

Konstruktivisme Sosial dan Hubungan Antarabangsa Malaysia

Social Constructivism and Malaysia's International Relations

NOR AZIZAN IDRIS, ZARINA @ ZAIRINA OTHMAN & RASHILA HJ RAMLI

ABSTRAK

Perubahan iklim politik global dan serantau ditambah dengan ekonomi dunia yang tidak menentu menagih negara agar lebih bersedia menangani pelbagai isu transnasional yang tidak diundang. Walaupun transformasi ini memberi dampak negatif, tetapi pada waktu yang sama telah memberi peluang untuk negara dalam rantau yang sama lebih bermuafakat bagi menangani 'isu bersama' tanpa campur tangan pihak luar yang lebih dominan. Dalam hal ini teori adalah penting. Teori sebagai salah satu mekanisme intelektual bagi memahami fenomena antarabangsa turut mengalami proses perkembangan dan perubahan. Dari segi pendekatan teoritikal, teori perdana hubungan antarabangsa seperti realisme dan neorealisme menjurus pada kuasa, kepentingan nasional dan sistem antarabangsa untuk menerangkan tindakan negara. Pendekatan ini dicabar oleh pendekatan baru, konstruktivisme sosial dalam tahun-tahun 1990-an yang cuba mengemukakan satu pendekatan alternatif dengan memberi tumpuan bagaimana idea, norma, bahasa, identiti, budaya dan agama boleh mendefinisikan dan mentransformasikan urus tadbir politik dunia, membentuk identiti dan kepentingan negara. Malaysia merupakan negara kecil, tetapi berperanan besar dalam organisasi global dan serantau seperti ASEAN, Komanwel dan OIC. Selain itu Malaysia telah berjaya mengharungi pahit maung hidup berjiran di rantau Asia Tenggara dan di peringkat global. Makalah ini cuba menelusuri dan memahami peranan Malaysia dalam pelbagai institusi global dan serantau melalui konstruktivisme sebagai pendekatan alternatif dalam hubungan antarabangsa bagi menganalisis peranan Malaysia dalam institusi global. Walaupun kemunculan kepentingan teori konstruktivisme sejajar dengan perubahan iklim politik global dan serantau, selepas berakhirnya Perang Dingin tidak bermakna teori ini hanya relevan untuk memahami tindakan negara kontemporari. Teori ini boleh digunakan sebagai pendekatan dalam memahami sejarah dasar luar Malaysia dalam konteks transformasi.

Kata kunci: Konstruktivisme, hubungan antarabangsa Malaysia, ASEAN, Komanwel, OIC

ABSTRACT

Uncertain changing global political and economic environment demands much of nations around the world to be prepared to deal with many unwelcome but related transnational issues. Although the global transformation has had negative impacts, it has provided impetus for states to be more cooperative within their regional areas, insofar as they wish to deal with common issues and avoid interference from external actors. In this case theory is important. Theory created to act as a tool to better understand international phenomena has also transformed and expanded. The primary established theories regarding how international relations work, such as realism and neorealism, have focused on power, national interests and international system, in explaining states' behaviour. In the 1990s, this view has been challenged by a newly emerging approach called social constructivism, which attempts to provide an alternative theory focusing on ideas, norms, language, identity, culture and religion. More importantly, it attempts to define international political governance, construction of identity, and national interest, in such a way as to transform our views of these concepts. This article argues that the action of a small state like Malaysia, being a member of several multilateral institutions, e.g., the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), the Organization of Islamic Conference (OIC), and Commonwealth, can be better understood by analysing it from a constructivism perspective. Tracing the history of Malaysia's international relations, the article concludes that Malaysia's identity as an Islamic State has become foundational in directing its foreign policies and its involvement in multilateral international organisations.

Keywords: Constructivism, Malaysia international relations, ASEAN, Commonwealth, OIC

PENGENALAN

Pada tahun 1989, dunia telah menjadi saksi kepada satu perubahan yang ketara. Dengan robohnya Tembok Berlin, terdapat satu penyatuan bagi sebuah komuniti yang telah terpisah disebabkan ideologi para pemimpinnya. Transformasi politik dunia ini seterusnya melihat kehadiran negara yang dikenali sebagai Komanwel Negara-negara Merdeka (*Commonwealth of Independent States*). Secara tidak langsung, perubahan fizikal negara-negara ini telah memberikan peluang bagi perkembangan ideologi yang berteraskan pemikiran liberal. Proses globalisasi pula dilihat menjadi pemangkin terhadap peningkatan penghijrahan manusia antara sempadan. Dalam konteks inilah para sarjana terpaksa memikirkan semula pemahaman teoritis yang telah digunakan sejak Perang Dunia Kedua bagi memahami perubahan dunia kini.

Perubahan dunia kini dapat difahami melalui tiga faktor utama yang telah menyumbang kepada transformasi ini. Pertama, kejatuhan Kesatuan Soviet yang telah menukar sistem dwi polar kepada unipolar. Kedua, kebangkitan regionalisme di mana negara bekerjasama dalam menghadapi cabaran globalisasi. Kini Kesatuan Eropah (EU) dan juga kebangkitan China dan India sebagai kuasa ekonomi. Ketiga ialah kecanggihan teknologi yang menjadi pemangkin kepada proses globalisasi. Bagi faktor yang pertama, percaturan politik dunia mula bertukar wajah dengan kejatuhan Kesatuan Soviet. Negara-negara yang sebelum ini berada di bawah payung pengaruh USSR telah mencapai kemerdekaan yang secara langsung berlakunya pertukaran sistem dalam dimensi politik dan ekonomi. Rentetan peristiwa ini, perkara lebih penting yang perlu diberikan penekanan ialah pengukuhan ideologi liberal yang menjadi teras kepada sistem ekonomi berbentuk persaingan. Sistem ini selanjutnya membawa implikasi yang besar, iaitu selepas kelonggaran dari segi migrasi penduduk, ketidaktetapan undang-undang dalam pengurusan sempadan dan juga peningkatan dominasi Amerika Syarikat dalam politik dunia.

Tiga implikasi ini secara tidak langsung telah meningkatkan interaksi di antara negara dalam konteks serantau. Di Eropah, penubuhan EU pada tahun 1999 telah membolehkan gabungan 25 buah negara di bawah satu pentadbiran yang beribu pejabat di Brussel, Belgium. Anggota EU terdiri dari negara Austria, Belanda, Belgium, Bulgaria, Cyprus, Denmark, Estonia, Finland, German, Greece, Hungary, Ireland, Itali, Latvia, Luxemborg, Malta, Perancis, Poland, Portugal, Romania, Republik Czech, Slovakia, Slovenia, Sepanyol, Sweden dan United Kingdom. Regionalisme baru ini mengambil kira bukan sahaja isu keselamatan serantau, tetapi juga isu pembangunan ekonomi, budaya dan sosial. Sebagai contoh rakyat dari negara EU tidak memerlukan visa untuk perjalanan dalam EU. Pelbagai kemudahan perdagangan disediakan untuk para pelabur yang boleh mengendalikan

perniagaan dalam bentuk rentas sempadan nasional. Penggunaan satu matawang, iaitu Euro (€) adalah satu contoh lagi strategi penyatuan Eropah.

Walau bagaimanapun, perubahan ini juga membawa beberapa kesan negatif yang perlu diberikan perhatian. Pergerakan manusia merentasi sempadan dengan adanya kelonggaran kawalan di sempadan telah mendatangkan masalah perubahan demografik serta mengurangkan peluang pekerjaan untuk rakyat tempatan. Dalam konteks Eropah, penghijrahan rakyat dari negara bekas Kesatuan Soviet untuk mencari pekerjaan telah menimbulkan perasaan kurang senang dalam kalangan rakyat di negara tetamu. Di Asia Tenggara, perubahan ini membawa kepada penambahan migrasi di antara negara, terutamanya untuk mendapatkan perubahan.

Faktor ketiga yang dikaitkan dengan kecanggihan teknologi membawa perubahan corak komunikasi yang ketara dalam kehidupan harian masyarakat sejagat yang mempunyai akses kepada teknologi itu (*Beyond Sovereignty 2003*). Dari satu sudut, hubungan masyarakat dunia telah dipercepatkan melalui penggunaan mel elektronik (e-mail) dan sistem pesanan ringkas (SMS). Internet pula telah menyediakan ruang maya yang membolehkan pelbagai lapisan masyarakat mendapatkan maklumat serta menyuarakan pendapat pelbagai perspektif

Dari perbincangan di atas, negara sebagai aktor utama telah mengalami transformasi (Ohme Kinichi 1955). Transformasi ini berlaku dalam aspek governans dalaman dan juga isu kedaulatan. Dalam konteks Malaysia, yang boleh dianggap sebagai aktor yang aktif dalam kegiatan serantau, telah menangani impak perubahan dengan mengekalkan sistem pemerintahan negara. Walau bagaimanapun, sejak peralihan kuasa dari Mahathir Mohamad kepada Abdullah Ahmad Badawi dan terkini kepada pimpinan Najib Razak, keadaan keterbukaan yang wujud di negara ini telah membawa kepada penilaian semula sistem governans. Faktor eksternal seperti peningkatan harga minyak, kehadiran pendatang asing (secara sah atau haram), serta penggunaan berleluasa teknologi maklumat telah membawa kepada perubahan dari aspek governans di negara ini, seperti pemerintahan Abdullah Ahmad Badawi menghadapi cabaran yang besar dalam Pilihan raya Umum ke-12 dan ke-13, yang sebahagian daripada penurunan undi adalah disebabkan oleh perubahan global.

Transformasi politik dunia, sebenarnya turut membawa perubahan dalam hubungan antarabangsa. Dari segi perkembangan ilmu teori Hubungan Antarabangsa pula, terdapat juga perkembangan dan kemunculan teori baru selepas era pasca Perang Dingin. Dari segi pendekatan teoritikal sejak dari Perang Dunia Kedua wacana tentang teori Hubungan Antarabangsa lebih tertumpu kepada realisme dan idealisme (dan seterusnya dalam tahun-tahun 1980-an perdebatan antara aliran neorealisme dan neoliberalisme yang bercanggah mengenai suasana sebenar politik antarabangsa dan

perubahan ke arah keamanan) (Viotti & Kauppi 2010: 2). Walaupun kedua-dua pendekatan ini berbeza, namun mereka masih berkongsi dua andaian yang asas, iaitu negara mempunyai kepentingan yang tetap dan keupayaan untuk memperjuangkan kepentingan itu dibatasi oleh kuasa material seperti geografi, teknologi dan pengagihan kuasa. Sementara debat agung antara tradisional dan behavioralis cuba untuk merungkaikan permasalahan metodologi dalam Hubungan Antarabangsa. Tradisional bertunjangkan sejarah, undang-undang, falsafah dan aspek non-kuantitatif dalam persoalan kerajaan dan institusi politik. Sementara hujah behavioralis berasaskan ujian hipotesis, model penyebab dan akibat (Viotti & Kauppi 2010: 2). Timbul kritikan daripada teori sosiologikal terhadap kedua-dua pendekatan tersebut, bahawa perhatian lebih besar perlu diberikan kepada *ideational forces* seperti idea, pengetahuan, norma dan peraturan atau undang-undang antarabangsa bagi kita mendalami kefahaman tentang asal usul kepentingan negara dan organisasi politik dunia (Barnett 2006: 252-253). Seterusnya Hubungan Antarabangsa dihujani dengan isu epistemologi, yakni bagaimana kita mengetahui mengenai dunia melalui ujian hipotesis misalnya isu. Epistemologi telah dicabar oleh isu ontologi. Ontologi berpaksikan bagaimana memahami persekitaran kita misalnya adakah benar struktur yang mempengaruhi tindakan sesebuah negara. Konstruktivisme sebagai satu pendekatan alternatif dapat menerangkan bahawa idea dan norma boleh juga membentuk atau mengkonstruksikan bagaimana negara menentukan kepentingannya dalam politik antarabangsa (Wendt 1993). Berasaskan pendekatan alternatif dalam Hubungan Antarabangsa tersebut, artikel ini membicarakan tentang kemunculan dan kebangkitan teori konstruktivisme sebagai teori baru dalam politik antarabangsa. Untuk tujuan itu, artikel ini menelusuri dan menganalisis konstruktivisme dalam memahami selama lima dekad peranan Malaysia sebagai sebuah negara dalam konteks rantau dan global. Artikel ini lebih bersifat selektif dengan merujuk pada beberapa institusi global dan serantau dengan memberi tumpuan kepada beberapa isu dalam dasar luar Malaysia.

PENDEKATAN KONSTRUKTIVISME

Selama ini perdebatan mengenai teori atau pendekatan hubungan antarabangsa adalah didominasi oleh pendekatan realisme dan liberalisme. Sepanjang tahun-tahun 1980-an pula terdapat dua perdebatan yang telah menstruktur kersarjana hubungan antarabangsa, terutama sekali dalam perdebatan arus perdana di Amerika Syarikat. Pertama, antara neorealis dengan neoliberal. Kedua-dua teori cuba mengaplikasikan logik teori ekonomi rasional kepada hubungan antarabangsa, tetapi kedua-duanya telah membuat satu rumusan yang secara radikalnya berbeza mengenai potensi mengadakan kerjasama. Perdebatan yang kedua ialah antara ahli teori rasionalis

dan ahli teori kritikal, dengan teori kritikal mencabar epistemologi, metodologi, ontologi dan andaian normatif aliran neo-realisme dan neoliberalisme. Neo-realisme mengkritik ahli teori kritikal sebagai tidak mempunyai idea yang penting dalam membicarakan tentang 'dunia sebenar' hubungan antarabangsa.

Teori arus perdana sebelum ini juga telah dikritik kerana tidak dapat menerangkan kesemua perkara yang berlaku dalam politik antarabangsa. Sebagai contoh, sepanjang tahun-tahun 1990-an, hampir 30 peperangan berlaku berbanding dengan satu jangka masa sebelum ini. Kebanyakan peperangan ini merupakan perang saudara dan selama ini teori realisme menganggap hanya negara merupakan aktor penting dalam konflik antarabangsa dan liberalisme pula banyak memberi penekanan pada kepentingan kerjasama antarabangsa, secara praktikalnya tidak dapat menerangkan peperangan yang berlaku ini terutama sekali mengenai konflik ganas di antara kumpulan etnik, agama, atau kumpulan kelas sosial (Ashley 1986). Malahan, secara relatifnya terdapat banyak perkara yang realisme dan liberalisme gagal menerangkan pada kita mengenai pergolakan politik di peringkat antarabangsa. Sebagai contoh, bagaimana negara mempunyai kedudukan yang dominan dalam politik dunia dan mungkinkah dunia pada masa akan datang dikonstruksikan atau distrukturkan dalam satu bentuk yang berbeza?

Maka, sejak berakhirnya Perang Dingin, pelbagai perdebatan ini telah diambil alih oleh dua perdebatan yang baru, iaitu antara ahli teori rasionalis dengan ahli teori konstruktivis dan juga antara teori konstruktivis dengan teori kritikal. Dengan berakhirnya Perang Dingin terdapat satu rekonfigurasi perdebatan dalam wacana teori hubungan antarabangsa yang dominan di Amerika Syarikat, bertepatan dengan kebangkitan aliran pemikiran konstruktivis yang baru. Price dan Reus-Smit (1998: 263-266) berpendapat konstruktivisme sepatutnya dilihat sebagai satu perkembangan biasa dalam teori hubungan antarabangsa, di mana sarjana yang mempelopori pendekatan ini secara eksplisit cuba menggunakan andaian-andaian penting dalam teori tersebut bagi menghuraikan pelbagai aspek politik dunia.

Secara umumnya pendekatan konstruktivisme kini mendapat perhatian dalam kalangan pelajar dan sarjana hubungan antarabangsa. Konsep teras konstruktivisme ialah perbincangan (*deliberation*), wacana (*discourse*), norma (*norms*), pemujukan (*persuasion*), identiti (*identity*), sosialisasi (*socialisation*) – kini sering diperkatakan dalam perdebatan mengenai globalisasi, hak asasi manusia antarabangsa, polisi keselamatan dan lain-lain lagi. Walaupun penggunaan konsep ini berbeza dalam kalangan sarjana Aliran Pemikiran Hubungan Antarabangsa Amerika dan Eropah, namun apa yang menyatukan mereka ialah kefahaman yang sama tentang politik dunia. Konstruktivis melihat dunia di sekeliling kita sebagai dikonstruksikan secara sosialnya atau *socially constructed*.

Socially bermakna konstruktivis memberi penekanan yang lebih kepada sosial berbanding dengan material, dalam politik dunia. Misalnya, keupayaan material yang utama ialah senjata nuklear. Konstruktivis berpendapat yang pentingnya bukan kewujudan keupayaan senjata nuklear, tetapi konteks sosial yang diberikan kepada makna keupayaan tersebut. Oleh itu, British yang memiliki banyak senjata nuklear tidak membimbangkan Amerika Syarikat kerana negara tersebut diinterpretasi melalui konteks sosial sebagai sebuah negara sahabat atau negara sekutu. Ini berbeza dengan pemilikan senjata nuklear oleh Korea Utara dan Iran yang dilihat sebagai ancaman dan dengan penuh kebimbangan dari konteks sosial permusuhan dalam hubungan kedua negara (Checkel 2008: 72). Ini bermakna konstruktivisme memberi penekanan kepada struktur antarabangsa yang terdiri daripada hubungan sosial (*social relationships*) dan juga keupayaan material (*material capabilities*). Malahan hubungan sosial akan memberi makna kepada keupayaan material tersebut. Ini juga akan menentukan identiti dan kepentingan negara. Menurut ahli teori Konstruktivisme yang terkenal Alexander Wendt (1994: 389):

Intersubjective systemic structures consists of the shared understandings, expectations, and social knowledge embedded in international institutions and threat complexes, in terms of which states define (some of) their identities and interests.

Selain dari itu konsep *constructed* bermakna sarjana konstruktivis memahami dunia ini wujud – dikonstruksikan – melalui satu proses interaksi antara agen (individu, negara, aktor bukan negara) dengan struktur (organisasi antarabangsa, konvensyen, undang-undang antarabangsa, perjanjian antarabangsa dan sistem antarabangsa) dalam persekitaran yang lebih luas. Secara lebih formal, terdapat satu proses saling mempengaruhi (*mutual constitution*) antara agen dengan struktur. Sebagai contoh, sering diandaikan sesuatu aktor dasar luar mempunyai kepentingan tertentu, tetapi golongan konstruktivis cuba memahami bagaimanakah kepentingan itu dikonstruksikan atau dibentuk melalui satu proses interaksi dengan persekitaran yang lebih luas. Ini boleh didefinisikan dalam konteks yang lebih luas sebagai norma sosial (*social norms*) atau wacana sosial (*social discourses*). Norma sosial ini kadangkala dirujuk kepada identiti ‘siapa kita’ atau ‘*who we are*’ dalam menentukan dasar luar (Checkel 2008: 72; Hughes 2000: 53). Konstruktivis menerima semua andaian asas pendekatan kognitivis bahawa rejim atau institusi antarabangsa mempunyai fungsi pengawalan (*regulative*) dan pengaruh (*constitutive*) ke atas negara ahli, tetapi teori konstruktivis lebih memberi fokus kepada peranan identiti dalam menerangkan tindak tanduk negara. Wendt sebagai pengasas Konstruktivisme kontemporari yang penting mendefinisikan ‘konstruktivisme’ sebagai berikut (Wendt 1994: 385):

Constructivism is a structural theory of the international system that makes the following core claims: (1) states are the principal units of analysis for international political theory; (2) the key structures in the

state system are inter-subjective, rather than material; and (3) state identities and interests are in important part constructed by these social structures, rather than given exogenously to the system by human nature or domestic politics.

Oleh kerana perspektif ini menarik perhatian kepada pembentukan struktur sosial yang memainkan peranan agen bebas dalam politik, maka dinamakan perspektif ini sebagai konstruktivisme sosial atau *social constructivism* atau kadangkala dirujuk sebagai konstruktivisme atau *constructivism*. Oleh kerana perspektif ini juga memberi penekanan kepada peranan idea dan budaya, maka kadangkala dinamakan sebagai perspektif *ideational* atau *cultural* (Hughes 2000: 53).

Pendekatan konstruktivisme adalah berasaskan andaian bahawa identiti dan kepentingan negara adalah dibentuk secara sosial (*socially constructed*). Oleh itu, untuk memahami tingkah laku negara bermakna cuba memahami konteks sosial antarabangsa di mana negara itu berkembang dan berinteraksi (Narine 1998). Negara juga dikatakan mempunyai identiti korporatnya (*corporate identity*), iaitu *intrinsic, self-organizing qualities that constitute actor individuality*. Identiti korporat negara ini akan menentukan apakah ‘keinginan’ asas negara seperti keinginan untuk keselamatan fizikal, kestabilan, pengiktirafan oleh negara lain, dan pembangunan atau peningkatan taraf hidup rakyat. Keinginan akan menentukan interaksi sosial dan menjadi pendorong motivasi bagi tindak tanduk negara. Bagaimana negara menentukan atau memenuhi keperluan identiti korporatnya bergantung pada bagaimana negara melihat diri mereka dalam hubungannya dengan negara lain dalam konteks masyarakat antarabangsa. Berasaskan identiti ini, negara membentuk atau menkonstruksikan kepentingan mereka. Juga, adalah perlu mengambil perhatian bahawa negara mungkin mempunyai pelbagai identiti sosial yang berbeza, iaitu suka berkerjasama (*cooperative*) atau bermusuhan (*conflictual*) dan di samping itu kepentingan negara juga berbeza. Negara menentukan apakah kepentingannya berasaskan situasi sosial di mana mereka merupakan peserta dalam proses hubungan antarabangsa tersebut. Oleh itu, sebagai contoh hubungan Amerika Syarikat dengan Kesatuan Soviet semasa Perang Dingin, boleh dianggap sebagai satu struktur sosial di mana kedua-dua kuasa besar yang penting ini mendefinisikan diri masing-masing sebagai musuh dan menentukan kepentingan nasional mereka dalam konteks yang antagonistik (Narine 1998: 39).

Seterusnya pendekatan konstruktivisme boleh dianggap sebagai satu teori alternatif yang menarik untuk dibicarakan kerana selama ini teori realisme dan liberalisme memberi fokus kepada agen (realisme memberi tumpuan kepada negara dan liberalisme kepada individu atau para kumpulan yang berasaskan individu). Kedua-dua perspektif menggambarkan agen ini sebagai aktor yang rasional dan mempunyai kepentingan (*rational and interest-seeking actors*) yang membentuk dan mengekalkan struktur-struktur sosial selagi ia memenuhi

kepentingan agen. Persamaan dari segi kedua-dua perspektif agak banyak dari beberapa segi dengan realisme dianggap semata-mata sebagai manifestasi liberalisme, dengan realisme terhad perhatiannya kepada peranan negara. Apa yang penting yang perlu ditekankan di sini ialah konstruktivisme berbeza daripada realisme dan liberalisme dalam mengandaikan bahawa agen dan struktur berinteraksi dalam satu proses saling membentuk atau mempengaruhi. Struktur sosial, baik dari segi institusi-institusi formal (atau organisasi formal) seperti kerajaan dan institusi-institusi tidak formal lazimnya berkongsi kepercayaan atau norma, yang secara asas mempengaruhi individu dan negara (Hughes 2000: 53).

Dalam menilai sumbangan konstruktivisme dalam kajian politik antarabangsa, kemunculan teori ini mempunyai beberapa impak penting kepada perkembangan analisis dan teori hubungan antarabangsa. Sumbangan karya ahli teori konstruktivisme telah berjaya meletakkan semula perspektif sosial, pensejarahan dan normatif sebagai tumpuan penting dalam perdebatan teori hubungan antarabangsa. Kebangkitan konstruktivisme dianggap telah berjaya mengembalikan satu bentuk keserjanaan dalam hubungan antarabangsa kepada lebih bersifat sosiologikal, pensejarahan dan beorientasi amalan. Sarjana konstruktivisme telah memperkenalkan semula sejarah sebagai bidang penyelidikan yang empirikal, dan menekankan bahawa terdapat kepelbagaian dalam amalan politik antarabangsa. Dalam banyak perkara, konstruktivisme mempunyai banyak ciri yang lazimnya dikaitkan dengan Aliran Pemikiran Inggeris atau *English School*. Konstruktivisme telah memperjuangkan idea bahawa negara-negara telah membentuk lebih daripada sebuah sistem, di mana mereka telah membentuk satu masyarakat, dan mereka telah mempertingkatkan idea ini kepada satu tahap teoretikal yang baru.

Minat mereka dalam sejarah antarabangsa juga merupakan satu titik persamaan yang penting dalam Aliran Inggeris, kerana mereka memberi penekanan kepada kelainan kebudayaan masyarakat dalam negara yang berbeza yang seterusnya memberi kesan kepada politik antarabangsa (Ruggie 1995). Realis lebih cenderung untuk mengandaikan bahawa konsep-konsep seperti 'kepentingan negara', 'kedaulatan' dan 'anarki' mempunyai makna yang jelas dan tetap. Golongan konstruktivis dalam Aliran Inggeris berpendapat bahawa pelbagai negara boleh menentukan kepentingan mereka termasuk membuat sekatan ekonomi ke atas Afrika Selatan walaupun tindakan itu memberi kesan kos ke atas ekonomi negara yang melaksanakan dasar tersebut. Malaysia sebagai sebuah negara ahli Komanwel yang baru pernah mencadangkan penyingkiran Afrika Selatan daripada Komanwel dan mengenakan sekatan ekonomi pada tahun-tahun 1980-an walaupun tindakan itu tidak disenangi oleh Britain.

Konstruktivisme melihat dunia dari segi konstruk sosial atau dari segi fakta sosial. Bertentangan dengan andaian bahawa dunia adalah satu realiti yang stabil yang

perlu diterangkan dan dianalisa (seperti dunia fizikal menurut ahli sains tabii), dunia sosial ialah sesuatu yang dibentuk oleh manusia, dan ia amat dinamik. (Hughes 2000: 53). Konstruktivis melihat identiti dan kepentingan sebagai satu konstruk sosial yang perlu diterokai dengan teliti. Selain itu sarjana Konstruktivis juga memperakui bahawa identiti dan kepentingan negara boleh dipengaruhi oleh faktor dalam negeri. Komuniti atau kumpulan etnik akan menarik kesetiaan semua manusia. Terdapat banyak asas perbezaan, termasuk kaum, etnisiti, gender, kepercayaan, ideologi dan agama, yang secara individual atau interaktifnya menstruktur identiti kita semua. Salah satu daripada kumpulan identiti yang penting dalam dunia ialah bangsa, iaitu sebuah komuniti etnik yang berkongsi persamaan identiti (*shared sense of self-identity*). Konflik di antara penduduk Islam Kosovo dengan kaum Serb, seperti juga antara kerajaan Iraq dengan orang Kurdish timbul daripada fahaman nasionalisme – satu keinginan oleh sekumpulan manusia yang mempunyai kesedaran identiti tersendiri bagi menentu hal ehwal mereka sendiri. Golongan realis dan liberalis selalu menganggap nasionalisme sebagai sesuatu yang tidak rasional. Sarjana realis seperti Morgenthau tidak memberi perhatian kepada kepentingan konsep bangsa dan nasionalisme, malahan beliau menggunakan konsep nasion sinonim dengan negara. Sebaliknya, sarjana konstruktivis akan mencari akar umbi sesuatu nasionalisme tertentu berasaskan evolusi pensejarahan dan kebudayaan, dan pendekatan konstruktivisme memberi perhatian serius kepada nasionalisme (Hughes 2000: 54). Selain daripada bangsa, terdapat banyak lagi identiti kumpulan yang menarik. Seperti dalam konflik di Kosovo, dan konflik yang berterusan di Sudan mempunyai komponen keagamaan dan juga etnik. Penduduk Kristian di Selatan Sudan menentang keras apabila kerajaan pusat yang dikuasai oleh penduduk Islam di utara ingin mengenakan undang-undang Islam ke atas mereka. Undang-undang itu melanggar prinsip hak asasi dan prinsip agama Kristian berkaitan dengan komuniti mereka. Oleh itu idealisme agama juga merupakan satu konstruksi sosial (Hughes 2000: 54-55).

Konstruktivisme sosial juga menekankan bahawa aktor sosial bukan sahaja bertindak menurut kepentingan mereka sendiri sahaja seperti yang ditafsirkan oleh realisme, tetapi juga sebagai tindak balas kepada nilai-nilai dan norma yang dikongsi bersama. Oleh itu, aktor sosial bukan sahaja bertanya apakah faedah yang boleh diperolehi daripada tindak tanduk mereka atau orientasi kepentingan mereka, tetapi juga mengharapkan apa yang boleh diperolehi berasaskan ideals, nilai dan norma sesebuah masyarakat itu. Oleh itu konstruktivisme sosial menekankan bahawa pembentukan institusi atau organisasi global secara umumnya, dan organisasi serantau secara khususnya, bergantung sama ada terdapat satu konsensus mengenai nilai dan norma yang dipegang dan dikongsi bersama. Institusi antarabangsa akan terbentuk apabila nilai dan norma yang dikongsi meluas dalam

kalangan negara ahli. Seterusnya golongan konstruktivis sosial memberi perhatian penting kepada persetujuan kognitif dari segi pembentukan atau penubuhan organisasi antarabangsa, di mana mereka memperakui bahawa masalah yang akan ditangani mempunyai tanggapan yang berbeza dalam kalangan masyarakat. Oleh itu pembentukan organisasi antarabangsa yang efektif bergantung pada negara ahli berkongsi persepsi yang sama mengenai masalah tersebut (Rittberger & Zangl 2006: 21-22).

Selain itu, pendekatan yang digunakan oleh sarjana Konstruktivis bagi memahami hubungan antarabangsa telah menunjukkan bahawa terdapatnya interaksi sosial negara dengan struktur sistem antarabangsa. Sarjana konstruktivis juga telah memfokuskan perbincangan mereka mengenai bagaimana struktur normatif telah membentuk tindak tanduk atau tingkah laku negara, dan mempengaruhi serta saling mempengaruhi kepentingan dan identiti aktor sosial. Sarjana Konstruktivis juga setakat ini telah dapat menunjukkan bahawa struktur normatif yang dominan di peringkat dalam negeri telah mempengaruhi hubungan antara negara, dan bagaimana norma dominan dalam masyarakat antarabangsa telah dan boleh membawa perubahan kepada keadaan politik dalam negeri. Hujah Konstruktivis ialah satu struktur normatif yang dominan boleh mempengaruhi identiti dan tindak tanduk negara (Wendt 1992 & 1999; Haacke 2003). Ini seterusnya dapat difahami dengan melihat kepada tindak tanduk Malaysia dalam ASEAN dan OIC, juga dalam penentangan Malaysia sebagai negara ahli Komanwel terhadap dasar Aparteid yang diamalkan oleh Afrika Selatan.

KONSTRUKTIVISME DAN DASAR LUAR MALAYSIA DALAM INSTITUSI GLOBAL DAN SERANTAU: DASAR LUAR MALAYSIA DALAM KONTEKS ASEAN

Selama ini kajian dasar luar Malaysia difahami melalui perspektif teori perdana tanpa mengambil kira bagaimana teori alternatif seperti konstruktivisme. Perspektif Konstruktivisme memberi nilai kepada faktor-faktor ideational seperti idea, budaya, ilmu pengetahuan, identiti, keutamaan, interaksi, norma dan institusi sebagai asas untuk memahami tindak tanduk negara. Malaysia sebagai sebuah negara pengasas telah berjaya membentuk *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) menjadi sebuah pertubuhan serantau yang berjaya bersesuaian dengan dasar luarnya dianggap sebagai satu tindakan konstruksi sosial. ASEAN ditubuhkan pada 8 Ogos 1967 semasa berlakunya Perang Vietnam dan selepas berakhirnya Konfrontasi antara Malaysia dan Indonesia. Objektif pertubuhan serantau ini yang pada asalnya terdiri daripada Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura dan Thailand adalah untuk menggalakkan pertumbuhan dan kerjasama ekonomi, sosial dan kebudayaan serantau

dalam kalangan negara-negara bukan komunis di Asia Tenggara. Fokus awalnya bagi membendung pengaruh komunis telah bertukar kepada mempercepatkan pertumbuhan ekonomi melalui kerjasama serantau dan liberalisasi perdagangan selepas runtuhnya empayar Soviet Union.

Menurut Saravanamuttu (1997: 48) sepanjang pentadbiran empat Perdana Menteri Malaysia, ASEAN mendapat kedudukan yang penting dalam pendirian, strategi dan tindakan dasar luar Malaysia atau dengan kata lain, "... ASEAN paradoxically provided the common themes for Malaysian foreign policy as its central focus and instrumentality of practices as well as the source of new, definitive or altered versions of policies, initially proposed by Malaysia ...". Bersesuaian dengan andaian Konstruktivisme bahawa norma, nilai dan idea yang diperjuangkan oleh sesebuah institusi antarabangsa boleh mempengaruhi tingkah laku sesebuah negara, maka dasar luar Malaysia banyak dipengaruhi oleh keahliannya dalam ASEAN. Selama empat puluh dua tahun penubuhan ASEAN terdapat lima norma atau amalan ASEAN yang menjadi panduan kepada ahlinya, iaitu menyelesaikan masalah tanpa menggunakan kekerasan, autonomi serantau, tidak campur tangan dalam hal ehwal negara lain, tidak akan menubuhkan pakatan ketenteraan dan 'ASEAN Way' (Ba 2005). Konseptualisasi 'ASEAN Way' merujuk kepada satu kelainan dalam prosedur membuat keputusan di dalam ASEAN, iaitu dikaitkan dengan proses mencapai persetujuan dalam kalangan negara ahli ASEAN (*processes of consensus finding*), atau musyawarah, dan konsultansi, atau muafakat.

Seperti yang telah dinyatakan di atas, sejak dari awal penubuhan, ASEAN merupakan organisasi serantau yang penting dalam menentukan hala tuju dasar luar Malaysia seterusnya. Bagi Malaysia, kelahiran ASEAN bertujuan untuk memulihkan hubungan antara Malaysia dengan Indonesia selepas berlakunya Konfrontasi, di samping merapatkan hubungan dalam kalangan negara bukan komunis di rantau ini. Walaupun pada akhir 1968 hubungan Malaysia-Filipina menjadi tegang akibat 'Peristiwa Corrigidor' (yang berlaku pada Mac 1968), tetapi atas semangat ASEAN dan atas usaha damai oleh Thanat Khoman, hubungan diplomatik Malaysia dengan Filipina dan juga Indonesia telah dapat dipulihkan. Menjelang akhir 1969, dalam *Third Foreign Ministers' Meeting* yang diadakan di Cameron Highlands, hubungan diplomatik Malaysia dengan kedua-dua negara dapat dipulihkan dan kesemua 98 cadangan dalam mesyuarat itu, yang meliputi projek kerjasama dalam bidang perdagangan dan industri, pelancongan, perkapalan, penerbangan awam, meteorologi, pengangkutan dan komunikasi telah diluluskan. Menurut Saravanamuttu (1997:37). ASEAN pada tahap awal ini telah menjadi salah satu faktor penting bagi tindakan dan objektif dasar luar Malaysia.

Seperti perbincangan tentang *ideational forces* yang penting dalam pendekatan Konstruktivisme sebelum

ini, maka tidak hairan idea mengenai dasar berkecuali ASEAN merupakan idea penting yang diketengahkan dalam dasar serantau Malaysia semasa pentadbiran Tun Abdul Razak, Perdana Menteri Malaysia ke-2. Semasa beliau kali pertama menghadiri persidangan Pergerakan Negara Berkecuali (Non-aligned Movement (NAM)) di Lusaka, Zambia beliau memuji kepentingan dasar berkecuali dan mengidentifikasikan dasar luar Malaysia dengan prinsip NAM. Semasa di Lusaka, Abdul Razak kali pertama telah mengajukan cadangan Malaysia bagi dasar berkecuali Asia Tenggara. Seterusnya idea atau prinsip ini menjadi asas penting dasar luar Malaysia dan juga sebagai dasar ASEAN yang akhirnya dikenali sebagai *Zone of Peace Freedom and Neutrality* (ZOPFAN). Dasar luar Malaysia ketika itu lebih cenderung untuk tidak memihak dalam pertentangan antara dua kuasa besar semasa Perang Dingin dan pada masa yang sama mengarah dasar ASEAN kepada menerima ZOPFAN. Kepentingan institusi serantau dan prinsip pegangannya berpengaruh menentukan pendirian Malaysia dalam isu pemberian kemudahan tentera oleh kerajaan Singapura kepada tentera AS pada 1989. Walaupun Singapura telah memaklumkan kerajaan Malaysia pada Jun 1989, kerajaan Malaysia menyatakan pendirian tidak bersetuju dengan kewujudan pengkalan tentera AS di Singapura. Dari kacamata Malaysia, ia merupakan pengkalan tentera asing dan bertentangan dengan prinsip ZOPFAN dan memberi kesan terhadap kredibiliti ASEAN sendiri (yang memperjuangkan prinsip berkecuali) di kaca mata dunia. Menurut Chandran Jeshurun, komitmen Malaysia kepada dasar berkecuali rantau ini merupakan salah satu daripada tunggak penting dasar luar Malaysia yang tidak boleh dikorbankan (Jeshurun 2007: 201-202). Ini bersesuaian dengan andaian teori Konstruktivisme bahawa *institutions and states are mutually constituting entities*. Institusi antarabangsa mempunyai norma *constitutive* dan *regulative* dan peraturan interaksi antarabangsa; oleh itu mereka membentuk, membatasi, dan memberi makna kepada tindak tanduk negara dan menentukan apa maknanya kewujudan sebuah negara dalam hubungan antarabangsa. Hubungan sosial yang menentukan identiti negara dan seterusnya kepentingan negara, terbentuk di dalam konteks institusi global dan serantau ini (Narine 1998: 40).

Begitu juga dalam membantu Myanmar bergerak ke arah menjadi sebuah negara demokrasi, Malaysia berpegang kepada idea membentuk satu penyelesaian cara ASEAN kepada masalah yang sukar ini bagi Asia. Hasil hubungan Malaysia yang rapat dengan Myanmar dan sokongan pemimpin Malaysia, Indonesia dan Singapura, maka pada tahun 1997 Myanmar diterima menjadi ahli ASEAN, walaupun terdapat tekanan hebat daripada Amerika Syarikat dan European Union (Nor Azizan & Zarina 2009). Apa yang penting bagi Malaysia ialah memastikan Myanmar akan berpegang kepada norma dan prinsip ASEAN. Dalam mempertahankan keahlian Myanmar dalam ASEAN, Dr. Mahathir berpendapat, "...

if it (Myanmar) is outside (ASEAN), it is free to behave like a rogue or a pariah (state), while if it is inside, it would be subject to certain norms of behaviour" (Agence France Presse, 1 May 1997). Malaysia bersama dengan ASEAN berpegang kepada polisi ASEAN iaitu, *'constructive engagement'* berbanding dengan ancaman sekatan ekonomi dan Dr. Mahathir dianggap pendokong kuat polisi berunding secara konstruktif. Usaha-usaha diplomatik PBB untuk mendesak junta tentera membuat perubahan ke arah demokrasi di Myanmar dilaksanakan oleh Wakil Khas Setiausaha Agung PBB ke Myanmar, ialah Razali Ismail dari Malaysia (Qasim Ahmad 2003).

Menurut Karminder Singh Dhillon, satu perkara yang menarik mengenai dasar luar Malaysia dalam konteks ASEAN ialah Malaysia kuat berpegang kepada idea atau prinsip tidak campur tangan hal ehwal negara ahli, maka Islam bukan merupakan faktor yang utama yang mempengaruhi hubungannya dengan ahli ASEAN yang lain. Dasar tidak campur tangan mendapat sokongan begitu kuat oleh Malaysia sehingga menghalang Malaysia menyuarakan bantahan secara lantang dan menunjukkan keprihatinannya terhadap nasib minoriti Islam di Myanmar, selatan Thailand dan Filipina. Malaysia berusaha keras untuk membawa Myanmar ke dalam ASEAN, tetapi nasib dan masalah masyarakat Rohingya tidak diambil kira dalam menyokong keahlian Myanmar ini. Malahan Dr. Mahathir enggan mengkritik junta Myanmar atas layanan yang diberikan terhadap masyarakat Islam Rohingya (Dhillon 2009: 245).

Pada tahun 1999, ASEAN menjadi lebih mantap dengan penubuhan zon perdagangan bebas sebagai satu cara mengimbangi kuasa ekonomi Jepun, China dan AS, agar ASEAN boleh bersaing. ASEAN merupakan asas atau rujukan penting dalam dasar luar Malaysia dan ini dapat dilihat apabila Malaysia menjadi pengerusi kepada *39th ASEAN Standing Committee Chairmanship* pada Julai 2005 dan menjadi tuan rumah kepada *11th Summit of the ASEAN* dan persidangan pertama kali *East Asia Summit* pada Disember 2005. Kedudukan Malaysia sebagai negara ahli dalam ASEAN banyak membentuk kepentingan dan menentukan hala tuju dasar luar Malaysia dan kadangkala dasar luar Malaysia telah dikonstruksi semula berasaskan perkembangan yang berlaku dalam ASEAN. Sebelum ini perbincangan di atas telah menunjukkan bahawa perspektif konstruktivisme menekankan kepentingan faktor-faktor *ideational* seperti idea, budaya, ilmu pengetahuan, identiti, keutamaan, interaksi, norma dan institusi sebagai asas untuk menerangkan tindak tanduk sesebuah negara. Dalam memahami dasar luar Malaysia dalam konteks ASEAN melalui perspektif konstruktivisme sosial, dapat dilihat bahawa Malaysia dalam menentukan identitinya sejak dari merdeka telah cuba mencapai kepentingan nasional dengan menggunakan ASEAN sebagai satu instrumen bagi mencapai matlamat dasar luarnya. Menurut Azhari Karim ini sebahagian besarnya dilaksanakan oleh kepimpinan Malaysia sejak dari Tunku

hingga Abdullah Ahmad Badawi yang telah memilih pendekatan Konstruktivisme untuk membawa negara ini ke hadapan. Pendekatan yang sederhana ini adalah berasaskan pegangan nilai, norma dan institusi dan bertindak bersesuaian sepertimana dilaksanakan oleh kesemua Perdana Menteri Malaysia walaupun terdapat perbezaan personaliti dan keutamaan (Azhari Karim 2007: 110-111).

Sejak penubuhan ASEAN, Malaysia telah memberi keutamaan kepada ASEAN sebagai pertubuhan penting bagi mengantarabangsakan aspirasi nasionalnya. Konstruktivisme dibentuk atas andaian bahawa identiti dan kepentingan sesebuah negara ditentukan oleh intensiti interaksi sesebuah negara dengan yang lain. Mereka bersetuju bahawa terdapat norma-norma dan institusi bersama yang merupakan standard bagi menentukan apakah tindak tanduk yang boleh diterima dalam kalangan negara ahli. *ASEAN Way* merupakan salah satu daripada norma diplomatik yang diterima oleh semua. Melalui *ASEAN Way* ini negara ahli telah meletak kepentingan nilai sebelum keuntungan dalam tindak tanduk mereka, satu ciri yang bersesuaian dengan satu set nilai universal dan nilai-nilai Asia yang terdapat dalam latar belakang budaya semua negara ahli. *ASEAN Way* digunakan bagi mencapai matlamat sebagai satu kumpulan dalam menghadapi isu-isu serantau seperti masalah Myanmar, Krisis Kewangan Asia dan persoalan 'China sebagai satu ancaman'. Penglibatan Malaysia dalam pelbagai dialog, sidang kemuncak dan perjumpaan, ASEAN telah berjaya membentuk satu jaringan yang kukuh dalam kalangan institusi, pegawai dan rakyat bagi mencapai kemajuan dalam bidang perdagangan, ekonomi, sosiobudaya dan kerjasama politik. Terdapat satu nilai dalam interaksi Malaysia dengan negara-negara ahli yang lain, iaitu dalam satu rangka identiti yang sama dan juga kepentingan yang sama. Ini dapat diterangkan dalam kes Myanmar menyerahkan jawatan Pengerusi ASEAN kepada Malaysia pada tahun Julai 2004. Menurut Menteri Luar Malaysia, Hamid Albar situasi ini menunjukkan negara ahli mengutamakan kepentingan ASEAN. Menurut beliau lagi "... *It is done with politeness, courtesy and in a manner that takes into account the cultural traits ...*" (*New Straits Times* dipetik dalam Azhari Karim 2007: 113). Keputusan Myanmar untuk melepaskan jawatan Pengerusi ASEAN memperlihatkan semangat 'kekitaan', iaitu satu semangat yang perlu ASEAN capai dalam tahap pembentukan satu identiti yang sama sebagai satu kumpulan.

PERANAN MALAYSIA SEBAGAI AHLI PERTUBUHAN KOMANWEL DALAM PENENTANGAN TERHADAP DASAR APARTHEID

Sementara itu melalui penglibatan Malaysia menentang dasar Aparteid melalui pertubuhan Komanwel, dapat dilihat bagaimana berlakunya interaksi yang saling mempengaruhi antara agen (negara Malaysia) dengan

struktur (iaitu pertubuhan Komanwel dan konvesyen hak asasi manusia) bagi mempertahankan norma dan ideal sebagai sebuah pertubuhan yang memperjuangkan kebajikan negara ahli. Malaysia telah menjadi ahli pertubuhan Komanwel semenjak mencapai kemerdekaan pada 1957. Suatu ketika dahulu Komanwel merupakan pertubuhan yang kedua penting dalam dasar luar Malaysia selepas Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu (PBB). Namun, menjelang tahun-tahun 1980-an, keutamaannya dalam dasar luar Malaysia telah merosot ke tempat keempat. Bagaimanapun hubungan Malaysia dengan Komanwel boleh dianggap unik. Walaupun Malaysia telah beberapa kali mengkritik peranan serta kewibawaan pertubuhan tersebut secara terbuka, namun Malaysia tetap merupakan salah satu negara anggota yang paling aktif dalam persidangan yang dianjurkan oleh pertubuhan tersebut. Malahan, Malaysia pernah menjadi tuan rumah kepada Persidangan Ketua-ketua Kerajaan Komanwel atau *Commonwealth Heads of Government Meeting* (CHOGM) pada tahun 1989 serta Sukan Komanwel pada 1998. Dasar luar Malaysia semenjak kemerdekaan telah banyak juga dipengaruhi oleh keanggotaannya dalam Komanwel (Rogers 2006: 93).

Komanwel berfungsi sebagai landasan bagi Malaysia menyuarakan pendapatnya di peringkat antarabangsa. Isu-isu utama yang pernah disuarakan oleh Malaysia melalui Komanwel adalah seperti penentangan terhadap dasar Aparteid, dadah, alam sekitar, hubungan antara negara-negara membangun dengan negara-negara maju. Komanwel telah dijadikan platform bagi mewujudkan suatu imej yang positif serta dilihat sebagai 'jaguh' dalam kalangan negara membangun (Rogers 2006: 93-94).

Berasaskan andaian Konstruktivisme yang mengutamakan *ideational forces* dalam interaksi negara dengan organisasi antarabangsa, maka agak menarik untuk melihat mengapa Malaysia sebagai negara ahli begitu lantang menentang dasar Aparteid yang dianggap bertentangan dengan prinsip Hak Asasi Manusia yang universal. Ketika Persidangan Perdana Menteri Komanwel di London pada Mei 1960, Tunku Abdul Rahman telah menyuarakan penentangan terhadap dasar Apartheid yang diamalkan oleh Afrika Selatan. Peristiwa pembunuhan beramai-ramai di Sharpesville, Afrika Selatan pada 1960 telah dikutuk hebat oleh Tunku yang menganggap negara itu mengamalkan dasar yang tidak berperikemanusiaan dan kejam. Beliau berpendapat dasar tersebut bertentangan dengan prinsip Komanwel serta hak asasi manusia. Dalam persidangan 1960 ini, Tunku telah mencapai satu kejayaan yang besar, setidak-tidaknya beliau telah berjaya membuka jalan bagi persidangan Perdana Menteri Komanwel pada 1961 untuk membincangkan semula isu itu. Pada 1961 isu 'Aparteid' ini telah dibincangkan dengan lebih hebat lagi. Walau bagaimanapun, di persidangan tersebut peranan yang telah dimainkan oleh Tunku sebelum ini telah diteruskan oleh Mr. Diefenbaker (Perdana Menteri Kanada) dan Dr. Nkrumah (Ghana).

Tunku walau bagaimanapun telah menunjukkan minat secara peribadi dalam hal ini dan mengambil bahagian secara aktif dalam perbincangan mengenai isu 'Apartheid' tersebut (Hazra 1965: 115).

Dalam persidangan 1961 ini Tunku dilaporkan telah membuat ucapan yang tegas menentang dasar 'Apartheid' kerajaan Afrika Selatan. Beliau dengan jelas menyatakan bahawa Malaya, tidak akan bertolak ansur mengenai persoalan 'Apartheid' dan akan terus berbuat begitu (*Government Press Statement*, Department of Information 3/61/67, External Affairs, 10 March, 1961, dipetik oleh Hazra 1965). Dalam persidangan 1961 ini juga Afrika Selatan telah membuat permohonan untuk terus menjadi ahli Komanwel selepas 31 Mei, 1961 iaitu apabila ia menjadi sebuah republik. Tetapi persidangan selanjutnya telah menyatakan dengan jelas bahawa Afrika Selatan mestilah merubah dasar 'Apartheid' mereka, jika negara itu berharap mahu terus mengekalkan keahliannya dalam Komanwel. Ghana dan Nigeria, contohnya telah mengambil sikap yang lebih tegas meminta anggota Komanwel memilih mereka atau Afrika Selatan. Walau bagaimanapun, pelbagai usaha yang dibuat oleh Perdana Menteri British, Mr. MacMillan untuk menghalang penyingkiran Afrika Selatan telah gagal (Miller 1961: 62).

Oleh kerana Afrika Selatan telah menjangka bahawa majoriti negara anggota bersetuju untuk menyingkirnya, maka Afrika Selatan telah menarik balik permohonan untuk mengekalkan keanggotaannya dalam Komanwel. Tunku dalam hal ini telah mengulas bahawa tiada siapa yang merasa kesal dengan keputusan Afrika Selatan dan kedudukan Komanwel lebih bermakna sekarang. Negara-negara Komanwel sekarang boleh bersuara dengan berani terhadap semua isu-isu keamanan yang mereka hadapi, termasuk perkara-perkara agama dan sosial. Akibat kritikan-kritikan yang dicetuskan oleh Malaysia, Afrika Selatan telah menarik diri daripada Komanwel.

Perjuangan menentang dasar Apartheid merupakan agenda penting dalam dasar luar Malaysia di Afrika dan diteruskan oleh kepimpinan Malaysia selepas Tunku. Dalam tahun-tahun 1970-an, masalah ketidakadilan dan amalan tidak berperikemanusiaan yang dilakukan oleh rejim kulit putih Afrika Selatan mendapat perhatian utama Malaysia. Malaysia telah membuat usahanya sendiri untuk memberi tekanan kepada dasar kerajaan Afrika Selatan dengan menyuarakan kritiknya dalam pelbagai persidangan antarabangsa dan perjumpaan rasmi ketua-ketua negara seperti *Commonwealth Head of Government Meeting* (CHOGM). Tun Abdul Razak telah menyatakan rasa tidak puas hati Malaysia terhadap respons Komanwel yang lembap dan tidak efektif terhadap apa yang berlaku di Afrika Selatan dalam CHOGM yang diadakan di Singapura. Malaysia juga menentang penjualan senjata oleh kerajaan Britain kepada Afrika Selatan kerana ini akan menggalakkan penindasan oleh pihak berkuasa Afrika Selatan terhadap perjuangan rakyat kulit hitam Afrika Selatan bagi mendapatkan hak asasi mereka.

Tun Razak mengutuk sikap hipokrasi sesetengah negara Barat terutama sekali Britain kerana masih menjual senjata kepada Afrika Selatan yang digunakan bagi mempertahankan kelangsungan politik serta menyeksa dan membunuh penduduk kulit hitam. (Hamidin Abdul Hamid 2007: 173-174; Rogers 2007: 99).

Apabila berlaku pembunuhan beramai-ramai di Soweto pada tahun 1976, peristiwa itu mengundang kutukan dari Perdana Menteri Malaysia ketika itu, Hussein Onn. Pendirian Malaysia terhadap dasar Apartheid di Komanwel menjadi lebih tegas semasa pentadbiran Dr. Mahathir. Beliau pernah mencadangkan agar sekatan ekonomi yang lebih tegas harus dikenakan terhadap Afrika Selatan ketika Persidangan Kemuncak Ketua-ketua Kerajaan Komanwel di Nassau, Bahamas pada 1985. Gesaan beliau mendapat sokongan kerajaan Australia dan Kanada tetapi tidak disenangi oleh Margaret Thatcher, Perdana Menteri Britain ketika itu. Malahan Malaysia enggan menyertai Sukan Komanwel yang telah diadakan di Edinburgh sebagai protes terhadap Britain yang tidak mahu mengenakan sekatan ekonomi yang lebih tegas pada Afrika Selatan (Rogers 2007: 99). Usaha menentang dasar Apartheid ini diteruskan hingga 1989 apabila Malaysia menjadi tuan rumah kepada Persidangan Kemuncak Ketua-ketua Komanwel dengan mencadangkan sekatan ekonomi diperluaskan meliputi aspek kewangan, perdagangan serta pelaburan. Tindakan Malaysia dapat diterangkan bersesuaian dengan andaian pendekatan Konstruktivisme yang mementingkan idea dan amalan konvensyen berkaitan dengan hak asasi manusia yang universal.

Malaysia di bawah pentadbiran Dr. Mahathir melihat Dasar Apartheid sebagai satu bentuk kolonialisme kerana dasar itu menafikan hak pemerintahan sendiri kepada penduduk majoriti kulit hitam. Dr. Mahathir melihat penduduk majoriti kulit hitam di Afrika Selatan dinafikan hak mereka seperti penduduk majoriti Melayu dipinggirkan di negara sendiri seperti yang digambarkan dalam buku beliau, *Malay Dilemma*. Bagi beliau penerusan dasar Apartheid pada zaman moden merupakan contoh *double standard* Barat yang menekankan kepentingan idea hak asasi manusia dan demokrasi di Dunia Ketiga, tetapi membiarkan diskriminasi ras diinstitusikan di Afrika Selatan. Britain sebagai peneraju kepada pertubuhan Komanwel dikritik sebagai contoh hipokrasi Barat kerana enggan bersama banyak negara yang melaksanakan sekatan perdagangan ke atas Afrika Selatan (Dhillon 2009: 205).

Malaysia telah mengadakan hubungan diplomatik secara rasmi dengan Afrika Selatan pada November 1993, tetapi hubungan itu tidak dilakukan dengan tergesa-gesa walaupun mendapat desakan daripada Kementerian Industri dan Perdagangan Antarabangsa bagi mendapat kelebihan daripada pesaing lain dalam bidang perdagangan dan pelaburan. Wisma Putra telah menasihatkan Perdana Menteri supaya Malaysia tidak sepatutnya mengorbankan prinsip semata-mata untuk

faedah material kerana Malaysia telah lama berjuang untuk menghapuskan pemerintahan Apartheid. Tambahan pula Malaysia merupakan salah seorang ahli dalam Commonwealth Group of Eleven yang telah diberi tugas untuk membubarkan Apartheid seperti yang telah dipersetujui dalam CHOGM yang diadakan di Kuala Lumpur pada 1989. Seperti yang pernah dibincangkan oleh Hughes (2000), pendekatan Konstruktivisme melihat idea dan prinsip hak asasi manusia merupakan antara contoh bagaimana konvensyen dalam hubungan antarabangsa boleh mempengaruhi pendirian dan tingkahlaku negara. Prinsip hak asasi manusia didefinisi dan malahan didefinisikan semula melalui konvensyen sosial. Malahan hak asasi manusia itu merupakan satu konstruksi sosial.

PERANAN MALAYSIA DALAM ORGANIZATION OF ISLAMIC CONFERENCE (OIC)

Menurut Mohamad Abu Bakar (1990: 80),

“Although Islam was not a salient feature in the formulation of regional policy, Islamic ideas had obviously permeated Malaysia’s ties with neighbouring Southeast Asian countries which had substantial Malay-Muslim populations.”

Salah satu konsep penting yang mendapat perhatian Konstruktivis bagi menerangkan tindak tanduk negara dalam arena antarabangsa ialah konsep identiti. Dalam kes Malaysia identifikasi agama dengan bangsa begitu penting. Agama merupakan aspek penting bagi menentukan bentuk politik dalaman dan luaran Malaysia. Islam merupakan agama bagi orang Melayu selepas tertubuhnya empayar Melaka. Oleh kerana 53 peratus penduduk Malaysia terdiri daripada kaum Melayu, maka hala tuju dasar luar Malaysia lebih ke arah mencapai kepentingan ummah Islam.

Merujuk kepada pernyataan Mohamad Abu Bakar di atas, Malaysia sebagai negara yang mempunyai majoriti penduduk Islam sudah tentu secara asasnya akan mempengaruhi hubungan negara ini dengan negara Islam termasuk penglibatan aktifnya dalam institusi global seperti OIC. Institusi tersebut ditubuhkan atas dasar untuk mempromosikan keakraban saudara Islam dan kerjasama dengan 57 negara Islam lain, termasuk Palestin. Tambahan pula perpaduan dan persaudaraan ummah merupakan idea dan tema popular dan penting dalam hubungan antarabangsa negara Islam. Pembakaran masjid Al-aqsa di Jerusalem pada tahun 1967 telah membangkitkan kemarahan masyarakat Islam secara universal, dan Malaysia juga turut serta dengan masyarakat Islam lain menentang dan mengutuk perbuatan masyarakat Yahudi dan rejim Israel ini. Selain daripada Islam memainkan peranan penting dalam penentangan Malaysia terhadap pendudukan Jerusalem, pendirian Malaysia juga dikonstruksi berasaskan kepada prinsip undang-undang antarabangsa yang membuktikan bahawa tindakan Israel adalah tidak sah. Berasaskan

undang-undang antarabangsa dan idea kemanusiaan inilah Malaysia berpendapat penganiayaan ke atas rakyat Palestin mestilah dibela.

Secara rasmi kerajaan Malaysia sentiasa ke hadapan dalam memperjuangkan kepentingan ummah Islam. Tunku dalam ucapannya di PBB pada Oktober 1969 telah memberi penekanan bahawa Islam merupakan faktor penting yang membentuk dasar luar Malaysia walaupun sebelum ini dasar luar Malaysia dianggap sebagai cenderung kepada pro-Barat. Tunku pernah mencadangkan penubuhan *Muslim Commonwealth* dan cadangan ini berjaya apabila *International Islamic Conference* telah diadakan di Kuala Lumpur pada 1969, yang membuka jalan kepada penubuhan Organization of Islamic Conference (OIC). Malahan Tunku telah dilantik sebagai Setiausaha Agung OIC yang pertama. Di bawah payung OIC sejak dari zaman Abdul Razak hingga ke pentadbiran Abdullah Ahmad Badawi, Malaysia merupakan negara yang paling lantang mengutuk kekejaman Israel dan pendudukan tanah rakyat Palestin oleh kaum Yahudi. Sehingga kini Malaysia masih konsisten tidak mahu mengadakan hubungan rasmi dengan Israel walaupun beberapa negara Arab telah mengadakan hubungan diplomatik dengan Israel selepas Perjanjian Camp David dan Perjanjian Oslo (Shaik Mohd Saifuddeen & Suzali Mohamad 2004: 71-72)

Sepanjang tahun-tahun 1970-an Malaysia terlibat aktif dalam arus perdana politik antarabangsa Islam dan juga aktif dalam persidangan antarabangsa menteri luar negara-negara Islam. Malaysia juga aktif dalam OIC melalui pelbagai usaha yang dilaksanakan seperti melobi PBB supaya memberikan status pemerhati kepada OIC pada tahun 1975 dan menjadi tuan rumah kepada Persidangan Islam ke-5 di Kuala Lumpur. Mulai tahun-tahun 1970-an Malaysia mula menkonstruksi dasar luar yang pro-Islam. Hubungan persaudaraan berasaskan kepada agama menjadi rujukan sebagai satu pendekatan untuk menyelesaikan masalah perpecahan ummah. Malaysia berkongsi sama kemarahan terhadap Israel seperti negara Islam Arab dan bukan Arab yang menentang pendudukan orang Yahudi ke atas Jerusalem. Kritikan lantang ini sentiasa disuarakan dalam semua persidangan, terutama sekali pada Persidangan Menteri Luar Islam (Islamic Conference of Foreign Ministers) yang pertama (Jeddah: Mac, 1970), Persidangan Menteri Luar Islam Kedua (Karachi: Disember, 1970) dan Persidangan Menteri Luar Islam Kelima (Kuala Lumpur: Jun 1974).

Diplomasi Islam mencapai kemuncaknya di bawah kepimpinan Dr. Mahathir apabila dasar luar Malaysia dikonstruksi dengan lebih dinamik dan aktif berorientasikan Islam pada peringkat hubungan dua hala dan pelbagai hala, baik di rantau Asia dan peringkat antarabangsa. Ini seterusnya meningkatkan imej dan kredibiliti Malaysia di dunia Muslim dan bukan Muslim. Sebagai tindak balas kepada kecenderungan gerakan Islam untuk menjadi lebih radikal selepas berlakunya Revolusi Iran pada 1979,

pentadbiran Dr. Mahathir telah melaksanakan ciri-ciri ke-Islaman dalam dasar luar Malaysia. Pada peringkat hubungan dua hala Malaysia telah mempertingkatkan lagi hubungan dengan dunia Arab dan bukan-Arab. Pada peringkat pelbagai hala, Malaysia terlibat secara aktif dalam OIC dengan membantu pembangunan sumber manusia dan ekonomi negara Islam yang mundur, memperbetulkan imej Islam di kalangan negara bukan Muslim dan mengkonstruksi imej Islam yang lebih progresif di peringkat antarabangsa. Dalam isu Palestin Malaysia begitu konsisten memperjuangkan nasib rakyat Palestin dalam PBB, OIC dan ASEAN. Malahan pemimpin Palestin Yasser Arafat diberi status sebagai Pemimpin Negara dalam lawatannya ke Malaysia pada 1984 dan 1990. Pejabat Palestin Liberation Organization (PLO) diberi status misi diplomatik di Kuala Lumpur pada 1989. Walaupun Malaysia tidak berpuas hati dengan perpecahan yang berlaku dalam kalangan negara ahli OIC, Malaysia sentiasa mengemukakan idea dan mencurahkan tenaga untuk menjadikan OIC lebih efektif. Dr. Mahathir dalam persidangan OIC di Casablanca pada tahun 1993 telah mencadangkan pembentukan Eminent Persons Group bagi mencari jalan bagaimana OIC boleh menjadi sebuah organisasi yang lebih bersatu dan efektif bagi negara Islam dan menjadi lebih relevan dalam konteks pasca Perang Dingin (Shaik Mohd Saifuddeen & Suzali Mohamad 2004:71-72).

Penglibatan aktif dan peranan penting yang dimainkan oleh Malaysia dalam OIC bersesuaian dengan penjelasan pendekatan Konstruktivisme yang mengandaikan identiti dan agama akan saling mempengaruhi tindak tanduk negara dalam institusi global seperti OIC. Sebagaimana pendekatan Konstruktivisme memberi fokus kepada peranan idea dan identiti dalam menentukan tindak tanduk dan kepentingan negara, maka konsep supra-nasional seperti ummah, yang penting dalam Islam berjaya menyatukan semua masyarakat Islam dari pelbagai bangsa dan negara merupakan satu tarikan yang semakin penting. Semakin ramai pemimpin Islam merasakan mereka berkongsi satu identiti Islamik yang lebih luas. Malaysia sebagai sebuah negara mempunyai majoriti penduduk Islam juga akur kepada keperluan untuk satu identifikasi yang lebih luas atas garis Islam.

KESIMPULAN

Sebagaimana yang telah dibincangkan sebelum ini pendekatan Konstruktivisme berpendapat identiti dan kepentingan negara dikonstruksi secara sosial. Oleh itu, apabila kita cuba memahami tingkah laku negara bermakna kita cuba memahami konteks sosial antarabangsa di mana negara itu bergerak dan berinteraksi. Sejak dari zaman pentadbiran Tunku hingga ke pentadbiran kini di bawah Datuk Najib Tun Abdul Razak, fokus dasar luar negara ini ialah untuk mengkonstruksikan imej Malaysia dalam diplomasi global dengan meletakkan ASEAN, OIC dan

Komanwel sebagai antara keutamaan dasar luarnya dalam mencapai kepentingan nasional. Negara ahli dalam institusi global atau serantau berkongsi kesefahaman mengenai apa yang dijangka dan diharapkan menjadi ahli kepada institusi tersebut. Ini bermakna dari segi pendekatan Konstruktivisme, kita dapat memahami Malaysia sejak dari merdeka telah menentukan apakah identitinya dan telah cuba mencapai kepentingan nasionalnya dengan menjadikan pelbagai institusi global dan serantau ini sebagai alat untuk mencapai matlamat dasar luarnya. Konstruktivisme memberi penekanan kepentingan institusi dalam membentuk tindakan negara, perkaitannya dengan norma yang dipegang atau diamalkan oleh institusi itu, serta kepentingan struktur sosial yang mempengaruhi hubungan antara negara. Hasil penjenamaan dasar luar Malaysia kini, kita telah menjuarai perjuangan pelbagai idea dalam konteks transformasi sosial dan ekonomi, hak asasi manusia, perkongsian pintar, dan polisi *prosper-thy-neighbours* di Dunia Ketiga.

Selain itu pendekatan Konstruktivisme dapat menerangkan bagaimana institusi multilateral atau organisasi antarabangsa ini menjadi instrumen bagi Malaysia untuk mengkonstruksi secara sosial identiti dasar luar Malaysia. Seperti yang telah dibincangkan sebelum ini, identiti merupakan konsep penting bagi memahami pergolakan dalam politik dunia. Islam sebagai satu identiti penting dalam politik Malaysia juga berperanan dalam menentukan tindak tanduk Malaysia terhadap dunia Muslim dan bukan Muslim. Islam mengkonstruksi dasar luar Malaysia supaya negara ini dapat memainkan peranan dalam pelbagai isu yang penting pada masyarakat Islam di Malaysia dan ummah di peringkat global. Bagi mempromosi negara ini di persada antarabangsa, kerajaan Malaysia telah menggunakan pelbagai institusi multilateral seperti ASEAN, Komanwel, OIC, *ASEAN Regional Forum* (ARF), dan juga beberapa organisasi multilateral lain yang tidak dibincangkan dalam artikel ini seperti PBB, NAM, *Asia Pacific Economic Forum* (APEC), dan *Asia-Europe Meeting* (ASEM), bagi mencapai matlamat tersebut.

RUJUKAN

- Abdul Razak Baginda, ed. 2007. *Malaysia's Foreign Policy Continuity & Change*. Shah Alam: Marshall Cavendish.
- _____. 2004. *Malaysia and the Islamic World*. London: ASEAN Academic Press
- Agence France Presse. 1997. "ASEAN Stands Firm on Burma's Entry Despite Western Pressure". *Agence France Presse*. 1 May.
- Azhari Karim. 2007. ASEAN - Association to Community: Constructed in the Image of Malaysia's Global Diplomacy. In *Malaysia's Foreign Policy Continuity & Change*. Abdul Razak Baginda (ed.). Shah Alam: Marshall Cavendish.
- Ba, A.D. 2005. On Norms, Rule Breaking, and Security Communities: A Constructivist Response. *International Relations of the Asia Pacific* 5: (2).

- Barnett, M. 2006. Social Constructivism. In *The Globalization of World Politics An Introduction to International Relations* (3rd Edition). Baylis, J. & Smith, S. (eds.). Oxford & New York: Oxford University Press.
- Burchill, S., Devetak, R., Linklater, A., Paterson, M., Rues-Smit, C. & True, J., eds. 2007. *Theories of International Relations* (2nd Edition). New York: Palgrave.
- Checkel, J.T. 2008. Constructivism and Foreign Policy. In *Foreign Policy Theories, Actors, Cases*. Smith, S., Hedfield, A., & Dunne, T. (eds.). Oxford: Oxford University Press.
- Dhillon, Karminder Singh. 2009. *Malaysian Foreign Policy in the Mahathir Era 1981-2003 Dilemmas of Development*. Singapore: NUS Press.
- Government Press Statement. 1961, Department of Information 3/61/67, External Affairs, 10 March.
- Haacke, J. 2003. ASEAN's Diplomatic and Security Culture: A Constructivist Assessment. *International Relations of the Asia-Pacific* 3.
- Hamidin Abdul Hamid. 2007. Malaysia-arica Relations: An Overview. In *Malaysia's Foreign Policy Continuity & Change*. Abdul Razak Baginda (ed.). Shah Alam: Marshall Cavendish.
- Hazra, N.K. 1965. Malaya's Foreign Relations 1957-1963. Master's Thesis. University of Singapore. (Unpublished).
- Hughes, B. 2000. *Continuity and Change in World Politics: Competing Perspectives* (4th edition). Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Jeshurun, C. 2007. *Malaysia: Fifty Years of Diplomacy 1957-2007*. Kuala Lumpur: The Other Press.
- Kubalkova, V., ed. 2001. *Foreign Policy in a Constructed World*. New York: M.E Sharpe.
- Miller, J.D.B. 1961. South Africa's Departure. *Journal of Commonwealth Political Studies* 1(1) November.
- Mohamad Abu Bakar. 1990. Islam in Malaysia's Foreign Policy. In *Malaysia Foreign Policy: Issues and Perspectives*. Mohammed Azhari Karim, Howell L.D., Okuda, G. (eds.). Kuala Lumpur: Institut Tadbiran Awam Negara, Malaysia.
- Mohammed Azhari Karim, Howell L.D., Okuda, G, eds. *Malaysia Foreign Policy: Issues and Perspectives*. Kuala Lumpur: Institut Tadbiran Awam Negara, Malaysia.
- Narine, S. 1998. Institutional Theory and Southeast Asia The Case of ASEAN. *World Affairs* 161(1) Summer.
- Price, R. & Reus-Smit, C. 1998. Dangerous Liaisons Critical International Theory and Constructivism. *European Journal of International Relations* 4(3).
- Qasim Ahmad. 2003. Sanction versus "Constructive Engagement": Tackling the Myanmar Issue. In *Management and Resolution of Inter-State Conflicts in Southeast Asia*. Kamarulzaman Askandar (ed.) Penang: The Southeast Asian Conflict Studies Network- Malaysia.
- Reus-Smit, C. 2001. Constructivism In *Theories of International Relations* (2nd Edition). Burchill, S., Devetak, R., Linklater, A., Paterson, M., Rues-Smit, C. & True, J. (eds.). New York: Palgrave.
- Rittberger, V. & Zangl, B. 2006. *International Organization, Polity, Politics and Policies*. New York: PalgraveMacMillan.
- Rogers, R.A. 2006. Malaysia, Komanwel dan Pengurusan Isu-isu Antarabangsa. Dalam *Malaysia's Foreign Relations: Issues and Challenges*. Ruhanas Harun (ed.). Kuala Lumpur: Universiti Malaya Press.
- Ruhanas Harun, ed. 2006. *Malaysia's Foreign Relations: Issues and Challenges*. Kuala Lumpur: Universiti Malaya Press.
- Saravanamuttu, J. 1997. ASEAN in Malaysian Foreign Policy Discourse and Practice, 1967-1997. *Asian Journal of Political Science* 5(1) June.
- Shaik Mohd Saifuddeen Sahik Mohd Salleh & Suzalie Mohamed. 2004. Malaysia and the OIC. In *Malaysia and the Islamic World*. Abdul Razak Baginda (ed.). London: ASEAN Academic Press.
- Wendt, A. 1992. Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. *International Organization* 46(2).
- _____. 1994. Collective Identity Formation and the International State. *American Political Science Review* 88 June.
- _____. 1999. *Social Theory of International Politics*. Canbridge: Cambridge University Press.
- Nor Azizan Idris, PhD.
Pusat Pengajian Sejarah, Politik dan Strategi
Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan
Universiti Kebangsaan Malaysia
43600 Bangi, Selangor
- Zarina Othman, PhD.
Pusat Pengajian Sejarah, Politik dan Strategi
Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan
Universiti Kebangsaan Malaysia
43600 Bangi, Selangor
- Rashila Ramli, PhD.
Pusat Pengajian Sejarah, Politik dan Strategi
Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan
Universiti Kebangsaan Malaysia
43600 Bangi, Selangor