motivasi dalam memimpin

Elemen kedua adalah motivasi perdana menteri ketika ia menduduki jabatannya (Kaarbo, 1997, p. 565). Seorang perdana menteri memiliki motivasi yang berbeda-beda ketika memutuskan untuk masuk ke dalam politik. Bisa jadi untuk mempromosikan tujuan ataupun ideologi tertentu, membangun jejaring relasi politik yang baik, atau untuk keuntungan pribadi. Motivasi ini bisa tercermin dari orientasi tugas perdana menteri. Kaarbo menyatakan bahwa orientasi kerja dari seorang perdana menteri merupakan karakteristik perilaku yang lebih mudah untuk dilihat dibandingkan motivasinya. Orientasi kerja dari seorang perdana menteri dapat dilihat melalui pertanyaan apakah perdana menteri lebih fokus untuk mencapai tujuan dari suatu kebijakan, atau apakah perdana menteri itu lebih menekankan pada upaya menjaga hubungan baik antarpribadi di antara para menteri kabinet.

Contohnya, Adenauer dan Brandt lebih berorientasi kepada tercapainya tujuan-tujuan tertentu dalam urusan luar negeri (Smith, 1989, pp. 60-76), sedangkan Kiesinger, di sisi lain, lebih fokus kepada upaya menciptakan dan

menjaga lingkungan koalisi yang bersahabat dalam kabinetnya (Knorr, 1975, p. 76). Dalam parlemen Inggris, Thatcher mungkin adalah contoh terbaik dari pemimpin yang berorientasi pada tujuan. Thatcher tidak suka melakukan obrolan kosong dan dialog tidak terstruktur, dan lebih memilih untuk fokus pada tugas menyelesaikan sesuatu (Clarke, 1992, p. 102). Thatcher sangat berfokus pada kebijakan sehingga ia selalu merasa bahwa memaksakan sudut pandangnya lebih penting daripada menjaga kesatuan partai demi tercapainya tujuan yang ia inginkan (King, 1985b, p. 98). Semangat dan komitmen ideologislah yang mendorong Thatcher melakukan pekerjaannya sebagai seorang perdana menteri.

### 1.3.3 Strategi dalam menghadapi konflik

Elemen berikutnya adalah cara seorang perdana menteri menangani suatu permasalahan (Kaarbo, 1997, p. 566). Elemen ini menentukan apakah seorang perdana menteri itu merupakan seorang advokat yang memaksakan posisi pribadinya, seorang arbiter yang menjadi penengah di dalam suatu konflik, namun tidak menempatkan dirinya sebagai bagian dari pihak yang berkonflik, seorang pembangun konsensus yang menghadapi konflik melalui jalur musyawarah, atau seseorang yang memilih untuk tidak terlibat dalam konflik sama sekali. Dalam penelitiannya, Kaarbo menemukan bahwa konsensus merupakan jalur yang paling sering digunakan oleh perdana menteri untuk menghadapi konflik yang ada (Kaarbo, 1997, p. 567).

Contohnya, Adenauer adalah seorang advokat yang sering kali membuat keputusan tanpa terlebih dahulu berkonsultasi dengan kabinetnya (Knorr, 1975, p. 99). Berbeda dengan Erhard yang memilih jalur kerjasama kabinet dengan



memberikan menteri-menterinya kebebasan untuk menyampaikan pandangan terkait permasalahan tertentu (Baylis, 1989). Kiesinger, disisi lain memiliki strategi yang berbeda, dimana ia lebih memilih untuk tidak terlibat di dalam konflik dan menarik diri dari keributan yang terjadi (Dyson, 1974, p. 78). Brandt, sebagaimana Adenauer, adalah seorang advokat, namun ia tidak memaksakan pandangannya kepada kabinet, melainkan lebih melakukan hal-hal yang bersifat persuasif agar orang-orang menyetujui pandangan pribadinya (Mayntz, 1980, p. 80). Selanjutnya, dalam Parlemen Inggris, Thatcher adalah definisi dari seorang advokat, dimana ia sangat menyukai kemenangan (Jones, 1985, p. 33). Thatcher akan mengemukakan pandangannya terkait suatu permasalahan di luar pertemuan kabinet, menginterupsi kementerian ketika ia tidak sependapat dengan mereka, dan selalu mendominasi suatu pertemuan (King, 1985b, p. 98).

#### 1.3.4 Strategi Pengelolaan Informasi

Elemen keempat adalah strategi perdana menteri dalam memperoleh dan mengelola informasi (Kaarbo, 1997, p. 567). Meskipun informasi yang ada dalam suatu kabinet biasanya disalurkan melalui masing-masing kementerian, akan tetapi cara yang dipilih oleh perdana menteri untuk meninjau informasi tersebut bisa berbeda antar yang satu dengan yang lainnya. Seorang perdana menteri bisa jadi menginginkan semua fakta-fakta mendasar yang ada untuk kemudian ia interpretasikan sendiri, atau bisa juga seorang perdana menteri hanya ingin mendengar rangkuman informasi yang sudah disaring terlebih dahulu oleh jaringan di bawahnya. Lebih jauh lagi, ada tipe perdana menteri yang menggunakan staff khusus perdana menteri untuk mengumpulkan informasi

secara independen, dan ada pula yang hanya mengandalkan jaringan informasi kementerian.

Contoh, Adenauer tidak mempercayai para menteri di kabinetnya untuk menyampaikan informasi dan lebih mengandalkan pegawai negeri sipil terkemuka untuk mengumpulkan informasi yang ia butuhkan (Conradt, 1993, p. 76). Adenauer paling sering mengandalkan Hans Globke, sekretaris pribadinya (yang sering disebut sebagai alter-ego Adenauer) untuk mengumpulkan informasi yang ia mau. Di sisi lain, Schmidt lebih suka mengumpulkan semua informasi yang ada untuk kemudian ia interpretasikan sendiri (Mayntz, 1980, p. 107). Sejalan dengan itu, Thatcher lebih suka terlibat dalam proses pengelolaan informasi dan bahkan akan mencari sendiri informasi yang ia inginkan melalui berkas-berkas yang ada di kementerian (King, 1985b, p. 100). Thatcher tidak percaya dengan pegawai negeri dan lebih memilih untuk mencari informasi ke sumbernya dengan bertemu pemimpin negara lainnya, atau mengandalkan sekretaris pribadinya, sekretaris persnya, atau penasihat khususnya di bidang urusan luar negeri, dibandingkan kementerian luar negeri atau kementerian pertahanannya.

#### 1.3.5 Strategi untuk menghadapi fraksi partai dan partai lain di dalam kabinet dan parlemen

Elemen terakhir adalah strategi yang digunakan oleh perdana menteri untuk mengelola hubungan antar partai di dalam kabinet dan parlemen (Kaarbo, 1997, p. 568). Strategi dalam berurusan dengan fraksi partai sering kali mempengaruhi proses pembuatan kebijakan dan *output* dari kebijakan itu. Fraksi

dalam kabinet maupun parlemen perdana menteri dapat dianggap sebagai pesaing oleh perdana menteri. Dalam kasus seperti itu, strategi perdana menteri untuk berurusan dengan fraksi-fraksi partai mungkin bersifat kompetitif, dimana perdana menteri menggunakan pembuatan kebijakan sebagai dasar untuk melawan mereka.

Contohnya, Konselir Brandt sangat menjaga hubungan yang erat dengan partainya, sedangkan Schmidt lebih menjaga jarak dan memandang dirinya sebagai seseorang yang otonom, dimana ia melihat bahwa partainya sering kali menjadi halangan ketimbang menjadi solusi atas permasalahan yang ada (Mayntz, 1980, p. 169). Sejalan dengan Schmidt, Thatcher merupakan perdana menteri yang sering menggunakan strategi kompetitif dan menganggap bahwa mereka yang tidak berada dalam fraksinya sebagai musuh (King, 1985b, p. 103).

#### **1.4 Hipotesis**

Hipotesis penelitian ini adalah bahwa elemen dalam gaya kepemimpinan Mahathir Mohamad – pengalaman dan ketertarikan di bidang politik, motivasi dalam memimpin, strategi menghadapi permasalahan, strategi mengelola informasi, dan cara menghadapi faksi partai di kabinet dan parlemen – merupakan faktor pendorong bagi keputusan Malaysia untuk tidak meratifikasi ICERD.

## 1.5 Metode Penelitian

### 1.5.1 Metode Pengumpulan Data

Dalam melakukan penelitian ini, peneliti akan mengumpulkan data melalui studi literatur. Adapun literatur-literatur yang digunakan adalah yang menjelaskan mengenai pemikiran-pemikiran idiosinkretis seperti “*Prime Minister Leadership Style in Foreign Policy Decision-Making: A Framework for Research*” karya Juliet Kaarbo (1997), karya Hermann dan Preston (1994) yang berjudul “*Presidents, Advisers, and Foreign Policy: The Effect of Leadership Style on Executive Arrangements*”, “*Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders*” karya Hermann (1980), dan “*Foreign Policy Analysis: New Approaches*” karya Chris Alden dan Amnon Aran (2017). Selain itu, studi pustaka juga akan dilakukan dengan membaca buku-buku bertalian dengan data dan fakta terkait dinamika politik ras di Malaysia, akar sejarah diskriminasi rasial di Malaysia, serta mengumpulkan data-data melalui dunia maya terkait komposisi partai-partai yang menyusun kabinet di masa Mahathir Mohammad. Peneliti juga akan memperhatikan setiap literatur yang berisi berbagai bentuk komunikasi Mahathir Mohammad, baik itu yang berbentuk verbal maupun non-verbal.

### 1.5.2 Metode Analisis Data

Metode yang akan peneliti gunakan dalam hal ini adalah metode analisis isi. Metode ini adalah metode yang paling umum digunakan ketika menempatkan

tataran analisis di level individu. Teknik analisis ini biasa digunakan untuk meneliti tentang gaya kepemimpinan, karakteristik personal, motif pembuat keputusan, serta keyakinan pemimpin (Hermann dalam Klotz & Prakash 2008). Menurut Neuendorf (2002), analisa isi menekankan pada pembahasan yang mendalam terhadap informasi yang dapat dijumpai pada media massa. Dalam artian maka segala bentuk komunikasi yang dilakukan oleh pemimpin baik secara verbal maupun non-verbal akan sangat diperhatikan. Analisa isi berguna untuk mengukur karakteristik personal pemimpin politik seperti kepala negara ketika subjek yang dianalisis tidak bisa diteliti secara langsung untuk diwawancarai (Hermann, 1980). Dengan demikian, hal ini akan membantu penulis dalam menganalisis gaya kepemimpinan seorang Mahathir Mohammad yang mempengaruhi kebijakan Malaysia untuk tidak meratifikasi ICERD.

## **1.6 Sistematika Penulisan**

Penelitian ini akan dibagi ke dalam empat bab. Bab pertama merupakan bagian pendahuluan yang merupakan desain riset dari penelitian ini. Bab kedua akan menjelaskan mengenai akar sejarah diskriminasi rasial yang terjadi di Malaysia dan bagaimana pengaruhnya hingga saat ini. Bab ketiga akan menjelaskan mengenai analisis elemen yang membentuk gaya kepemimpinan seorang Mahathir Mohamad, yang kemudian pada praktiknya mempengaruhi kebijakan Malaysia untuk tidak meratifikasi ICERD. Adapun bab terakhir merupakan bagian penutup yang berisi kesimpulan serta saran. Bab ini akan

mengemukakan hasil dari penelitian yang dilakukan, apakah hasil penelitian tersebut sejalan dengan hipotesis yang penulis sampaikan di awal atau malah bertentangan. Bab ini juga akan berisi evaluasi-evaluasi mengenai penelitian ini untuk membuka jalan bagi penelitian-penelitian selanjutnya.

