

# BAB I

## PENDAHULUAN

Di bab I ini akan membahas tentang latar belakang masalah dari judul yang dipilih. kemudian menjadi awal dari merumuskan masalah. Selain itu, untuk membantu menjawab dari rumusan masalah yang ada maka kerangka teori akan membantu penulis dalam menjawab hipotesis atau jawaban sementara dari rumusan masalah. Dalam bab ini juga akan menuliskan secara singkat tentang tujuan penelitian, jangkauan penulisan, metode penelitian, jangkauan dan sistematika penulisan.

### A. Latar Belakang Masalah

Ketika memasuki tahun 2008, krisis ekonomi terjadi di semua negara Eropa akibat krisis keuangan yang dialami oleh Amerika Serikat, tidak terkecuali Yunani. Negara ini menjadi negara yang sangat terpuruk akibat dampak krisis yang terjadi, melihat negara ini sebagai negara berkembang yang tumbuh dari hutang yang sangat banyak semakin memperparah kondisi domestik. Kesepakatan regional maupun pinjaman-pinjaman yang di berikan oleh Troika yang terdiri dari *Europe Commission, Europe Central Bank*, dan IMF (*International Monetary Fund*), telah membantu Yunani dengan memberikan dana *bailout* dalam mengatasi masalah krisis ekonomi, walaupun pemberian dana *bailout* ini memiliki syarat yang harus dilakukan oleh pemerintahan Yunani untuk menstabilkan perekonomian negaranya. Dana *bailout* pertama yang diberikan oleh Troika sangat membantu dan menguntungkan bagi Yunani, sehingga Yunani meminjam lebih banyak dana untuk pembayaran hutang-hutangnya dan memperbaiki keadaan ekonominya

Syarat atas pemberian dana *bailout* menyebabkan timbul berbagai masalah di dalam negeri semakin kompleks, salah satunya yang paling menonjol adalah masalah tingginya

tingkat pengangguran yang membuat banyak dari masyarakat Yunani putus asa dan cemas akan kehidupan mereka di masa depan. Pada hakikatnya masalah pengangguran di Yunani bukanlah masalah yang paling mencolok untuk melakukan emigrasi, namun krisis ekonomi memperparah keadaan tersebut. Oleh karena itu, proses emigrasi pun menjadi pilihan yang diambil. Emigran pun telah bertransformasi menjadi para intelektual dan anak muda.

Fenomena emigrasi di Yunani telah berlangsung dalam dua arus yaitu sejak abad ke-20 dan pasca perang dunia kedua. Arus pertama terjadi pada abad ke-20 tepatnya tahun 1920, sekitar 5% dari populasi Yunani melakukan emigrasi menuju Amerika Serikat sebagai negara tujuan utama. Emigrasi tersebut dilakukan jauh sebelum kedatangan emigran Yunani menuju Jerman. Kebanyakan dari para emigran ini membuka bisnis di Amerika dan melakukan asimilasi di Amerika dengan menikah dan menetap di Amerika sehingga ada istilah orang Amerika Yunani. Kedua, pada tahun 1955-1977 sekitar 14% dari populasi Yunani beremigrasi. Emigrasi pada tahun ini berkaitan dengan jumlah pengangguran dan pendapatan negara yang menurun. Para emigran Yunani yang berdiaspora pada dua arus tersebut kebanyakan adalah orang-orang yang memiliki keterampilan rendah dan buta huruf. Mayoritas para emigran memilih negara-negara yang bergabung ke dalam *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) seperti, Amerika Serikat, Jerman, Inggris dan Australia sebagai tempat tujuan.

Emigrasi yang terjadi secara terus menerus menyebabkan Yunani menyandang sebagai negara pengirim emigran terbanyak khususnya di wilayah Eropa. Akibatnya Yunani telah kehilangan 21% para intelektual lulusan teknik untuk menuju ke Amerika Serikat.<sup>1</sup> 210.184 orang

---

<sup>1</sup> Theodoropoulos, Kyridis, Zagkos & Konstantinidou, 2014 'Brain Drain Phenomenon in Greece: Young Greek scientists on their Way to Immigration, in an era of "crisis". Attitudes, Opinions and Beliefs towards the Prospect of

meninggalkan Yunani dalam periode 5 tahun (2010-2014) dan bertambah 12.500 pada awal tri-semester tahun 2015.<sup>2</sup> Menurut data dari *Hellenic Observatory* setelah tahun 2000 terdapat 75% emigran Yunani yang menempuh jenjang pendidikan hingga tingkat universitas. Jumlah tersebut belum termasuk dengan emigran yang membawa keluarganya untuk berpindah. Kebanyakan dari para emigran berada di usia-usia yang sangat muda dan produktif sekitar umur 18 tahun-35 tahun.<sup>3</sup> Tahun 2010 terdapat 25% para emigran yang merupakan lulusan magister dan 64% dari jumlah emigran Yunani dari berbagai latar belakang pendidikan.<sup>4</sup> Hampir 30.000 emigran Yunani menempuh pendidikan di luar negeri, dan terus terjadi sepanjang masa krisis.<sup>5</sup> Dengan kata lain Yunani telah kehilangan anak-anak muda terbaiknya. Perpindahan para intelektual dan generasi muda menuju negara maju seperti yang terjadi di Yunani dikenal sebagai peristiwa *Brain Drain*.

*Brain Drain* merupakan perpindahan orang-orang yang memiliki keahlian dan berpendidikan tinggi menuju negara lain dengan tujuan untuk bekerja maupun menempuh jenjang pendidikan. Menurut Lambrianidis, *brain drain* adalah proses transfer sumber daya manusia yang mencakup konteks internasional. Khususnya, orang-orang yang berpindah memiliki kemampuan intelektual atau berpendidikan tinggi dari negara miskin menuju ke negara berkembang. *Brain drain* merupakan fenomena yang mulai mencuat ketika memasuki abad ke-21. Adanya *Brain drain* merupakan hasil dari berkembangnya globalisasi, dimana menghubungkan interaksi

---

Migration.<sup>7</sup> *Journal of Education and Human Development*, Vol. 3, No. 4, pp. 229-248

<sup>2</sup> Labrianidis, Lois & Pratsinakis, 2014 'Outward Migration From Greece During The Crisis' *Project funded by the National Bank of Greece through the London School of Economic's Hellenic Observatory 2014 call.*

<sup>3</sup> *Ibid.*,

<sup>4</sup> Lambrianidis, Lois & Pratsinakis, *loc. cit.*

<sup>5</sup> Sarantinos, Vlasios. (2013). *Greece: The economic crisis and the brain drain.* Centre for Employment Studies Research (CESR), University of the West of England, Bristol, England.

dengan siapa pun dan dimana saja semakin cepat dan luas. Ditambah integrasi lingkungan internasional yang mendorong suatu negara untuk menjalin kerja sama dalam rezim baru sebagai fenomena ke arah yang baru untuk saling memenuhi kebutuhan antar negara.

Kebanyakan para *brain drain* memanfaatkan *social network*, sanak saudara dan teman-teman mereka di negara yang akan dituju. Banyak dari emigran di luar negeri merasa puas akan pekerjaan yang sesuai kualifikasi dan keahlian di bidang mereka seperti peneliti, ekonom, *engineer*, pengacara, pengusaha, tenaga kerja kesehatan, tenaga pengajar, siswa atau mahasiswa, dan konsultan proyek. Para emigran inilah yang disebut sebagai kategori para intelektual. Walaupun untuk mendapatkan pekerjaan sesuai kualifikasi yang dimiliki tidak mudah. Dikarenakan kurangnya pengalaman bekerja di Yunani. Fenomena *brain drain* di Yunani dipengaruhi oleh adanya *domino effect*, yang mana dapat mempengaruhi orang lain dengan sangat cepat.

Peran para intelektual sangat penting bagi suatu negara, salah satunya adalah pebisnis dan tenaga kesehatan. Bisnis merupakan salah satu sektor yang sangat berpengaruh terhadap pertumbuhan GDP Yunani, yang mana dari bisnis pariwisata yang diandalkan Yunani menjadi penyumbang GDP terbesar di Yunani. Dimulainya bisnis menjadi potensi untuk penyerapan tenaga pengangguran dan nantinya juga akan menarik para investor luar negeri untuk berinvestasi di dalam negeri khususnya di sektor pariwisata. Namun, sepanjang masa krisis ekonomi pebisnis mengalami kerugian akibat kondisi ekonomi yang tidak stabil. Banyaknya para investor menarik investasinya, penurunan angka konsumsi, dan turunnya wisatawan yang mengunjungi Yunani. Selain itu, sepanjang masa krisis Yunani telah kehilangan tenaga kesehatannya akibat banyak tenaga kesehatan Yunani melakukan emigrasi. Lisensi dokter yang dikeluarkan *Athena Medical Association* telah mencapai 9.330 sertifikat menuju negara-negara di Uni Eropa.

Kondisi Yunani untuk bermanuver membantu perekonomian domestiknya malah membuat jurang besar terhadap tenaga kerja intelektual. Sebagai dampak krisis ekonomi seperti pengangguran ini pun di manfaatkan oleh negara-negara maju untuk menarik potensi yang dimiliki oleh para intelektual Yunani dan anak mudanya untuk datang dan bekerja dinegara tersebut dengan dalih membantu Yunani dalam mengurangi tingkat pengangguran. Fasilitas yang sangat kompetitif ditawarkan oleh negara tujuan, tradisi keilmuan dan budaya tinggi, dan tentunya untuk memperoleh prospek ekonomi seperti gaji dan kondisi lingkungan pekerjaan yang lebih baik menjadi daya tarik bagi para intelektual Yunani untuk beremigrasi. Adanya harapan keuntungan yang nantinya dapat diterima oleh pemerintah dari emigran seperti remiten tidak dapat dipungkiri, tetapi mayoritas kaum emigran yang memiliki pendapatan tinggi jarang mengirim remiten ke Yunani, namun pendapatan rendahlah yang acapkali mengirim remiten tetapi jumlahnya pun tidak seberapa.

Masalah *brain drain* bukan masalah seberapa besar para migran keluar dari negara asalnya namun, seberapa banyak orang-orang yang memiliki tingkat pendidikan tinggi maka berkurang pula orang-orang yang dapat berpengaruh terhadap pembangunan dan penyelesaian kondisi domestik pasca krisis ekonomi. Walaupun Yunani dimasuki pekerja-pekerja dari negara Balkan seperti Albania namun hal ini tidak membuat tingkat GDP (*Gross Domestic Product*) Yunani naik secara signifikan dan adanya pengembangan bidang ilmu pengetahuan, dikarenakan para imigran tersebut memiliki tingkat pendidikan rendah dan kebanyakan dari para imigran bekerja tanpa memiliki keahlian khusus.

Adanya emigrasi yang dilakukan oleh para intelektual bukan hanya berdampak pada kondisi ekonomi saja namun juga terhadap remiten sosial. Remiten sosial tersebut terkait ilmu pengetahuan, ide dan keahlian yang dimiliki emigran. Sebagai alat untuk berkontribusi dalam pembangunan negara.

Perpindahan para intelektual memang tidak menunjukkan angka yang signifikan tetapi dengan kehilangan modal seperti para intelektual, Yunani tidak mampu mengembalikan atau memperbaiki sektor-sektor yang telah menurun akibat sumber daya manusia yang berkualitas yang telah keluar dari negara tersebut.

Kualitas sumber daya manusia merupakan kunci keberhasilan pembangunan suatu negara. Keberadaan para intelektual yang memiliki kualifikasi keahlian, pendidikan tinggi, serta kreatif dan inovatif adalah suatu partikel modal penting bagi negara sebagai investasi jangka panjang. Tingkat ilmu pengetahuan yang dimiliki oleh para intelektual di manfaatkan sebagai salah satu strategi pengaturan pembangunan suatu negara guna mendukung kemajuan teknologi dan informasi yang dimiliki. Tenaga dan waktu yang telah diberikan oleh para intelektual pada pembangunan negara perlu mendapatkan dukungan untuk kesejahteraan para intelektual.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan, maka rumusan masalah skripsi ini adalah: “Bagaimana Upaya Pemerintah Yunani Mencegah *Brain Drain* tahun 2008-2017 ?”

## **C. Kerangka Teori**

Kerangka Teori merupakan bagian yang sangat penting untuk membahas permasalahan dalam Karya ilmiah. Kerangka Teori ini menjadi penghubung antara rumusan masalah dengan hipotesis. Teori hanyalah bentuk universal dari abstrak mengenai fenomena yang akan dibahas yang berasal dari pemikiran manusia. Pada Karya Ilmiah ini akan menggunakan Teori Kebijakan Publik.

## 1. Teori Kebijakan Publik

Suatu negara perlunya alat pengatur sebagai pedoman di dalam menjalankan aktivitas bernegara yang telah direncanakan. Hal ini bertujuan untuk mengorganisir segala tindakan pemerintah untuk menjadi lebih baik. Pengatur inilah yang disebut sebagai kebijakan publik. Menurut Thomas R. Dye kebijakan publik merupakan segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa pemerintah melakukannya, dan menghasilkan sebuah kehidupan bersama tampil berbeda.<sup>6</sup> Kebijakan publik sama halnya dengan kebijakan lain yaitu tindakan yang bersifat mengatur dan mengikat yang perlu atau tidak pemerintah lakukan untuk mencapai tujuannya.

Kebijakan publik bukan hanya sekedar kebijakan nasional yang keberadaannya dapat dipertanyakan karena kebijakan publik menyangkut hak-hak yang harus diterima oleh seluruh masyarakat. Di dalam proses pembuatan kebijakan publik perlunya pertimbangan dan solusi yang ditawarkan dari para aktor. Kebijakan publik pada dasarnya merupakan kebijakan pelayanan yang diberikan pemerintah kepada warga negaranya berupa pelayanan pendidikan, kesehatan, kewarganegaraan, ekonomi, dan sosial.

Terciptanya suatu kebijakan publik berasal dari isu atau masalah yang beredar dimana menyangkut kepentingan dan keselamatan khalayak banyak. Isu dapat berupa tuntutan yang dari berbagai aktor untuk mendesak pemerintah dalam menyelesaikan masalah tertentu. Dari rumusan masalah yang ada nantinya akan menghasilkan keputusan secara tertulis ataupun tidak tertulis yang berupa undang-undang, perintah-perintah yang bersifat eksekutif, ataupun hanya sekedar pernyataan resmi. Kemudian, keputusan inilah yang diimplementasikan di dalam sistem negara untuk dijalankan oleh semua pihak atau hanya pihak-pihak tertentu saja.

---

<sup>6</sup> Dye, R. Thomas. (1975). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliff : Prentice Hall.

Kebijakan tersebut berhasil atau gagal bisa dilihat dari perbandingan target yang telah ditetapkan dengan output yang dirasakan oleh pemanfaat.

Jenis masalah publik berdasarkan asal usulnya dibedakan menjadi dua datangnya masalah yaitu masalah dalam negeri dan luar negeri. Masalah yang ada di dalam negeri seperti kriminalitas, migrasi, kemiskinan, dan sebagainya. Sedangkan, masalah luar negeri seperti masalah yang menyangkut kesepakatan dan perjanjian secara bilateral maupun multilateral.

Adapun Model yang dilakukan pada saat merumuskan kebijakan Publik salah satunya adalah model rasional. Model Rasional yaitu Model pengambilan kebijakan luar negeri menggunakan rasional merupakan model yang membandingkan dampak yang ditimbulkan atas kebijakan yang telah di buat ke depannya. Model rasional lebih memaksimalkan kepentingan nasional, negara menjadi aktor satu-satunya dalam pembuatan kebijakan, tujuannya jelas menentukan kebijakan keuntungan dan kerugian yang akan di terima, biasanya dilakukan oleh pihak- pihak realis, dan berlangsung pada masa krisis.

Kebijakan dibuat atas isu-isu yang berkembang di masyarakat yang kemudian memanfaatkan potensi yang dimiliki untuk mengatasi hambatan yang ada untuk mencapai tujuan tertentu.

Terkait teori di atas Krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 2008 di Yunani, menyebabkan meningkatnya angka pengangguran dan kemiskinan yang mendorong banyak dari para intelektual Yunani untuk melakukan emigrasi menuju negara-negara maju yang notabene merupakan anggota dari OECD.

Emigrasi intelektual merupakan permasalahan dalam negeri yang disebabkan oleh kebijakan publik yang dibuat oleh



pemerintah sepanjang masa krisis untuk menyelesaikan permasalahan makroekonomi, merugikan kelompok para intelektual. Tidak terpenuhinya hierarki kebutuhan para intelektual Yunani seperti ekonomi, sosial, budaya dan psikologis dan adanya potensi diri yang tidak mampu disalurkan. Sehingga, timbul tekanan psikologis yang menyebabkan rasa putus asa dan cemas akan memenuhi kebutuhan. Keadaan yang seperti inilah yang tidak memungkinkan para intelektual untuk mengembangkan potensi dalam dirinya, dimana cara lain untuk memenuhi setiap jenjang kebutuhan yang bersifat hierarki namun saling berkesinambungan yaitu dengan beremigrasi. Hal ini juga sejalan dengan faktor pendorong dalam konsep *brain drain*, sebagai penyebab para intelektual Yunani melakukan emigrasi yang dikarenakan adanya kondisi dalam negara yang kacau. Dan faktor penarik yang berasal dari negara-negara yang tergabung ke dalam OECD. Penawaran-penawaran yang menarik dari negara maju untuk para intelektual menjadi godaan untuk melakukan eksodus. Maka dari itu banyak Negara berusaha memberikan penawaran menarik bagi para intelektual di negara-negara yang mengalami krisis menuju negaranya melalui kebijakan publik-publiknya. Dengan lapangan pekerjaan yang luas sesuai dengan keahlian mereka, jaminan sosial yang di berikan pemerintah, upaya pemerintah untuk melakukan pengintegrasian dengan masyarakat setempat sebagai cara meminimalisir terjadinya diskriminatif, dan tentunya kemudahan yang di berikan pemerintah dalam hal pengurusan kewarganegaraan maupun izin tinggal untuk para migran.

Sepanjang krisis ekonomi yang membentuk spiral, pemerintah Yunani telah berupaya melakukan tindakan *preventif* sebagai cara mengurangi angka pengangguran dan kemiskinan untuk mencegah laju emigrasi para intelektual yang paling dasar. Tindakan tersebut tidak hanya berhenti sampai krisis ekonomi saja. Tetapi hingga pasca krisis ekonomi pun pemerintah Yunani masih menerapkan kebijakan publik dan

melakukan reformasi struktural publik sebagai cara untuk melakukan pencegahan.

#### **D. Hipotesis**

Berdasarkan Latar Belakang Masalah dan Kerangka Teori yang telah dijelaskan sebelumnya, maka penulis mengambil kesimpulan awal bahwa upaya Pemerintah Yunani mencegah *brain drain* tahun 2008-2017, dengan :

1. Mereformasi kebijakan ketenagakerjaan di Yunani.
2. Mereformasi kebijakan pendidikan.

#### **E. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penulisan skripsi ini adalah untuk mengetahui penyebab Upaya pemerintah Yunani untuk membendung terjadinya migrasi para intelektual dan anak muda. Selain itu, untuk mencari pengetahuan yang lebih banyak dari dampak yang ditimbulkan dari beremigrasinya para intelektual dan anak muda Yunani bagi keadaan Yunani sekarang.

#### **F. Metode Penelitian**

Di dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian kualitatif. Dimana peneliti akan menjelaskan dan menjawab masalah secara sistematis dan akurat terkait unit analisa. Teknik pengumpulan data yang digunakan pun dalam penelitian ini adalah konten analisis. Data penelitian diperoleh dari beberapa literatur-literatur yang relevan seperti buku, majalah, jurnal, Website, dokumen dan bahan lainnya berbentuk elektronik yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas. Data-data yang diperoleh merupakan data sekunder, yang dapat membantu menjelaskan fenomena yang akan dibahas.

### **G. Jangkauan Penelitian**

Untuk membatasi pembahasan objek di dalam penelitian maka penulis akan membatasi kajian migrasinya kaum intelektual di Yunani ini sepanjang peristiwa krisis ekonomi Yunani yang terjadi pada tahun 2008, dan upaya-upaya pemerintah yang dilakukan dalam membendung laju migrasi para intelektual pada sebelum krisis, saat krisis, dan pasca krisis sampai tahun 2017.

### **H. Sistematika Penulisan**

Sistematika penyusunan skripsi ini dipaparkan sebagai berikut :

Bab I, bab ini berisi tentang pendahuluan. Pada bab ini menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesis, tujuan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II, dalam bagian ini menjelaskan secara singkat tentang kondisi negara Yunani pada masa pra dan pasca terjadinya krisis ekonomi, hingga peran Pemerintah di dalam mengatasi Krisis Yunani tersebut.

Bab III, dalam bab tiga menjelaskan dinamika migrasi para intelektual Yunani dan peranan intelektual Yunani dalam perekonomian di Yunani.

Bab IV, membahas tentang upaya pemerintah Yunani mencegah *brain drain*.

Bab V, berisi tentang kesimpulan dari bab-bab sebelumnya dan penutupan dari skripsi ini.

