

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Alasan Pemilihan Judul**

Pemilihan Judul Kebijakan Moratorium Pengiriman Tenaga Kerja Indonesia (selanjutnya penulis singkat dengan TKI) ke Malaysia adalah berdasarkan fenomena yang terjadi seputar masalah kebijakan Moratorium pengiriman TKI ke Malaysia 2009.

Permasalahan Kebijakan Moratorium Pengiriman TKI ke Malaysia 2009 merupakan *issue* yang sangat menarik untuk dibahas, mengingat peran TKI yang sangat besar bagi pemasukan keuangan Negara. Dalam peranan penting ini lah Kebijakan Pemerintah terhadap TKI salah satu alasan sangat menarik untuk diteliti. Letak geografis Indonesia dan Malaysia sebagai negara bertetangga yang mudah ditempuh oleh TKI dibanding dengan negara lain seperti Arab Saudi juga salah satu pengaruhnya. Selain itu berbekal pengalaman magang di Konsulat Jenderal Republik Indonesia Johor Bahru Malaysia yang dimiliki penulis, menjadi motivasi penulis untuk meneliti yang berkenaan dengan TKI di Malaysia. Karena ingin menuangkan fakta lapangan dalam penulisan penelitian ini, dengan memanfaatkan data yang dikumpulkan selama magang dan relasi yang ada di tempat magang .

Adapun judul kajian ini terkait langsung dengan permasalahan yang sering muncul di media massa elektronik dan cetak, dan permasalahan ini juga mendapat respon dari berbagai kalangan masyarakat Indonesia.

Adanya ketergantungan kedua negara Indonesia dan Malaysia terhadap TKI menjadi kerjasama yang menimbulkan perlunya solusi untuk mencari jalan keluar permasalahan TKI ini. Dalam hal ini yang berperan langsung dalam pengambilan keputusan adalah Pemerintah dari kedua negara yakni Indonesia dan Malaysia.

Tidak hanya permasalahan TKI, salah satu kasus dari banyak kasus yang melibatkan Indonesia dan Malaysia. Kebijakan Pemerintah Indonesia terhadap Malaysia selalu menjadi pro dan kontra dari berbagai kalangan terutama Mahasiswa .

Dengan Judul di atas, penulis mencoba untuk meneliti serta menjelaskan mengapa pemerintah Indonesia Memoratorium pengiriman TKI ke Malaysia pada tahun 2009.

## **B. Latar Belakang**

Perekonomian Indonesia yang mengalami penurunan pada Tahun 1997 yang di kenal dengan terjadinya krisis moneter mengakibatkan banyaknya perusahaan melakukan pengurangan tenaga kerja atau melakukan PHK. Banyaknya Masyarakat yang kehilangan pekerjaan membuat lapangan pekerjaan di Indonesia menjadi masalah utama bagi pemerintah dalam memenuhi kebutuhan rakyatnya.

Tidak Mudah memang menekan tingkat pengangguran harus ada kemauan dari pencari kerja dan kemauan politik serta penegakan hukum yang kuat untuk menciptakan iklim investasi yang kondusif dan menciptakan kerjasam yang bisa menjawab kebutuhan bagi pengangguran 2,5 juta angkatan kerja setiap tahunnya.<sup>1</sup> Sempitnya lapangan pekerjaan membuat para pencari kerja sangat memanfaatkan untuk mencari kerja tidak hanya di Indonesia namun juga di negara tetangga salah satunya Malaysia. Pencari kerja ini di dominasi oleh mereka yang memiliki pendidikan lulusan rendah seperti lulusan Sekolah Dasar hingga Sekolah Menengah Atas. Memanfaatkan lapangan Pekerjaan yang ada di Malaysia yang memiliki berbagai kemudahan seperti jarak yang di tempuh, bahasa yang mudah di mengerti dan gaji yang tinggi di banding Indonesia. Gaji yang di peroleh khususnya oleh Pekerja Rumah Tangga berkisar mulai dari RM 300-400 yang ini jauh lebih tinggi di banding bekerja di Indonesia.

Pemerintah Malaysia yang menyatakan bahwa kebutuhan Tenaga Kerja Indonesia di Malaysia dalam sektor berbagai sektor formal menjadikan hal yang

---

<sup>1</sup> Kompas "Menakar Keampuhan obat Pengangguran" 2008

menjanjikan bagi calon Tenaga Kerja Indonesia berikut tabel mengenai kebutuhan TKI yang di minta oleh Malaysia.<sup>2</sup>

2008			
Sektor	Jenis Kelamin		TOTAL
	Laki-laki	Perempuan	
Perkebunan	12455	430	12885
Manufaktur	4171	12382	16553
Konstruksi	935	111	1046
Jasa	63	47	110
PLRT	0	3706	3706
	17624	16676	34300
<b>TOTAL</b>	34300		

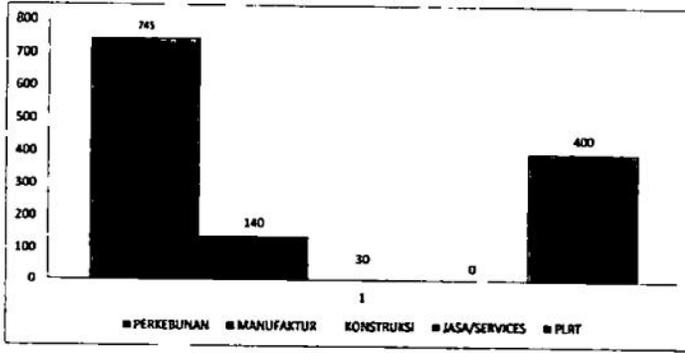
2009			
Sektor	Jenis Kelamin		TOTAL
	Laki-laki	Perempuan	
Perkebunan	10651	5	10656
Manufaktur	1069	4725	5794
Konstruksi	656	0	656
Jasa	20	4	24
PLRT	0	2226	226
	12396	1690	19356

<sup>2</sup> Fungsi Konsuler KJRI JB Malaysia

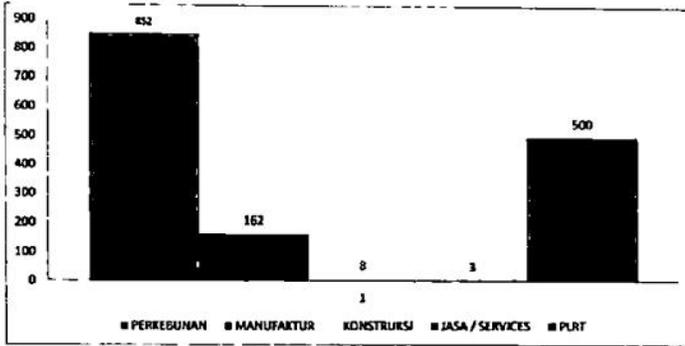
Jumlah permintaan pekerja Indonesia diatas menunjukkan bahwa kesempatan yang bisa di manfaatkan oleh tenaga kerja indonesia yang mayoritas berpendidikan rendah membuat tingginya minat angkatan kerja memilih untuk bekerja di Malaysia.

Banyaknya jumlah lapangan pekerjaan yang siap diisi oleh pencari kerja membuat permasalahan lapangan pekerjaan mulai teratasi dan kebutuhan akan lapangan pekerjaan sedikit terpenuhi dengan adanya kerjasama dengan Malaysia. Malaysia yang lebih mempercayai Indonesia sebagai Pekerja dalam berbagai sektor dikarenakan kepercayaan yang ada terhadap kinerja pekerja Indonesia yang terkenal rajin dan tekun di Malaysia. Berikut diagram rekapitulasi Permintaan Tenaga Kerja Indonesia Sektor Formal Konsulat Jenderal RI Johor Bahru Periode 2008-2009.

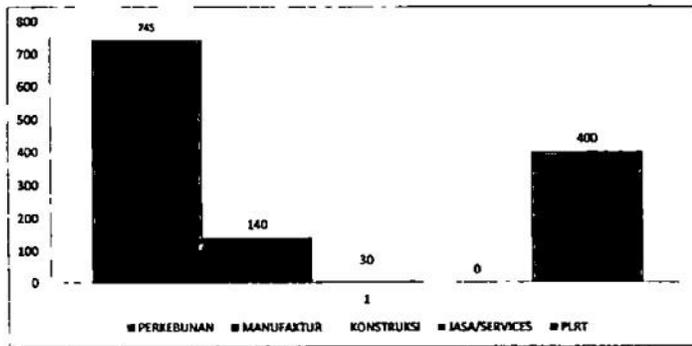
MARET 2009



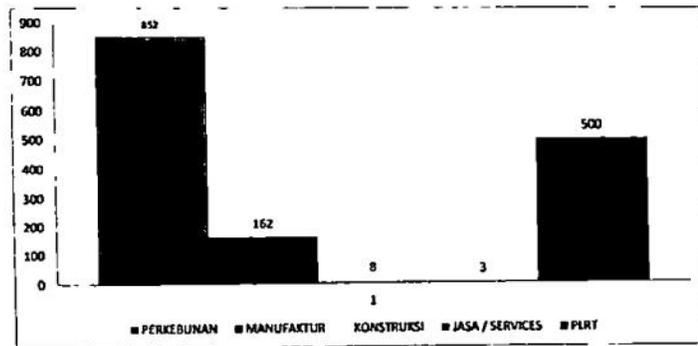
Apr-09



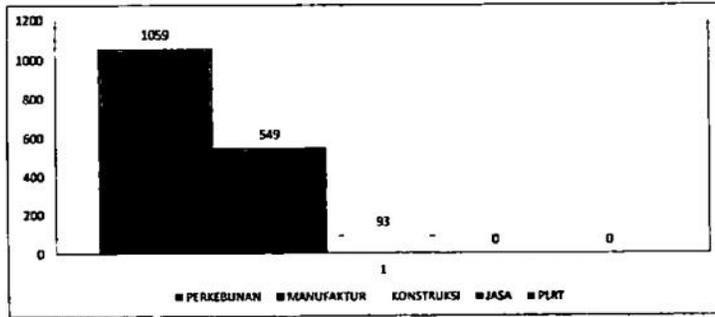
MARET 2009



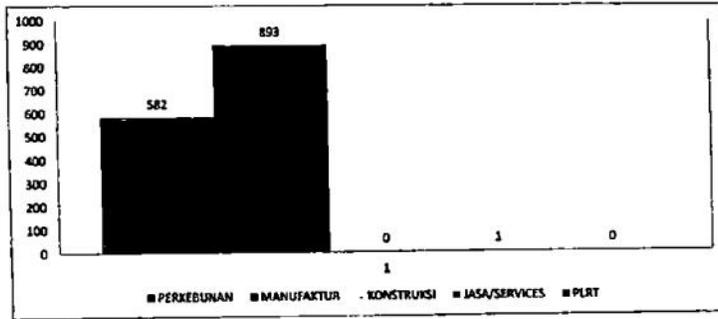
Apr-09



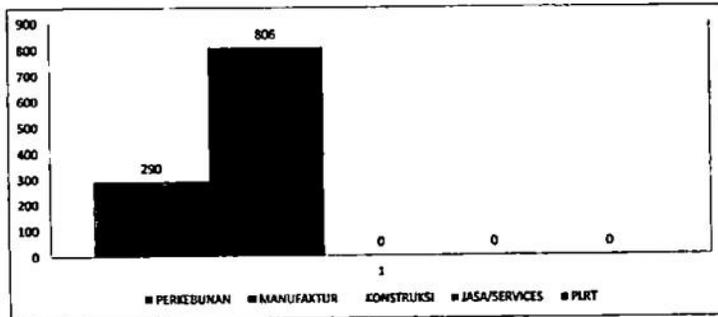
JULI 2002



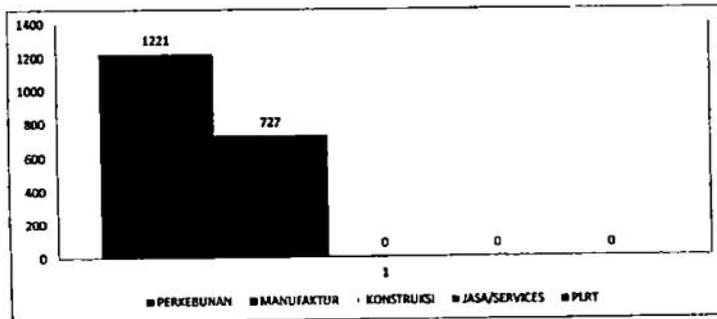
AGUSTUS 2002



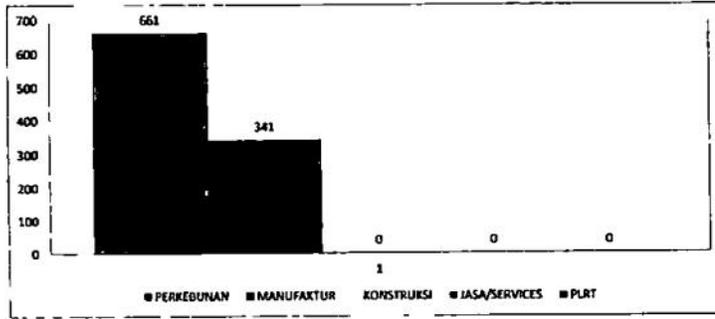
Sep-02



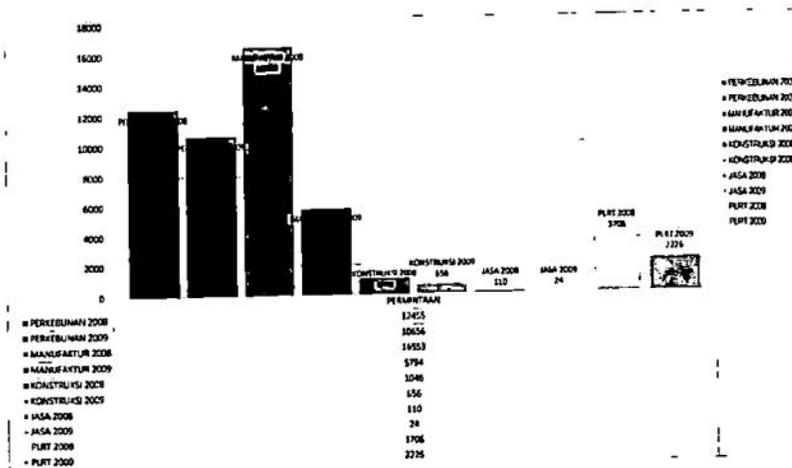
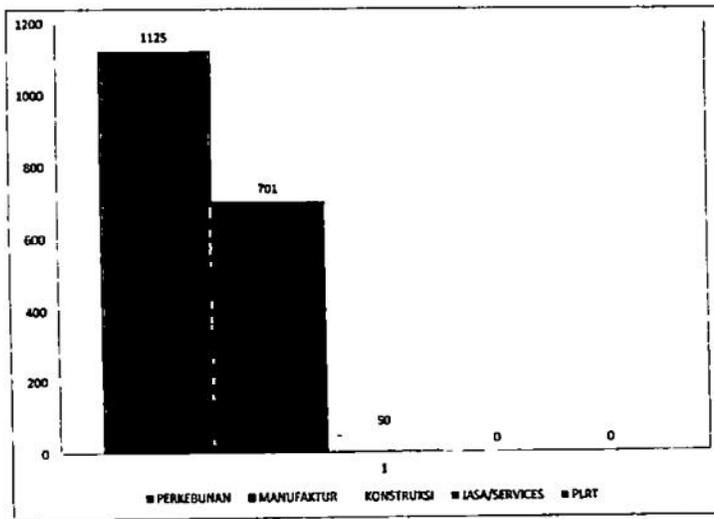
Oct-09



Nov-09



Dec-09



Tingginya jumlah TKI yang bekerja di luar negeri membuat kiriman uang ke Indonesia meningkat hal inilah yang membuat banyaknya pemasukan negara melalui adanya pengiriman Tenaga kerja Indonesia di berbagai negara khususnya Malaysia.

Hubungan kerjasama Indonesia dan Malaysia mengenai ketenagakerjaan banyak menguntungkan kedua belah pihak Indonesia dan Malaysia. Namun pada tanggal 25 juni 2009 pemerintah Indonesia mengambil kebijakan mengenai pengiriman Tenaga Kerja Indonesia ke Malaysia yakni dengan Memoratorium pengiriman Tenaga Kerja Indonesia ke Malaysia khususnya Pekerja Rumah Tangga.

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang penulis eksplorasi di atas, maka rumusan masalahnya adalah : *“Mengapa Pemerintah Indonesia memoratorium pengiriman Tenaga Kerja Indonesia ke Malaysia pada tahun 2009 ? “*

### **D. Kerangka Teori**

Untuk menjelaskan permasalahan yang ada, penulis menggunakan teori yang dipandang sesuai untuk menganalisa kasus dengan menggunakan teori Model Aktor Rasional oleh Graham T . Allison.

#### **Model Pembuatan Keputusan oleh Graham T. Allison**

Graham T. Allison memberikan gambaran mengenai proses pembuatan keputusan. Model yang digunakan adalah Model Aktor Rasional, Model Proses

Organisasi; dan Model Politik Birokratik. Dalam kasus ini, penulis akan menggunakan Model Aktor Rasional.

Dalam model ini, politik luar Negeri dipandang sebagai akibat dari tindakan-tindakan aktor rasional dalam menjelaskan secara rinci tujuan-tujuan mereka, pilihan-pilihan yang tersedia, dan konsekuensi-konsekuensi yang mungkin akan timbul dari tiap pilihan alternatif sebelum membuat keputusan.

Pembuatan keputusan politik luar negeri digambarkan sebagai suatu proses intelektual. Pemerintah dianalogikan dengan perilaku individu yang bernalar dan terkoordinasi. Setiap individu melalui beberapa tahap intelektual untuk menerapkan dan menetapkan pilihan atas alternatif-alternatif yang ada. Maka, unit analisis dalam pembuatan keputusan ini adalah pilihan-pilihan yang diambil oleh pemerintah.

Dengan demikian, analisis tentang politik luar negeri harus memusatkan perhatian pada penelaah kepentingan nasional dan tujuan dari suatu bangsa itu sendiri. Berbagai alternatif-alternatif kebijaksanaan yang biasanya dijalankan oleh pemerintah harus memperhitungkan untung dan ruginya. Seorang pengambil kebijakan harus mengambil keputusan strategis tersebut dan mampu mempelajarinya kembali, mengingat keputusan yang diambil merupakan keputusan untuk pemerintahannya. Aktor pembuatan keputusan dalam melakukan pilihan atas alternatif-alternatif ini menggunakan "Optimalisasi Hasil". Pembuat keputusan selalu siap untuk melakukan perubahan atau penyesuaian dalam

kebijaksanaannya melalui beberapa informasi yang diperolehnya dan beberapa sumber yang dapat dipakai untuk mencapai tujuan yang mereka tetapkan.<sup>3</sup>

Dengan demikian, maka para pembuat keputusan tersebut mampu menggunakan rasionalitasnya untuk pengambilan keputusan. Dan keputusan yang diambil cenderung menyangkut keputusan luar negeri yang dibuat secara rasional.

Oleh karena itu, dalam keadaan demikian, maka pembuat keputusan harus mengetahui apa yang menjadi tujuan dalam melakukan tindakan ini. Untuk menentukan politik luar negeri, dalam mempelajari proses pembuatan keputusan politik luar negeri, harus diketahui siapa yang ikut bermain, yang mempengaruhi berbagai persepsi pembuatan keputusan, dan bagaimana cara mengagregasikan kepentingan tersebut sehingga menghasilkan suatu keputusan pemerintah yang baik.

Model ini sangat terkenal terutama karena asumsi rasional yang dikandungnya. Para pembuat keputusan dianggap rasional dan kita umumnya cenderung berfikir bahwa pembuat keputusan dibuat secara rasional. Karena itulah model ini sangat sering diterapkan untuk mendeskripsikan dan menjelaskan politik luar negeri. Kebijakan yang diambil/politik luar negeri yang dilaksanakan merupakan pilihan yang layak mengingat tujuan-tujuan strategis dari bangsa tersebut yang pasti menguntungkan tujuan/kepentingan nasionalnya.

Sebagai aplikasi dalam penulisan skripsi ini, dapat dilihat dengan menggunakan teori Graham T. Allison Model Aktor Rasional, proses penyelesaian dalam setiap kasus atau masalah antara Indonesia dengan Malaysia

---

<sup>3</sup>Mochtar Mas' oed. *Ilmu Hubungan Internasional*, disiplin dan metodologi. Jakarta LP3ES,1990.Hal 234

mampu diselesaikan secara bijaksana dengan mengambil kebijakan yang dapat mengedepankan kepentingan nasional dan perlindungan yang semestinya untuk rakyat Indonesia yang ada di Malaysia.

Walaupun pengaruh media massa dan protes Masyarakat dominan, tetapi agaknya mereka bukan pemain utama dalam hubungan Indonesia-Malaysia. Pemain utamanya adalah tetap Kementerian Luar Negeri, Presiden, mungkin Militer atau pelaku-pelaku ekonomi. Mereka ini lebih menentukan keputusan Politik Luar Negeri terhadap Malaysia dari pada protes-protes dan laporan yang begitu berperan dalam setiap kejadian atau kasus Indonesia-Malaysia.<sup>4</sup>

Sebelum melihat peranan pemain-pemain utama tadi, ada baiknya dilihat terlebih dahulu mengapa protes dan media kurang berpengaruh atau pengaruhnya sangat terbatas dalam perumusan kebijakan luar negeri terhadap Malaysia. Alasan utama adalah karena protes itu sesaat, tanpa tujuan jangka panjang dan terkadang dipengaruhi oleh kepentingan politik tertentu. Tujuan mereka juga tidak dirumuskan secara kongkrit dalam suatu aksi jangka panjang.<sup>5</sup>

Menarik untuk memahami bahwa protes-protes ini hanya muncul pada saat-saat ada kasus yang diangkat kepermukaan oleh media, semua itu tidak menjadi masalah besar. Pada bulann Juli 2010, misalnya, ada 8 nelayan Indonesia yang ditangkap karena melewati perbatasan laut Malaysia. Mereka kemudian dibawa ke pengadilan dan dinyatakan bersalah sehingga harus dipenjara antara 4 sampai 6 bulan. Mereka ditempatkan dipenjara Pokok Sena, Alor Setar, Kedah.

---

<sup>4</sup> Abubakar Eby Hara, *Pengantar Analisis Politik Luar Negeri dari Realisme sampai Konstruktivisme*. Nuansa Bandung. Hal.101

<sup>5</sup> Ibid.

Pada saat yang hampir bersamaan, ada 5 nelayan Indonesia yang jugatertangkap karena memasukiperairan Malaysia. Namun, karena intervensi dan pendampingan konsulat Indonesia di Penang , mereka terbukti tidak bersalah karena memang terjadi kerusakan mesin dalam kapal motor mereka yang membuat mereka terombang ambing dan Masuk keperairan Malaysia. Sementara 8 nelayan sebelumnya agaknya tidak bisa membuktikan bahwa mereka tidak sengaja memasuki perairan Malaysia.<sup>6</sup>

Mungkin karena mereka ini bukan *orang besar*, seperti para anggota Kementerian Kelautan dan Perikanan, mereka tidak mendapatkan pemberitaan besar. Intervensi pemerintah melalui kedutaan besar mungkin lambat karena mereka mungkin tidak mendapatkan informasi atau, walaupun ada informasi, kasusnya memang tidak bisa mereka bantu. Para staf kedubes ini sangat paham apa yang dapat mereka lakukan dan intervensi dalam yuridiksi kedaulatan negara lain. Jadi, mereka tidak sembarang marah dan melakukan tindakan yang tergesa-gesa.<sup>7</sup>

Belajar dari kasus ini.apa yang disampaikan masyarakat melalui protes ternyata sangatlah selektif juga mudah terprovokasi oleh pemberitaan media yang sensional. Masyarakat semestinya mempunyai tujuan yang serius dalam protes-protes, mereka harus mengawal kebijakan pemerintah dan memastikan bahwa pemerintah melakukan hal yang terbaik dalam mencapai kesepakatan dengan Malaysia. Tetapi kebanyakan protes-protes itu segera reda setelah dilakukan

---

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid. hal 102.

beberapa respon baik dari Malaysia maupun pemerintah Indonesia. Dan respon yang dilakukan lebih mengarah pada memuaskan para pemprotes saja.<sup>8</sup>

Dalam kasus lainnya, Malaysia mengklaim kekayaan budaya seperti tari-tarian, produk batik dan makanan. Entah karena sengaja atau tidak Malaysia mengambil tari-tarian, lagu dan makanan yang memang sebetulnya milik Indonesia sebagai ikon wisata mereka. Hal ini telah menimbulkan protes-protes di banyak kota di Indonesia. Dan tidak hanya itu, Indonesia dan Malaysia selalu semakin maju dalam persaingan di kawasan ataupun di tingkat global, upaya untuk memperkuat diri, menjaga kedaulatan nasional dan meningkatkan kemampuan, baik ekonomi maupun militer, ditujukan dari persaingan Indonesia dan Malaysia dalam berbagai bidang, seperti pulau-pulau dan batas laut. Bahkan pulau-pulau Sipadan dan Ligitan yang mana Malaysia mengakui sudah termasuk wilayah kedaulatan Malaysia melalui keputusan Mahkamah Internasional.<sup>9</sup>

Dalam setiap kasus yang terjadi di antara Indonesia dan Malaysia, Indonesia terkesan tidak dapat bersikap keras terhadap Malaysia yaitu tidak melakukan pemutusan diplomatik namun tetap menjaga hubungan kedua negara. Hal ini dilakukan Indonesia karena banyak pertimbangan-pertimbangan kepentingan Indonesia di Malaysia, misalnya dalam bidang ekonomi ekspor impor di antara keduanya kerap kali berlangsung. Kepentingan Indonesia terhadap Malaysia yang sangat tinggi adalah masalah lapangan kerja. Dalam hal ini Malaysia juga memiliki kebutuhan terhadap tenaga kerja. Tingginya jumlah

---

<sup>8</sup> ibid

<sup>9</sup> Abubakar Eby Hara, *Pengantar Analisis Politik Luar Negeri dari Realisme sampai Konstruktivisme*. Nuansa Bandung. Hal.54

penduduk Indonesia dan sempitnya lapangan pekerjaan menjadikan kedua hubungan Indonesia Malaysia saling memiliki kepentingan.

Dampak yang sangat besar bagi Indonesia jika sampai TKI kita dilarang bekerja di Malaysia adalah bertambahnya pengangguran yang dapat mengganggu kemajuan ekonomi Indonesia . sampai saat ini , meskipun kurang mendapat dukungan dari pemerintah dan sering diperlakukan tidak adil baik oleh para birokrasi Indonesia dan masyarakat Malaysia, para TKI juga menyadari menyambung hidup ,mereka di luar negeri penuh dengan segala resiko.<sup>10</sup>

Dengan banyaknya kasus yang menimbulkan ketegangan antara Indonesia dan Malaysia jangan sampai mempengaruhi stabilitas hubungan di antara kedua negara ini. Sebagai sebuah negara di lingkungan internasional, Indonesia dan Malaysia negara bertetangga yang saling mempengaruhi satu sama lain.

#### **E. Hipotesa**

Berdasarkan latar belakang masalah serta kerangka teori dasar yang telah dijelaskan sebelumnya, dapat diperoleh beberapa hipotesa untuk menjawab masalah yang ada yaitu alasan Pemerintah Indonesia memorandum pengiriman TKI ke Malaysia pada tahun 2009 adalah :

1. Meningkatkan dan memperbaiki nasib TKI di Malaysia agar pemerintah Malaysia lebih menjamin dan memperhatikan hak-hak TKI di Malaysia.
2. Kesadaran akan kelemahan Sitem Pengiriman TKI ke Malaysia.

---

<sup>10</sup> Ibid.hal.120

#### **F. Tujuan Penelitian**

Secara umum, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui seperti apa kebijakan Indonesia untuk menghentikan pengiriman TKI ke Malaysia. Penelitian ini juga sebagai upaya memperkaya kajian studi Ilmu Hubungan Internasional secara empiris tentang kebijakan RI untuk menghentikan pengiriman TKI ke Malaysia. Secara khusus penelitian ini bertujuan sebagai upaya intelektual yang penulis lakukan setelah menempuh masa studi di jurusan Ilmu Hubungan Internasional Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, sekaligus sebagai prasyarat untuk menyelesaikan pendidikan sarjana .

#### **G. Jangkauan Penelitian**

Jangkauan penulisan dari sebuah penelitian sangat diperlukan. Hal ini untuk menghindari adanya penyimpangan pembahasan dan pembuktian terhadap hipotesa dan pokok permasalahan yang telah diajukan. Karena masalah utama dari tugas ini adalah untuk menjelaskan tentang kebijakan Moratorium pengiriman TKI ke Malaysia 2009. Dengan menggunakan periode waktu 2005-2009 hubungan Indonesia Malaysia dan meninjau manfaat dari kerjasama yang di bina hingga munculnya kebijakan moratorium pengiriman TKI ke Malaysia 2009.

#### **H. Metode Penelitian**

Metode yang digunakan untuk menulis adalah analisis isi penelitian yang berarti bahwa penelitian diperbolehkan untuk meneliti objek tanpa melibatkannya. Dalam menggunakan metode ini, peneliti memperoleh informasi dari beberapa sumber yang relevan. Seperti buku, laporan, koran, internet, website resmi, KJRI JB Malaysia dan sumber lainnya.

## **I. Sistematika Penulisan**

Disamping pemaparan yang Penulis susun diatas, sebagai unsur dari penulisan yang paling penting dalam karya ilmiah, maka perlu adanya sistematika penulisan. Dengan demikian, penulisan skripsi ini tidak akan menyalahi kaidah penulisan ilmiah yang telah dibakukan dalam beberapa penulisan karya ilmiah.

Adapun sistematika penulisan yang penulis gunakan dalam menulis skripsi ini adalah sebagai berikut :

- BAB I** Pada Bab ini terdiri dari pendahuluan, yaitu yang berisikan alasan pemilihan judul, latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka teori, hipotesa, tujuan penelitian, jangkauan penelitian, metode penelitian, sistematika penulisan.
- BAB II** Pada Bab ini penulis akan membahas tentang Dinamika TKI ke Malaysia dimulai dengan pengertian TKI, latar belakang mengapa TKI kerja di Luar Negeri dan mengenai keuntungan Pengiriman TKI ke Luar Negeri.
- BAB III** Pada Bab ini Penulis akan membahas mengenai Kebijakan Moratorium Pengiriman TKI ke Malaysia, Proses Pengiriman TKI dan Proses Pembuatan Kebijakan Moratorium TKI ke Malaysia.
- BAB IV** Pada Bab ini Penulis akan membahas tentang Sebab-sebab keputusan Moratorium, meningkatnya kepedulian Pemerintah Indonesia Terhadap TKI di Malaysia, hingga munculnya kesadaran akan Kelemahan Sistem / Aturan Pengiriman TKI ke Malaysia.

**BAB V** Pada Bab ini Penulis akan membahas kesimpulan dari seluruh bab-bab sebelumnya dan merupakan pembahasan terakhir atau penutup dari penulisan skripsi ini