

BAB I

PENDAHULUAN

Tidak hanya di era modern, aktivitas perpindahan barang, jasa serta manusia yang melintasi batas-batas tertentu telah jauh terjadi sejak berabad-abad lalu. Berbagai faktor dan dampak turut memberi warna dalam perkembangan seta pola yang telah tercipta sebelumnya. Seiring perkembangannya, banyak kajian yang menganalisa fenomena ini guna mengetahui sisi negatif maupun positif serta cara memanfaatkannya. Hal-hal diatas dilakukan mengingat fenomena tersebut tidak lekang oleh waktu melainkan terus berkembang dan terus memunculkan pola-pola serta efek baru.

A. Latar Belakang

Dalam jurnal Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) 31 Juli 2012, Sekretaris Jendral PBB menyatakan bahwa sejak tahun 1990-2010, angka migrasi internasional terus mengalami kenaikan yang cukup tajam.

More people live outside their country of origin today than at any time in history. The global number of international migrants increased from 155 million in 1990 to 214 million in 2010. During that period, the number of international migrants in the more developed regions, or the North, grew by 46 million, or 56 percent, while the immigrant population in the South increased by 13 million, or 18 percent. By 2010, almost 60 percent of all international migrants in the world were living in more developed countries, compared with 53 percent in 1990.¹

Disebutkan dalam data tersebut bahwa terdapat 155 juta jiwa yang melakukan aktivitas migrasi internasional pada tahun 1990 silam. Namun, pada

¹ United Nations, 2012. *Secretary-General's Report on International Migration and Development* <http://daccess-ods.un.org/TMP/500607.416033745.html>, di akses pada 5 Agustus 2015.

tahun 2010 sudah meningkat menjadi 214 juta jiwa. Dalam kurun waktu 20 tahun itu jika di rata-rata, maka setiap tahun terdapat sebanyak 3 juta jiwa yang melakukan migrasi. Jeanne Batalova menulis laporan dalam jurnal *Migration Policy Institute* bahwa sejak tahun 1960 hingga 2009 telah terjadi lonjakan imigran asal Asia yang lahir di Amerika Serikat yaitu sebanyak hampir 22 kali lipat. Berikut adalah tabel yang menunjukkan angka pertumbuhan tersebut:

Tabel 1 Pertumbuhan Populasi Penduduk Asli Asia di AS, 1960-2009 (dalam ribuan)²

Tahun	Total Kelahiran Asing	Kelahiran Asia	
		Jumlah	Persentase Total
1960	9,738	491	5.0%
1970	9,619	825	8.6%
1980	14,080	2,540	18.0%
1990	19,767	4,979	25.2%
2000	31,108	8,226	26.4%
2009	38,517	10,652	27.7%

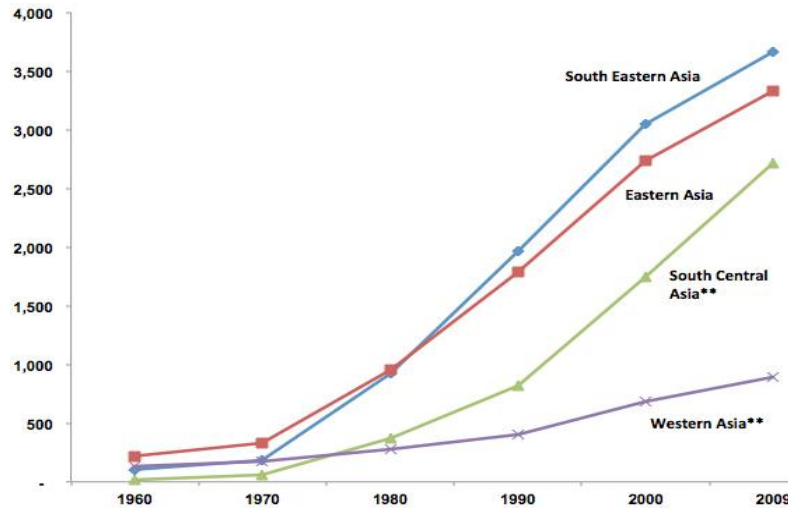
Sumber: Data untuk tahun 2000 di ambil dari Sensus selama sepuluh tahun³

Dari data tersebut terlihat jumlah awal penduduk Asia yang lahir di AS berjumlah 491 ribu dan terus merangkak hingga sebanyak 10.652 juta jiwa pada tahun 2009. Terlihat lonjakan yang paling signifikan yaitu hanya dalam kurun waktu satu dekade pada 70 (825.000) menuju 80 (2.5 juta) menunjukkan peningkatan angka sebanyak 3 kali lipat. Terdapat pula data yang menunjukkan jumlah imigran kelahiran Asia berdasarkan pembagian wilayahnya.

² Jeanne Batalova, 2011. *Asian Immigrants in the United States*. <http://www.migrationpolicy.org/article/asian-immigrants-united-states-1>, di akses pada 14 Oktober 2016.

³ Data untuk tahun 2009 dari *American Community Survey 2009*. Data untuk dekade sebelumnya di ambil dari Gibson, Campbell, dan Emily Lennon, Biro Sensus Amerika Serikat, *Working paper: No. 29, Historical Census Statistics* pada Penduduk kelahiran Asing di Amerika Serikat: 1850-1990, *Printing Office* Pemerintah AS, Washington, DC, 1999.

Grafik 1 Jumlah Pertumbuhan Penduduk Asli Asia di AS Berdasarkan Wilayah Kelahiran, 1960-2009 (dalam ribuan)⁴



Sumber: Data untuk tahun 2000 di ambil dari Sensus selama sepuluh tahun⁵

*Jumlah daerah tidak menambah total dari penduduk kelahiran Asia karena mereka yang dilaporkan tidak sesuai dengan kategori klasifikasi. Datanya mungkin tidak langsung sebanding setiap tahun karena perubahan skema klasifikasi dari Biro Sensus.

**Jumlah untuk Asia Selatan dan Barat pada tahun 2000 dan 2009 termasuk negara-negara yang terbentuk dari daerah yang merupakan bagian dari Uni Soviet, yang sebelumnya diklasifikasikan sebagai Eropa.

Data di atas menunjukkan bahwa negara-negara di Asia Tenggara dengan jumlah total 3.667.000 populasi mewakili persentase terbanyak yaitu 34.4 persen pada tahun 2009. Tiga negara teratas dari wilayah ini adalah Filipina (1.726.000), Vietnam (1.152.000) dan Thailand (203.000).

Jumlah lain yang mewakili 31.3 persen berada di Asia Timur dengan total populasi 3.334.000 jiwa. Mereka yang berasal dari China/Hongkong tercatat

⁴Jeanne Batalova, Op. cit.

⁵Data untuk tahun 2009 dari *American Community Survey 2009*. Data untuk dekade sebelumnya di ambil dari Gibson, Campbell, dan Emily Lennon, Biro Sensus Amerika Serikat, *Working paper: No. 29, Historical Census Statistics* pada Penduduk kelahiran Asing di Amerika Serikat: 1850-1990, *Printing Office* Pemerintah AS, Washington, DC, 1999.

sebagai populasi terbesar dari wilayah tersebut dengan jumlah total 1.665.000 jiwa, di ikuti Korea Selatan dan Korea Utara (1.004.000) dan Taiwan (348.000).

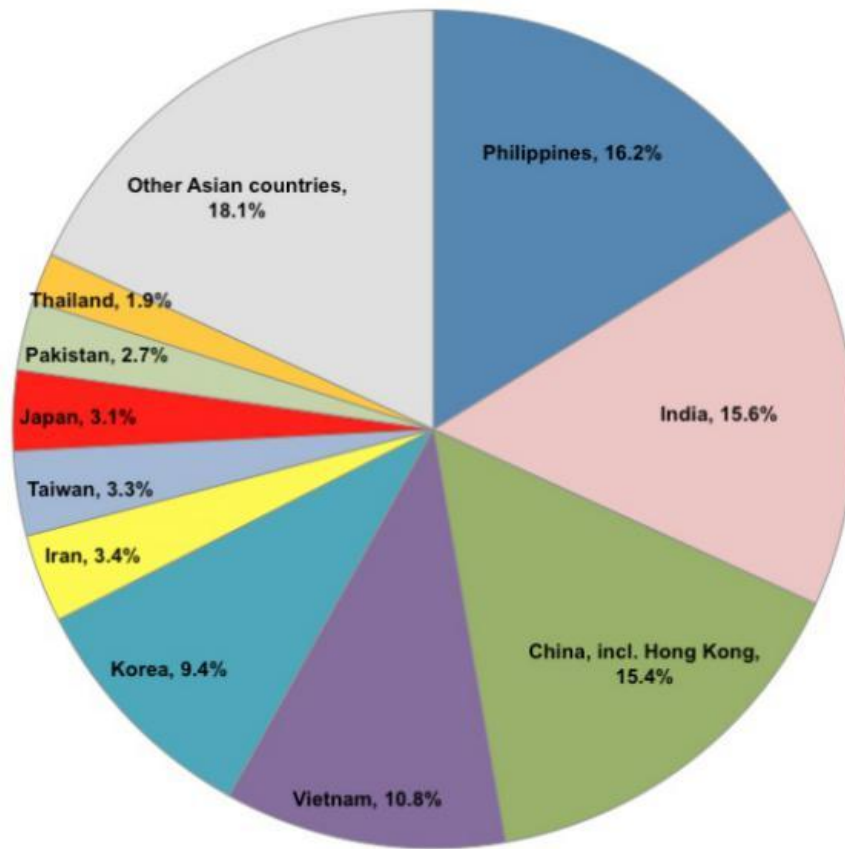
Adapun negara-negara di Asia Selatan yang berjumlah 2.714.000 mewakili sebesar 25.5 persen. India merupakan kontributor penduduk terbanyak yaitu berjumlah 1.665.000 jiwa yang kemudian diikuti oleh Iran (363.000) dan Pakistan (284.000). Sedangkan Asia Barat menempati posisi terakhir yaitu 8.4 persen dan berjumlah 893.000 jiwa dengan Iraq (154.000) sebagai negara utama dengan populasi terbanyak, diikuti Israel (140.000) dan Lebanon (124.000).⁶ Selain data-data diatas, terdapat pula data imigran Asia berdasarkan sepuluh negara teratas imigran asal Asia yaitu dapat dilihat dalam grafik 2.

Data tersebut menunjukkan bahwa Filipina (16.2 persen) menjadi negara teratas yang melahirkan generasinya di AS. Besaran angka tersebut kemudian di susul oleh India (15.6 persen) dan China sekaligus Hong Kong (15.4 persen). Disamping data-data yang telah disajikan pada tahun 2009 tersebut, adapun data tahun 2008 yang menunjukkan bahwa terdapat sekitar 75 persen dari orang India yang berpendidikan tinggi atau professional. Berdasarkan prestasi akademik, imigran India berpendidikan lebih baik dibandingkan imigran lain bahkan penduduk asli.⁷

⁶ Jeanne Batalova, Op. cit.

⁷ Aaron Terrazas and Cristina Batog, 2010. *Indian Immigrants in the United States*. <http://www.migrationpolicy.org/article/asian-immigrants-united-states-1>, 14 Oktober 2016.

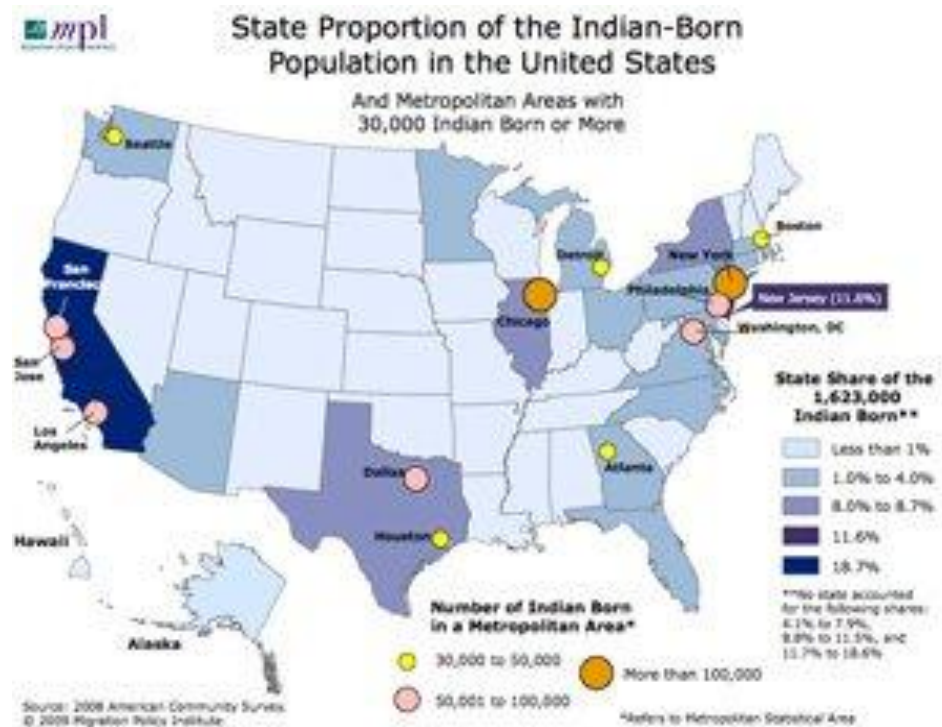
Grafik 2 Sepuluh Negara Teratas Imigran Asal Asia, 2009



Sumber: Biro Konsensus AS, *American Community Survey* 2009

Terdapat pula data yang menunjukkan besaran persebaran sejumlah imigran India yang ada AS, dapat dilihat dalam grafik berikut:

Grafik 3 Proporsi Populasi Imigran India yang ada di AS



Sumber: <http://www.migrationpolicy.org/article/indian-immigrants-united-states-1/>

Dari data tersebut, tercatat sebanyak 1.6 juta imigran India merupakan kelompok terbesar ketiga di AS setelah Meksiko dan Filipina pada tahun 2008. Pada tahun 1990 menuju 2000, peningkatan populasi India disana mengalami kenaikan sebesar 65.000 jiwa per tahun atau setara dengan 1.2 juta jiwa dalam kurun waktu sepuluh tahun.⁸

Fenomena migrasi ini tentu akan membawa dampak yang serius jika terjadi secara terus menerus serta dalam jumlah yang tidak sedikit. Tidak mengherankan hal ini mendapatkan perhatian khusus berbagai negara dibelahan

⁸ Ibid.

dunia baik yang berperan sebagai negara pengirim, negara transit, negara penerima maupun negara pelaku ketiga kombinasi.⁹

India selaku negara pengirim khususnya *braindrainer*, fenomena ini menyebabkan ketidakseimbangan baik dari sisi ekonomi karena harus membayar lebih tinggi upah ekspatriat daripada upah bagi tenaga terdidik dalam negeri, maupun dari sisi produktivitas karena telah banyak kehilangan SDM berkualitas yang nantinya diharapkan dapat lebih berkreasi dan inovatif dalam mengembangkan produk domestik.

Skripsi ini akan mengupas tentang kebijakan pemerintah India terhadap fenomena *brain drain* yang telah dikenal sejak era pasca Perang Dunia II (PD II). *Brain drain* merupakan sebuah istilah yang biasa digunakan untuk menyebut sekelompok individu profesional (berpendidikan tinggi, berbakat dan terlatih dibidangnya masing-masing) atau sumber daya manusia (SDM) berkualitas yang bermigrasi (bekerja, menetap bahkan pindah kewarganegaraan) ke negara lain terutama negara maju seperti Amerika Serikat, diikuti Kanada, Australia, Jerman, Rusia, Inggris dan Perancis.

Istilah *brain drain* pertama kali dikemukakan oleh The Royal Society pada tahun 1960an pasca PD II, dimana fenomena ini menggambarkan adanya aktivitas emigrasi ilmuwan, teknolog, dokter dan tenaga ahli lainnya dari negara berkembang seperti Cina, India, dan Korea Selatan yang bekerja di negara anggota *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD)

⁹ Ahmad Zulfikar, 2013. *Alasan Pemerintah Indonesia Meratifikasi Konvensi Internasional Perlindungan Hak Pekerja Migran Tahun 2012*.

seperti Kanada, Amerika Serikat dan Eropa Barat.¹⁰ Adapun sumber lain menyatakan bahwa istilah ini pertama kali digunakan di Inggris untuk menggambarkan masuknya ilmuwan dan teknolog dari India.

Beberapa ahli telah melakukan penelitian dan analisis serius mengenai masalah ini, seperti Carrington dan Detragiache dalam *working paper* berjudul *How extensive is the brain drain?*. Mereka membuat estimasi, dari jumlah penduduk 61 negara berkembang yang bermigrasi kenegara-negara maju, sekitar 54,3 persen memilih Amerika Serikat sebagai negara tujuan karena terobsesi oleh jargon “*the American dream*” yang terkenal.¹¹

*Skilled migration flows are highly concentrated in a few destination countries, and developed countries absorb some 80 percent of all international high-skilled migratory flows. The major country is the United States, which hosts some 40 per cent of all internationally mobile high-skilled people. It is followed by Canada, Australia, United Kingdom, Germany, Russian Federation and France. The professions most affected by brain drain are computer specialists, accountants, managers, medical doctors and nurses and, among higher education levels, scientists and academics.*¹²

Dalam jurnal *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) *Chapter 4 Mobilizing the Diaspora: From Brain Drain to Brain Gain* tertulis bahwa informatisi (ahli ICT), akuntan, manager, dokter dan perawat, insinyur serta ahli-ahli lainnya dari negara-negara miskin setiap tahun terus mengalir ke negara-negara makmur dan maju. Dapat dilihat bahwa 80 persen dari

¹⁰ William J. Carrington and Enrica Detragiache. June 1999, Volume 36, Number 2. “*How Extensive Is the Brain drain?*,” *IMF Working Paper 98/102(Washington)*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1999/06/carringt.htm>, di akses pada 3 Januari 2016.

¹¹Ibid.

¹² UNCTAD, 2012. *Chapter 4 Mobilizing the Diaspora: From Brain drain to Brain Gain pdf*. Hlm.90. http://unctad.org/en/PublicationChapters/ldcr2012_ch4_en.pdf, di akses pada 23 Desember 2015.

seluruh pelaku *brain drain* internasional terserap oleh negara maju dan AS sebagai negara mayoritas yang menyerap 40 persen dari seluruh *braindrainer* internasional.

Para *braindrainer* itu umumnya berasal dari Amerika Latin, Asia, sub-Sahara Afrika, Afrika Utara, dan Timur Tengah. Dari Asia, imigran yang paling banyak berasal dari Filipina (1.136 juta orang), India (1.037 juta orang), Meksiko (922 ribu orang), Cina (816 ribu orang), dan Vietnam (506 ribu orang).¹³ Yang mengejutkan yaitu lebih dari 75 persen dari imigran India telah mengenyam pendidikan tinggi, dibandingkan dengan hanya 53 persen dari imigran Korea.¹⁴

Semakin meningkatnya angka *brain drain* di India ini tentu memberikan konsekuensi yang layak dipertimbangkan oleh negara pengirim khususnya karena jelas merugikan baik dalam jangka panjang maupun jangka pendek.¹⁵ Melihat banyaknya generasi cemerlang India yang berada di AS dengan segudang prestasi, menjadikan Perdana Menteri PV Narasimha Rao berminat menarik aset-aset tersebut. Dengan memanfaatkan keahlian mereka sebagai pakar *software*, maka diterapkanlah *political will* berupa kebijakan pemberian insentif dan menciptakan suasana yang kondusif bagi perkembangan industri teknologi pada 1991 sebagai pancingan agar mereka bersedia kembali. Selain itu, pemerintah juga ingin

¹³ Frederic Docquire and Abdeslam Marfouk, 2000. “*International Migration by Education Attainment 1990-2000.*” Hlm. 173.
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN022366.pdf>, diakses pada 19 Januari 2016.

¹⁴ William J. Carrington and Enrica Detragiache, 1999. Op. cit.

¹⁵ H. G Grubel and A. Scott, 1996. *The International Flow of Human Capital*. American Economic Review 56 (1/2): 268—74.

mewujudkan cita-cita bangsa untuk menjadikan India sebagai pusat teknologi, diharapkan pula sekembali mereka akan turut memperbaiki keadaan yang kacau.

Mayoritas motif pelaku *brain drain* yang paling umum yaitu ingin mendapatkan peluang pekerjaan yang lebih baik dengan harapan dapat meningkatkan taraf hidup juga hal-hal lain yang mungkin tidak didapatkan dari negara asal serta faktor-faktor lain yang menjadi penghambat dan pendukung diaspora tersebut. Dengan kata lain hal ini terjadi sebagai akibat dari kelemahan-kelemahan yang ada di negara asal. Sedangkan India sendiri terkena implikasi negatifnya seperti berkurangnya masyarakat berusia produktif yang secara langsung berimbas pada menurunnya produk inovatif dalam negeri yang sangat dibutuhkan dalam persaingan dagang.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan masalah yang diajukan adalah:

“Apa upaya yang dilakukan pemerintah India dalam menanggulangi *brain drain*?”

C. Tujuan Penelitian

Penulisan skripsi ini bertujuan antara lain untuk:

1. Mengetahui upaya-upaya yang dilakukan pemerintah India dalam menarik kembali *braindrainer* asal India.
2. Menjadi sarana pengaplikasian teori-teori Ilmu Hubungan Internasional khususnya dalam proses pembuatan kebijakan.

3. Sebagai salah satu syarat kelengkapan dalam memperoleh gelar kesarjanaan pada jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

D. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran merupakan hal krusial dalam membahas sebuah permasalahan karena didalamnya digunakan teori maupun konsep yang berguna sebagai jembatan antara rumusan masalah dan hipotesa. Dalam proposal ini akan digunakan konsep kebijakan publik.

D.1 Konsep kebijakan publik

Kebijakan umum berkaitan erat dengan apa yang dilakukan pemerintah dan alasan mengapa kebijakan tersebut diambil serta apa yang membuatnya berbeda dari kebijakan lain. Kebijakan tersebut biasanya dapat berupa aturan atau regulasi dan aksi. Banyak para ahli yang mengemukakan definisinya tentang kebijakan publik dengan penekanan yang berbeda-beda sesuai dengan latar belakang masing-masing. Salah satunya yaitu Charles O. Jones¹⁶ yang mengatakan bahwa istilah kebijakan (*policy term*) digunakan untuk menggantikan suatu keputusan atau kegiatan yang sangat berbeda dalam kehidupan sehari-hari. Kegiatan yang sangat berbeda yang dimaksud adalah sesuatu yang sering dipertukarkan dengan tujuan (*goals*), program, keputusan (*decisions*), *strandard*, proposal, dan *grand design*.

¹⁶ Charles O. Jones, 1984. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Third Edition. Monterey: Books/Cole Publishing Company, hlm.25.

Sedangkan menurut salah satu ilmuwan politik, Carl Friedrich menyatakan bahwa kebijakan ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Berbeda dengan Robert Eyestone yang “secara luas” mendefinisikan kebijakan publik sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya.¹⁷ Konsep yang ditawarkan Eyestone ini mengandung pengertian yang sangat luas karena kebijakan publik dapat mencakup banyak hal tanpa adanya batas yang jelas. Sedangkan menurut James Anderson kebijakan merupakan suatu arah tindakan yang mempunyai maksud dan tujuan yang mana dalam penetapannya melibatkan seorang atau sejumlah aktor guna mengatasi masalah atau persoalan.

Thomas R. Dye, dalam bukunya yang berjudul *Understanding Public Policy* mengungkapkan bahwa kebijakan publik ialah apapun yang pemerintah pilih untuk dilakukan atau tidak dilakukan.¹⁸ Apa yang diungkapkan oleh Dye dan Anderson tersebut dianggap lebih tepat dan memiliki batasan yang lebih spesifik antara apa yang diputuskan oleh pemerintah untuk dilakukan dan apa yang sebenarnya dilakukan oleh

¹⁷ Robert Eyestone, 1971. *The Threads of Policy: A Study in Policy Leadership*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, hlm. 18.

¹⁸ Thomas R. Dye, 1981. *Understanding Public Policy*. Fourth Edition. Englewood Cliff, N.J: Prentice-Hall, hlm. 1.

pemerintah dibanding definisi-definisi yang diberikan oleh pakar-pakar lain. Dapat disimpulkan bahwa kebijakan sengaja disusun dan diarahkan pada tujuan tertentu oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang diinginkan. Konsep ini juga membedakan kebijakan dari keputusan yang merupakan pilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Sementara Amir Santoso dengan mengkomparasi berbagai definisi kebijakan publik yang telah dikemukakan oleh beberapa ahli, menyimpulkan bahwa kebijakan publik dibagi dalam dua wilayah kategori. Pertama, adanya persamaan persepsi tentang kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Dalam kelompok ini, para ahli cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik.

Kedua, para ahli yang memberikan perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan. Dalam kategori ini para ahli tergolong ke dalam dua kubu, yakni secara ringkas kebijakan publik dipandang sebagai proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan. Hal ini dapat diartikan bahwa kebijakan publik sebagai keputusan pemerintah mempunyai tujuan dan maksud tertentu serta memiliki akibat-akibat yang bisa di ramalkan. Kubu kedua yaitu para ahli yang melihat bahwa kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan. Presman dan Wildavsky merupakan dua orang pakar yang berada di kubu ini dan mendefinisikan

kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang memiliki kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa di ramalkan.¹⁹

Berdasarkan beberapa definisi yang telah disampaikan terkait kebijakan publik, tentu dapat menjelaskan satu aspek secara memuaskan, namun besar kemungkinan gagal dalam menjelaskan aspek yang lain. Oleh sebab itu, kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga atau pejabat-pejabat pemerintah harus mendapat perhatian khusus agar dapat dibedakan bentuk kebijakan publik dan kebijakan-kebijakan lain misalnya seperti yang dikeluarkan oleh pihak swasta.

Dalam menganalisa kebijakan publik banyak terdapat model dan pendekatan yang dikemukakan oleh beberapa ilmuwan politik seperti James Anderson yang memasukkan teori rasional komprehensif, teori inkrementalisme dan teori *mixed scanning* ke dalam teori pembuatan keputusan, sedangkan teori sistem, teori kelompok, teori elite, maupun teori peran serta warga negara sebagai model pendekatan untuk mengkaji kebijakan publik.

Selain itu, Thomas R. Dye menggabungkan teori inkrementalisme, rasional komprehensif, teori kelompok, teori elite, maupun teori sistem sebagai perspektif untuk mengkaji kebijakan publik. Adapun Charles O. Jones mengemukakan empat perspektif yang dapat digunakan untuk mengkaji kebijakan publik yaitu teori rasionalis, teori inkrementalisme,

¹⁹ Jeffrey L. Presman dan Aaron Wildavsky, dalam Amir Santoso.

technician dan reformis. Dalam hal ini, penulis menggunakan model sistem David Easton.²⁰

D.1.1 Model Sistem David Easton

Dalam buku Kebijakan Publik yang ditulis oleh Budi Winarno menjelaskan bahwa model merupakan representasi teori yang disederhanakan tentang dunia nyata. Ia lebih merujuk pada sebuah konsep atau bagan untuk menyederhanakan realitas. Dalam hal ini, terdapat perbedaan antara teori dan model yakni keabsahan teori dibuktikan melalui pengujian empiris sedangkan model didasarkan pada *isomorphism*, yaitu kesamaan-kesamaan antara kenyataan satu dengan kenyataan lainnya.²¹

Terdapat pula perbedaan fungsi diantara keduanya yaitu teori empiris berfungsi untuk menjelaskan (*to explain*) gejala sosial, sedangkan model dijadikan sebagai pedoman untuk menemukan (*to discover*) dan menghubungkan antara konsep-konsep untuk mengamati gejala sosial.

Sedangkan konsep sistem menunjuk pada seperangkat lembaga dan kegiatan yang dapat diidentifikasi dalam masyarakat yang berfungsi mengubah tuntutan-tuntutan (*demands*) menjadi keputusan-keputusan yang otoritatif.

²⁰ Budi Winarno, 2014. *Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)*. Yogyakarta: CAPS (Center of Academic Publishing Service), hlm. 42.

²¹ Brodbeck dalam Budi Winarno.

Konsep ini juga menunjukkan adanya hubungan timbal-balik antara elemen-elemen yang membangun sistem serta memiliki kemampuan dalam merespon kekuatan-kekuatan yang berasal dari lingkungan (*environment*) baik lingkungan internal dan eksternal.

Berdasarkan uraian diatas sistem politik dapat diartikan sebagai sekumpulan struktur dan proses yang saling berhubungan yang berfungsi secara otoritatif untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi sekelompok masyarakat. Alokasi-alokasi nilai sebagai keluaran dari sistem politik tersebutlah yang disebut sebagai kebijakan publik.

Menurut model sistem, kebijakan publik dipandang sebagai suatu respon atas tuntutan-tuntutan yang berasal dari lingkungan dan interaksi antara pembentuk kebijakan dan lingkungannya dalam suatu proses yang dinamis. Interaksi tersebut berupa masukan dan keluaran (*inputs dan outputs*). Keluaran yang dihasilkan selanjutnya akan menjadi bagian dari lingkungan dan seterusnya menimbulkan dampak yang akan kembali menjadi masukan diwaktu yang akan datang.

Dalam konteks ini, masukan-masukan yang diterima oleh sistem politik berbentuk tuntutan-tuntutan (*demands*) dan dukungan (*support*) dan diartikan sebagai kekuatan-kekuatan

yang timbul dari lingkungan serta dapat mempengaruhi proses pembuatan kebijakan dalam sistem politik. Tuntutan-tuntutan tersebut dapat timbul apabila individu atau kelompok-kelompok (kelompok kepentingan, kelompok penekan, kelompok lobby) yang berada diluar sistem politik memainkan perannya secara aktif dalam mempengaruhi proses pembuatan kebijakan tersebut.

Sedangkan dukungan dapat berupa sumber-sumber keuangan yang dimiliki oleh sistem politik, dukungan politik yang berasal individu-individu atau kelompok-kelompok atau dengan cara mereka menerima hasil-hasil pemilihan-pemilihan yang secara umum dapat disebut patuh terhadap keputusan-keputusan kebijakan. Suatu sistem secara luas menyerap bermacam-macam tuntutan yang kadangkala bertentangan satu dengan yang lainnya. Misalnya yaitu tuntutan organisasi buruh agar menaikkan upah minimum yang tentu sangat bertentangan dengan keinginan para pengusaha yang menghendaki sebaliknya.

Selanjutnya dalam proses pembuatan kebijakan di dalam Black Boxes, tuntutan-tuntutan yang dibahas hanyalah tuntutan yang sebelumnya telah diseleksi terlebih dahulu dan yang memiliki cukup dukungan. Proses tersebut juga sangat

kuat dipengaruhi oleh lingkungan baik lingkungan internal dan eksternal. Untuk mengubah semua bentuk masukan tersebut agar menjadi keluaran yang sesuai maka suatu sistem harus mampu mengatur penyelesaian konflik yang terjadi didalamnya selama proses pembuatan.

Sedangkan keluaran yaitu hasil-hasil yang dikeluarkan oleh sistem politik sebagai respon terhadap tuntutan-tuntutan yang berasal dari lingkungan. Lebih lanjut, umpan balik (feedback) dari dampak kebijakan akan mempengaruhi masukan dimasa mendatang dan membentuk tuntutan-tuntutan baru dalam sistem politik itu sendiri.²²

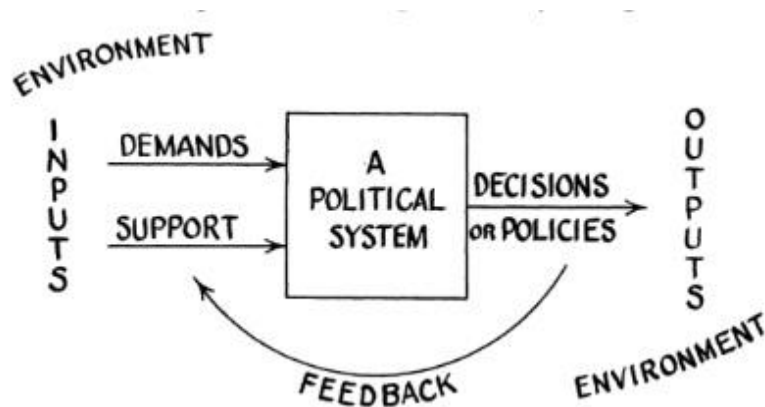
Uraian model yang telah dipaparkan tersebut dapat dilihat dalam grafik 4. Grafik ini merupakan penyederhanaan dari gagasan ilmu politik yang dikembangkan oleh David Easton. Pemikiran Sistem Politik ini secara implisit dan eksplisit telah diadopsi oleh banyak sarjana untuk mengkaji sebab-sebab dan akibat-akibat yang timbul akibat adanya kebijakan umum.

Dengan penjelasan yang demikian, fenomena brain drain dianggap menyebabkan ketidakseimbangan baik dari sisi ekonomi karena harus membayar lebih tinggi upah ekspatriat

²²Budi Winarno, 2014. Op. cit, hlm. 19-23, 97-102.

daripada upah bagi tenaga terdidik dalam negeri, maupun dari sisi produktivitas karena telah banyak kehilangan SDM berkualitas yang nantinya diharapkan dapat lebih berkreasi dan inovatif dalam mengembangkan produk domestik khususnya bagi India.

Grafik 4 Kerangka Kerja Sistem yang Dikembangkan oleh Easton



Sumber: David Easton (1965). *A Systems Analysis of Political Life*.

Dalam studi kasus ini, secara mendasar bentuk tuntutan yaitu telah terjadinya kegagalan ekonomi serta kekacauan politik pada periode 1989-1991, penyebabnya adalah rencana pembangunan lima tahun (Repelita) yang telah disusun gagal dalam realisasinya. Agustus 1990, merupakan awal mula kemunculan masalah yaitu ketika Irak menginvasi Kuwait yang mengakibatkan meningkatnya harga minyak

serta jumlah pekerja India di Teluk Persia yang harus kehilangan pekerjaannya.²³

Sedangkan pada tahun 1991, di India terjadi konflik horizontal Antara Hindu-Muslim yang pada puncaknya terjadi penghancuran Masjid Babri di Ayodhya oleh militan Hindu pada 1992.²⁴ Pergantian pemerintahan yang begitu singkat ternyata juga membawa dampak serius serta memperkeruh suasana bagi segudang masalah yang telah lebih dulu ada. Lagi, di awal tahun 1990an, India mencoba merintis industri teknologi informasi mengikuti jejak negeri Paman Sam yang telah lebih dulu memulainya.

Selanjutnya bentuk dukungan dalam kasus ini merupakan beberapa pihak pemangku kekuasaan yang menyadari harus adanya perombakan ekonomi secara menyeluruh agar dapat mengatasi masalah-masalah yang ada. Indira Gandhi yang kala itu kembali berkuasa untuk kedua kalinya (pernah menjabat sebagai PM pada periode Januari 1966–Maret 1977, dan menjabat lagi pada Januari 1980–Oktober 1984) melihat harus adanya perombakan ekonomi terutama tentang sistem perekonomian yang selama beberapa

²³Tim Kompas, 2007. *India Bangkitnya Raksasa Baru Asia*. Jakarta: Buku Kompas, hlm. xvii.

²⁴Hizbut Tahrir Indonesia, 2008. *Derita Muslim Minoritas di India*.

<http://hizbut-tahrir.or.id/2008/11/28/derita-muslim-minoritas-di-india/>, di akses pada 8 Agustus 2016.

dekade diterapkan oleh India. Hingga pada awal 1980an, pemerintahan Gandhi mendapat bantuan luar negeri dari IMF.

Meskipun mendapatkan kecaman keras, akhirnya bantuan asing tersebut dapat dilunasi oleh India. Latar belakang peminjaman tersebut adalah kebutuhan mendesak untuk investasi, yang mana India sangat bergantung hanya pada tabungan swasta sebagai sumbernya. Namun yang menjadi kendala adalah tingkat tabungan sudah mencapai titik maksimal sehingga tidak bisa lagi ditingkatkan sementara tingkat pertumbuhan ekonomi tetap rendah.²⁵

Rajiv Gandhi, putra yang selanjutnya menjabat sebagai PM ke enam India ingin mendapatkan lagi pinjaman dari IMF. Syarat dan ketentuan yang berlaku yaitu harus dilakukannya reformasi ekonomi. India yang sebelumnya dikenal sebagai negara penganut sistem pemerintahan terpusat ini akhirnya harus mulai melepas kontrol ekonomi serta menyerahkannya pada swasta. Langkah yang kemudian di ambil pemerintah yaitu melakukan pengurangan pajak perusahaan, kontrol terhadap harga-harga barang, hambatan pada ekspansi usaha swasta,²⁶ pengurangan lisensi yang dibutuhkan industri untuk

²⁵Tim Kompas, 2007. *Op. cit*, hlm. xvi.

²⁶ *Ibid.*

memproduksi barang, serta mengubah peraturan untuk mengizinkan lebih banyak impor dan ekspor.

Adapun kebijakan lain yaitu menaikkan batas antimonopoli, yang telah dirancang untuk membantu pemerataan pertumbuhan perusahaan sebagai upaya mendorong swasembada.²⁷ Meskipun reformasi belum mendapat sambutan yang baik, perlahan tapi pasti niat tersebut masih tetap ada. Proses yang telah berjalan terus berlanjut hingga tahun 1991, dibawah pimpinan PM PV Narasimha Rao dan Menteri Keuangan Manmohan Singh dilakukan liberalisasi ekonomi yang serius agar mendapatkan bantuan asing²⁸ lagi sebagai upaya survive demi “kelangsungan hidup” India sendiri.

Serentetan kejadian, sebab dan hal-hal tersebutlah yang kemudian dituangkan dalam keputusan pemerintah guna menarik kembali braindrainer asal India khususnya pakar-pakar teknologi yang berada di AS dengan cara menerapkan kebijakan pemberian insentif dan menciptakan suasana yang kondusif bagi perkembangan industri teknologi pada tahun 1991. Selain mewujudkan cita-cita bangsa untuk menjadikan

²⁷ Robyn Meredith, 2010. *Menjadi Raksasa Dunia*. Terjemahan Haris Priyatna dan Asep Nugraha. Bandung: Penerbit Nuansa, hlm. 42.

²⁸ Tim Kompas, 2007. *Op. cit*, hlm. xviii.

India sebagai pusat teknologi, diharapkan pula sekembali mereka akan turut memperbaiki keadaan yang kacau.

E. Hipotesa

Berdasarkan rumusan masalah dan pemaparan diatas, hipotesa yang dikemukakan adalah:

Upaya yang telah dilakukan pemerintah India dalam menanggulangi masalah *brain drain* yaitu menerapkan kebijakan pemberian insentif dan menciptakan suasana yang kondusif bagi perkembangan industri teknologi pada tahun 1991 agar dapat menarik kembali pakar *software* India yang berada diluar negara.

F. Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian dimaksudkan agar pembahasan lebih terfokus pada permasalahan. Secara umum, batasan permasalahan yang dibuat oleh penulis dalam skripsi ini adalah fenomena *brain drain* di India dan upaya pemerintah dalam menanggulangnya. Mewujudkan cita-cita bangsa untuk menjadikan India sebagai salah satu pusat teknologi juga sangat erat kaitannya dengan kebijakan yang di ambil pemerintah India sebagai upaya penanggulangan *brain drain*. Oleh karena fokus penulis adalah upaya pemerintah dalam menarik kembali *braindrainer*, maka waktu yang penulis batasi adalah sejak kebijakan tersebut dimulai pada tahun 1991 hingga tahun 2000an. Maka dalam hal ini, penulis berusaha memunculkan data-data tentang jumlah *brain drain* juga kebijakan yang dibuat pada masa tersebut. Namun tidak menutup kemungkinan bahwa penelitian

ini juga akan menggunakan data-data dari jangkauan waktu lain. Hal ini didasarkan pada fakta bahwa fenomena *brain drain* di India telah muncul sejak tahun 1960an.

G. Teknik Pengumpulan Data

Data-data diperoleh dengan cara menghimpun data sekunder yang informasi dan literturnya relevan seperti buku, majalah, surat kabar dan data elektronik (internet) yang berkaitan dengan pokok permasalahan.

H. Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan

A. Latar Belakang

B. Rumusan Masalah

C. Tujuan Penelitian

D. Kerangka pemikiran

D.1 Konsep Kebijakan Publik

D.1.1 Model Sistem David Easton

E. Hipotesa

F. Jangkauan Penelitian

G. Teknik Pengumpulan Data

H. Sistematika Penulisan

Bab II Fenomena *Brain drain* India

A. Definisi *brain drain*

A.1 Definisi umum

A.2 Definisi konseptual *brain drain*

B. Perkembangan *braindrainer* asal India

B.1 Jumlah *braindrainer* asal India di luar negeri

B.2 Gambaran umum negara tujuan *braindrainer* asal India

C. Faktor-faktor penyebab terjadinya *brain drain* asal India

C.1 Faktor penarik

C.2 Faktor pendorong

D. Dampak aktivitas *brain drain* bagi India

D.1 Dampak negatif

D.2 Dampak positif

Bab III Upaya pemerintah India dalam menanggulangi *brain drain*

A. Latar belakang pengambilan kebijakan

B. Pengambilan kebijakan pemberian insentif dan menciptakan suasana yang kondusif bagi perkembangan industri TI

B.1 Faktor-faktor yang mendasari pengambilan kebijakan

B.2 Mekanisme pengambilan kebijakan

Bab IV Kesimpulan