

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

Dalam bab ini penulis akan menjelaskan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teoritik, hipotesa, batasan penelitian, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan.

### **A. Latar Belakang Masalah**

Tenaga kerja Indonesia (TKI) merupakan seluruh warga negara Indonesia yang telah memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri dalam kurun waktu yang telah ditentukan dalam perjanjian kerja melalui prosedur penempatan TKI. Masyarakat Indonesia sendiri biasanya menyebut tenaga kerja Indonesia (TKI) sebagai pahlawan devisa negara, hal ini dikarenakan TKI merupakan sumber bagi devisa negara. Tenaga Kerja Indonesia sendiri dibagi menjadi dua jenis yaitu TKI formal dan Informal. TKI formal adalah tenaga kerja Indonesia yang bekerja pada pengguna yang mempunyai badan hukum, sedangkan Informal disini bukan berarti tidak resmi atau ilegal melainkan bekerja pada pengguna perorangan atau individu di negara lain tanpa ada badan hukum. (Berita, 2015)

Pada tahun 2013 hingga 2015 jumlah tenaga kerja Indonesia terus mengalami peningkatan, hal ini membuat semakin berkurangnya lapangan pekerjaan di Indonesia. Sedikitnya lapangan pekerjaan berimbas pada persaingan yang ketat bagi para pencari kerja, tidak sedikit pula yang gagal mencari kerja di Indonesia dan akhirnya menjadi pengangguran di negeri sendiri.

Di Indonesia tenaga kerja merupakan hal yang penting bagi negara akan tetapi Indonesia sendiri sejatinya kurang memperhatikan sektor tenaga kerjanya. Pemerintah Indonesia seringkali mengabaikan pelatihan terhadap TKI sebelum diberangkatkan ke luar negeri, hal ini membuat kebanyakan tenaga kerja Indonesia belum mendapat kemampuan yang dapat menunjang pekerjaannya di negara tempat mereka

bekerja. Di samping itu banyaknya penyaluran tenaga kerja ilegal membuat tidak sedikit calon TKI yang ingin bekerja di luar negeri memilih jalur ilegal tersebut karena persyaratan yang diberikan oleh agen penyaluran tersebut lebih mudah jika dibandingkan dengan penyaluran tenaga kerja resmi. TKI merupakan pahlawan devisa bagi negara Indonesia akan tetapi mengingat masih banyaknya permasalahan yang terjadi terhadap TKI menjadi sebuah pekerjaan rumah bagi pemerintah Indonesia. (Berita, 2015)

Sekitar 6 juta tenaga kerja asal Indonesia bekerja memilih untuk mencari pekerjaan di negara lain mengingat sulitnya untuk mencari pekerjaan di negara sendiri. Banyak sekali tujuan negara bagi para TKI yang ingin bekerja di negara lain, menurut BNP2TKI terdapat 7 negara yang menjadi tujuan utama/favorit bagi calon TKI untuk bekerja. Pada urutan pertama adalah negara dengan letak geografis terdekat dengan Indonesia yaitu negara Malaysia, negeri jiran tersebut menjadi tujuan favorit para calon TKI dimana menurut BNP2TKI semenjak tahun 2012 setengah buruh migran telah memilih untuk bekerja di Malaysia.

Taiwan menjadi negara kedua yang menjadi pilihan favorit calon TKI, dimana lebih dari 320.000 TKI telah bekerja di Taiwan sejak tahun 2012. Arab Saudi menjadi negara ketiga yang menjadi tujuan utama calon TKI yang ingin bekerja di luar negeri, dimana 150.000 TKI telah bekerja di Arab Saudi sejak tahun 2012. Hong Kong menjadi negara yang menduduki posisi keempat bagi TKI yang ingin bekerja di luar negeri, dimana 137.000 TKI yang bekerja di negara tersebut sejak tahun 2012. Negara favorit kelima yang menjadi tujuan calon TKI adalah Singapura, sebanyak 130.000 TKI telah bekerja di Singapura sejak tahun 2012. Negara selanjutnya adalah Uni Emirat Arab dimana sekitar 100.000 TKI bekerja di negara tersebut sejak tahun 2012. Dan yang terakhir adalah negara Qatar dimana lebih dari 20.000 TKI telah bekerja di Qatar sejak tahun 2012. (Nugraha, 2016)

Malaysia menjadi negara favorit bagi calon TKI, tidak heran banyak sekali yang bekerja di negeri jiran tersebut.

Malaysia sendiri menjadi negara yang menduduki posisi teratas dalam pengguna jasa Tenaga Kerja Indonesia (TKI), dimana jumlah TKI di Malaysia terus mengalami peningkatan dari tahun 2013-2015 hal ini didasari karena jumlah tenaga kerja di Malaysia sangat sedikit bila dibandingkan dengan jumlah lapangan pekerjaan. Hal ini tentunya membuat calon TKI ingin untuk mengisi kekosongan tenaga kerja di Malaysia akan tetapi banyaknya penyaluran tenaga kerja ilegal membuat bertambahnya calon tenaga kerja Indonesia yang ingin menjadi TKI dengan cara mudah (ilegal). Mudahnya syarat yang diberikan oleh badan penyaluran tidak resmi menjadi daya tarik bagi warga negara Indonesia untuk menjadi TKI. Hal ini juga memberikan banyak dampak negatif yang terjadi dan membuat kasus terhadap TKI di Malaysia kian meningkat dari tahun 2013 hingga 2015. (Ilyas, 2014)

Pada tahun 2013 pemerintah Malaysia mengadakan razia terhadap tenaga kerja ilegal, hal ini dilakukan untuk melanjutkan implementasi program legalisasi dokumen atau program e-kad sementara pekerja asing oleh pemerintah Malaysia. Dimana sebagian besar TKI ilegal di Malaysia menolak untuk mengikuti program-program tersebut karena dinilai tidak akan mengubah status mereka menjadi legal, ketakutan dari TKI ilegal ini sendiri karena persyaratan dan juga proses dari program-program ini dinilai sangat menyulitkan bagi para TKI ilegal. (Ita, 2017)

Razia yang dilakukan pemerintah Malaysia untuk melanjutkan implementasi dari program-program sebelumnya tidak terlepas dari masalah-masalah baik bagi TKI ilegal itu sendiri maupun bagi pemerintah Malaysia. Dimana pemerintah Malaysia mendapatkan teguran dari pemerintah Indonesia untuk tidak hanya berfokus dalam mengusut TKI ilegal yang menolak program tersebut tapi juga harus melihat majikan dari para TKI ilegal tersebut. Pemerintah Indonesia yang tidak ikut andil dalam program-program tersebut meminta pemerintah Malaysia untuk juga mengusut majikan dari TKI ilegal, hal ini dikarenakan tidak jarang dari majikan tidak mengizinkan TKI ilegal untuk mengikuti program legalisasi karena akan

menambah biaya gaji bagi para TKI apabila sudah menjadi TKI legal. Menurut Ketua Satgas Perlindungan WNI KBRI Kuala Lumpur Yusron B Ambariy pemerintah Malaysia tidak boleh hanya berfokus dalam mengusut TKI dan juga harus mengusut majikannya. (Ita, 2017)

Menurut salah satu TKI yang juga penggiat komunitas serantau di Malaysia, sebuah komunitas buruh migran asal Indonesia di Malaysia Figo Kurniawan mengatakan bahwa pemerintah Malaysia seharusnya tidak tebang pilih dalam mengusut pihak yang menolak keberadaan program legalisasi dokumen dan program e-kad. Figo berpendapat bahwa seharusnya dimulai sejak program E-Kad itu dijalankan oleh pemerintah Malaysia, KBRI seharusnya sudah melakukan pemetaan masalah, dimana termasuk dengan KBRI harus secara proaktif turun ke lapangan memetakan masalah yang dihadapi buruh migran, baik yang berkaitan dengan majikan atau dokumen. (Amindoni, 2017)

Masih di tahun yang sama pemerintah Indonesia dan pemerintah Malaysia sepakat untuk memperkuat hubungan bilateral diantara kedua negara tersebut, hingga pada tanggal 2 desember 2013 akhirnya memutuskan untuk mengadakan sebuah pertemuan dengan tujuan untuk membahas penguatan hubungan bilateral kedua negara. Pertemuan ini dinamakan pertemuan komisi bersama yang ke -13, dimana dipimpin oleh kedua menteri luar negeri Indonesia dan Malaysia. Dalam pertemuan ini kedua menteri membahas tentang kerja sama bilateral, mulai dari isu perbatasan, kerja sama bidang perdagangan, investasi dan pariwisata, kerja sama kekonsuleran, isu polusi asap serta kerja sama di bidang sosial budaya. Kedua negara juga semakin memperkuat kerjasama dalam hal kekonsuleran termasuk dalam hal menangani tenaga kerja Indonesia di Malaysia. Hal ini dilakukan mengingat terjadinya peningkatan jumlah TKI pada tahun 2013 dan juga karena meningkatnya jumlah kasus yang terjadi pada tahun tersebut. (Post, 2013)

Pada tahun 2014 pemerintah Malaysia mengadakan program re hiring, program ini sendiri pernah dilakukan pada

tahun 2011 dan dilakukan lagi pada tahun ini. Program ini mempunyai tujuan untuk menekan angka tenaga kerja Indonesia ilegal di Malaysia mengingat terjadinyapeningkatan tenaga kerja Indonesia ilegal di Malaysia pada tahun 2013 hingga tahun 2014. Program ini sendiri merupakan program kerja dari pemerintah Malaysia sendiri tanpa adanya bantuan dari pemerintah Indonesia, di samping itu program ini juga ditujukan untuk memberantas atau mengentaskan Pendatang Asing Tanpa Izin (PATI) yang mana sebagian besar berasal dari Indonesia. (Suastha, 2017)

Program ini sendiri dinilai oleh pemerintah Malaysia sebagai jalan keluar untuk mengatasi permasalahan TKI ilegal maupun PATI di Malaysia, akan tetapi yang terjadi justru sebaliknya. Program ini justru dikecam oleh para TKI maupun PATI karena memberikan persyaratan yang menyulitkan apabila ingin mengikuti program ini, menurut Direktur perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia Lalu Muhammad Iqbal sendiri proses dari program re hiring terlalu bertele-tele dan juga banyaknya calo yang ingin mengambil keuntungan membuat TKI dan PATI harus mengeluarkan biaya lebih banyak untuk mengikuti proses dari program re hiring tersebut. “Animo TKI ilegal untuk ikut program pemutihan melalui rehiring ataupun voluntary deportation ini tidak terlalu tinggi. Salah satu yang dikeluhkan para TKI ilegal ini adalah proses rumit, biaya mahal lantaran banyak calo. Mereka juga belum tentu lolos rehiring,” kata Iqbal. (Suastha, 2017)

Pada tahun yang sama jumlah TKI yang berada di Malaysia mengalami penurunan, hal ini tidak terlepas dari banyaknya kasus yang terjadi di Malaysia dimana membuat sebagian calon TKI enggan untuk bekerja di Malaysia. Pada tahun ini sebanyak 703 TKI ilegal di Malaysia telah dipulangkan ke Indonesia, pemulangan TKI ini dikarenakan tidak jelasnya status dari pekerja tersebut. Dimulai dari tahun 2013 hingga 2014 banyak sekali TKI yang bekerja di Malaysia terkena masalah karena berbagai hal seperti asal-usul TKI yang tidak berasal dari lembaga resmi penyalurkan TKI ke

luar negeri. Menurut duta besar Indonesia untuk Malaysia masih ada sekitar 500 TKI ilegal yang belum dapat dipulangkan dan akan dipulangkan pada tahun 2015 mendatang. (Kompas, 2014)

Pada tahun 2015 pemerintah Indonesia-Malaysia akhirnya membuat suatu kebijakan yang dinamakan dengan “Kebijakan Penempatan Tenaga Kerja Satu Pintu”. Kebijakan Penempatan Tenaga Kerja Satu Pintu adalah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia-Malaysia untuk membuat penyaluran tenaga kerja Indonesia (TKI) hanya melalui satu jalur saja dan perekrutan juga hanya melalui satu jalur saja. Pemerintah Indonesia dan Malaysia sepakat merealisasikan kebijakan penempatan tenaga kerja satu pintu TKI dan akan diimplementasikan di kementerian terkait. Pada tanggal 6 Februari 2015 dalam pertemuan Presiden Joko Widodo dan Perdana Menteri Nazab Razak di Putrajaya Malaysia, kedua pemimpin bersedia untuk mendorong upaya-upaya perlindungan yang lebih baik terhadap TKI diantaranya melalui penguatan pengiriman tenaga kerja melalui sarana legal dan prosedural. (Santosa, 2015)

Berdasarkan latar belakang diatas penulis tertarik untuk meneliti tentang **“Faktor-faktor yang mendasari terbentuknya Kebijakan Penempatan Tenaga Kerja Satu Pintu”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan diatas maka rumusan masalah yang diajukan adalah:  
Mengapa Indonesia sepakat untuk membuat Kebijakan Penempatan Tenaga Kerja Satu Pintu dengan Malaysia pada tahun 2015?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk menjelaskan faktor yang membuat Indonesia sepakat untuk membuat Kebijakan Penempatan Tenaga Kerja Satu Pintu dengan Malaysia.

#### **D. Kerangka Teoritik**

##### **Rational Choice Theory (Teori Pilihan Rasional)**

Teori Pilihan Rasional atau *Rational Choice* oleh Graham T. Allison dapat kita gunakan untuk menjelaskan alasan-alasan dalam setiap pengambilan keputusan luar negeri. Graham T. Allison melihat pilihan rasional dapat dijelaskan sebagai pilihan yang konsisten dan memaksimalkan pada nilai (*value-maximizing*), dalam batasan yang telah ditentukan. Maka pengambil keputusan harus memutuskan secara rasional dalam memilih berbagai alternatif kebijakan. Setiap Alternatif kebijakan yang diajukan dalam proses pengambilan kebijakan sangat beragam dan juga dengan mempertimbangkan dampak positif dan negatif (Untung dan Rugi) yang akan didapatkan dari kebijakan yang di ambil. Oleh sebab itu pengambilan kebijakan berdasarkan pilihan rasional memiliki beberapa komponen didalamnya yaitu: Tujuan atau sasaran, alternatif, konsekuensi dan pilihan. (Akbar, 2017)

Sementara itu, para teoritis sosiologi pilihan rasional seperti; James S. Coleman, Richard M. Emerson, Karen S. Cook, Peter M. Blau serta Robert von Mises; menyatakan pandangan yang sama, bahwa model pilihan rasional ini berupaya menunjukkan; (1) dasar fenomena sosial itu nyata, (2) para aktor bertindak untuk tujuan mengejar kepentingan secara rasional, (3) kecanggihan individualisme metodologis, (4) fokus analisis lebih pada aktor dan strateginya, dan (5) penggunaan logika deduksi untuk menjelaskan fenomena. (Rifai, 2015)

Menurut Friedman dan Hechter ada tiga kelebihan yang dimiliki oleh teori pilihan rasional, yaitu; (1) memiliki kontribusi pada area pengukuran, (2) sebagai pendekatan pertikaian dalam institusi sosial dan (3) memberikan kemungkinan tentang cara untuk menjawab pilihan tujuan suatu pihak. (Rifai, 2015)

Pada tahun 2013 hingga 2015 tenaga kerja Indonesia (TKI) mendapatkan masalah yang cukup besar di negara tempat mereka bekerja. Malaysia merupakan negara dengan jumlah kasus TKI terbesar di dunia, hal ini dikarenakan

Malaysia merupakan negara yang menggunakan jasa TKI terbanyak pada tahun 2013 hingga 2015. Banyak masalah/kasus yang terjadi pada TKI di Malaysia, dimana TKI ilegal menjadi masalah utama TKI di Malaysia. Masalah status legal dan ilegal menjadi poin penting dalam masalah TKI ilegal hal ini dikarenakan banyak tenaga kerja asal Indonesia yang berasal dari badan penyaluran tenaga kerja tidak resmi (ilegal), hal ini membuat TKI yang berasal dari badan tidak resmi tersebut dianggap sebagai tenaga kerja/pendatang ilegal di Malaysia.

Pada tahun 2013 hingga 2015 jumlah pendatang ilegal di Malaysia terus mengalami peningkatan yang mana tenaga kerja asal Indonesia merupakan salah satu penyumbang terbanyak, hal ini membuat banyak sekali kasus yang terjadi pada TKI ilegal di Malaysia seperti diperlakukan tidak baik oleh pemerintah Malaysia dan tidak sedikit pula yang menjadi gelandangan di Malaysia karena tidak jelasnya pekerjaan yang diberikan oleh badan penyaluran tenaga kerja tidak resmi.

Banyaknya badan penyaluran tenaga kerja tidak resmi yang memberikan syarat mudah bagi calon TKI membuat calon TKI tertarik untuk menggunakan jasa badan tidak resmi tersebut untuk bekerja di Malaysia. Tidak adanya kebijakan yang mengatur badan penyaluran tenaga kerja membuat bertambahnya badan penyaluran tenaga kerja tidak resmi, hal ini menjadi masalah serius baik bagi Malaysia maupun Indonesia karena dengan tidak adanya kebijakan tersebut menjadi kurang ketatnya peraturan tentang penyaluran tenaga kerja sehingga mudahnya untuk menyalurkan tenaga kerja dari lembaga penyaluran yang tidak resmi membuat meningkatnya angka tenaga kerja ilegal terutama tenaga kerja yang ada di Malaysia.

Di negara Malaysia sendiri terdapat masalah serius pada tahun yang sama, dimana jumlah pendatang ilegal terus meningkat dari tahun 2013 hingga 2015 dan jumlahnya tidak bisa dibilang sedikit. Tidak dapat dipungkiri bahwa Indonesia merupakan negara dengan pengirim pendatang ilegal terbanyak di Malaysia hal ini terjadi karena banyaknya tenaga



kerja asal Indonesia yang berasal dari badan penyaluran tidak resmi (ilegal) yang membuat status TKI tersebut tidak jelas. Pada tahun 2013 Malaysia sempat melakukan program pemutihan bagi para pendatang ilegal, pada program ini sebanyak kurang lebih 5000 TKI tertangkap, akan tetapi angka tersebut dapat dikatakan kecil mengingat banyaknya TKI ilegal di Malaysia. Hal ini juga dipegaruhi dengan fakta bahwa Malaysia merupakan negara dengan angka terbanyak dalam menggunakan jasa TKI pada tahun 2013-2015.

Melihat banyaknya masalah/kasus yang terjadi dalam hubungan kerjasama tenaga kerja akan mempengaruhi stabilitas kedua negara dan juga dapat membuat hubungan antar Indonesia dan Malaysia kian merenggang. Oleh karena itu kedua negara akhirnya sepakat untuk membuat kebijakan bersama untuk menyelesaikan masalah tenaga kerja Indonesia di Malaysia yang bernama Kebijakan Penempatan Tenaga Kerja Satu Pintu.

Indonesia sendiri melihat apabila Kebijakan Penempatan Tenaga Kerja Satu Pintu ini dapat terealisasikan maka dapat memberikan banyak dampak positif bagi negaranya seperti, akan sulitnya bagi badan penyaluran tenaga kerja tidak resmi untuk menyalurkan pekerjanya ke Malaysia. Hal ini membuat akan berkurangnya minat calon TKI untuk menggunakan jasa badan tidak resmi tersebut dan beralih menggunakan badan penyaluran resmi, dengan begitu Indonesia dapat menekan angka TKI ilegal yang bekerja di Malaysia.

Pada tahun 2015 Indonesia dan Malaysia akhirnya dapat merealisasikan pembuatan kebijakan bersama yaitu Kebijakan Penempatan Tenaga kerja Satu Pintu. Dengan kebijakan ini kedua negara akan berperan aktif untuk menyelesaikan masalah tenaga kerja bukan hanya secara satu pihak lagi seperti program pemutihan Malaysia pada tahun 2013. Indonesia mempunyai tujuan dengan adanya kebijakan ini jumlah badan penyaluran tenaga kerja tidak resmi (ilegal) dapat berkurang atau bahkan hilang, yang mana dengan tidak adanya badan penyaluran tersebut angka TKI ilegal dapat

berkurang karena calon TKI hanya dapat melewati satu jalur saja yaitu badan penyaluran tenaga kerja resm (singkronisasi proses penyaluran dan penerimaan TKI dari Indonesia ke Malaysia).

### **E. Hipotesis**

Indonesia sepakat untuk membuat kebijakan satu pintu karena dengan adanya Kebijakan Penempatan Tenaga Kerja Satu Pintu akan memberikan dampak positif bagi Indonesia seperti :

1. Mengatasi permasalahan tenaga kerja ilegal di malaysia seperti :
  - a. Mengurangi jumlah TKI ilegal di Malaysia
  - b. Mengurangi jalur penyaluran tenaga kerja ilegal
  - c. Memberikan perlindungan bagi TKI di Malaysia
2. Singkronisasi proses penyaluran dan penerimaan TKI di Indonesia dan Malaysia.

### **F. Batasan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas masalah yang muncul sangatlah kompleks sehingga perlu adanya pembatasan. Pembatasan masalah ini bertujuan agar pembahasan masalah tidak menjadi terlalu luas dan tidak bertele-tele. Penulis akan membatasi masalah yang akan menjadi bahan penelitian yaitu:

Faktor-faktor yang mendasari Indonesia dalam pembuatan Kebijakan Penempatan Tenaga Kerja Satu Pintu pada tahun 2013 hingga tahun 2015 atau 3 tahun sebelum kebijakan terbentuk.

### **G. Metodologi Penelitian**

Dalam meneliti skripsi yang berjudul “Kebijakan Penempatan Tenaga Kerja Satu Pintu Indonesia-Malaysia Dalam Mengatasi TKI Ilegal Pada Tahun 2015” peneliti akan menggunakan metode penelitian kualitatif dan studi literature, peneliti akan mengumpulkan data yang diperlukan dengan memanfaatkan berbagai macam sumber seperti buku, jurnal, dokumen resmi, maupun artikel dari media cetak maupun online yang dapat menunjang analisis dari penulis.

## **H. Sistematika Penulisan**

Penulisan ini akan dibagi kedalam 5 Bab:

Bab I : Pada Bab ini terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teoritik, hipotesis, batasan penelitian, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II : Pada Bab ini penulis akan membahas tentang hubungan kerjasama tenaga kerja Indonesia dan Malaysia, dan Kebijakan Penempatan Tenaga Kerja Satu Pintu

Bab III : Pada Bab ini penulis akan membahas mengenai latar belakang TKI ke luar negeri, , hal yang mendasari TKI memilih bekerja di Malaysia, dan masalah yang terjadi pada TKI di Malaysia.

IV : Pada Bab ini penulis akan membahas tentang faktor-faktor yang mendasari Indonesia membuat Kebijakan Penempatan Tenaga Kerja Satu Pintu.

V: Pada Bab ini penulis akan menjelaskan seluruh kesimpulan dari bab-bab sebelumnya dan merupakan pembahasan terakhir dari skripsi ini.