

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Malaysia dan Indonesia adalah dua negara yang bertetangga di kawasan Asia Tenggara. Keduanya berbatasan langsung, karena itu banyak memiliki berbagai masalah yang dapat mengancam keharmonisan hubungan keduanya. Disamping itu, perbedaan kondisi perekonomian keduanya juga merupakan permasalahan tersendiri. Malaysia adalah negara dengan kondisi perekonomian yang berkembang cukup pesat, sebaliknya, Indonesia, negara besar yang memiliki tingkat kompleksitas tinggi, sedang berada dalam kondisi kurang bagus. Kondisi tersebut pasti mengimbas baik secara langsung maupun tidak, terhadap kondisi warga negara masing-masing.

Hal itu memaksa para warga negara Indonesia untuk mengadu nasib ke luar Indonesia sebagai tenaga kerja Indonesia (TKI) untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik. Malaysia, sebagai negara yang terdekat dengan Indonesia adalah salah satu tujuan utama mereka. Meskipun di negara tujuan, mereka tidak banyak yang mencapai keberhasilan sesuai harapan, namun menjadi TKI tetaplah suatu jalan keluar yang dianggap menjanjikan. Segala jalan mereka tempuh untuk mencapai tujuan mereka, termasuk menjadi TKI ilegal, dengan

"Kebijakan Politik Luar Negeri Republik Indonesia terhadap Kasus TKI Ilegal di Malaysia" sebagai judul penelitian akhir atau skripsi ini untuk mengetahui sejauh mana upaya pemerintah dalam menangani kasus tersebut.

B. Tujuan Penelitian

- a) Sebagai prasyarat meraih gelar sarjana strata 1 (S1) pada Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- b) Mengamati lebih dekat perkembangan politik luar negeri regional RI, khususnya dengan Malaysia sebagai salah satu negara tetangga terdekat.
- c) Memahami kebijakan luar negeri Republik Indonesia, terutama berkaitan dengan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ilegal di Malaysia yang beberapa saat lalu sempat menggemparkan.

C. Latar Belakang Masalah

Kesejahteraan ekonomi warga negara merupakan tantangan tersendiri yang harus dihadapi oleh pemerintah setiap negara di dunia, tak terkecuali bagi Pemerintah Indonesia. Sayangnya, untuk Indonesia, hal itu tidak mudah dilakukan, mengingat besarnya negara dengan jumlah penduduk yang tidak kalah besar. Akibatnya, rakyat kecil semakin hari semakin terhimpit oleh kondisi ekonomi yang demikian.

Mereka kemudian banyak yang memutuskan untuk menjadi TKI karena jalan tersebutlah yang dianggap paling mudah dan menjanjikan kesejahteraan.

sebagai TKI dengan kemampuan dasar dalam melakukan pekerjaan domestik atau pekerjaan kasar lainnya yang jelas tidak akan dapat menghidupi mereka jika dinilai dengan standar upah di Indonesia.

Besarnya daya tarik yang ditawarkan oleh negara-negara berkembang tujuan mereka, yang cukup pesat kemajuannya seperti Malaysia atau negara lainnya, tidak berjalan seiring dengan birokrasi di dalam negeri. Alur birokrasi yang rumit membuat para calon TKI tersebut memilih untuk berangkat ke negara tersebut dengan jalan *ilegal*.

Secara umum, para TKI ilegal telah melakukan pelanggaran hukum baik di Indonesia maupun Malaysia sebagai negara tujuan. Pelanggaran prosedur keberangkatan mereka umumnya terpaksa dilakukan demi mendapat kesempatan berangkat, termasuk pemalsuan data pribadi sehingga memudahkan alur pengurusan birokrasi. Bahkan banyak dari mereka yang memasuki Malaysia dengan cara *menyusup* tanpa memenuhi prosedur yang seharusnya.

Hal itu juga melanggar hukum negara tujuan seperti pihak imigrasi Malaysia yang telah *ditipu*. Bahkan terdapat kemungkinan ancaman stabilitas negara yang bersangkutan, sehingga keberadaan mereka perlu ditertibkan. Dalam kasus ini, Pemerintah Indonesia kurang sigap, sementara pemerintah negara tujuan, dalam hal ini Malaysia tidak pula mengambil tindakan yang berarti dalam mengatasi segala ketidakadilan dan pelanggaran serius seperti gaji yang belum

... ..

(legal maupun ilegal) baik secara hukum, birokrasi, maupun sosial.¹ Kendati tindakan Malaysia telah banyak mengundang reaksi keras, termasuk dari Wakil Presiden RI, Jusuf Kalla, sepertinya tidak berpengaruh bagi Malaysia.²

Meski demikian, kesalahan bukan sepenuhnya milik pihak Indonesia saja, namun pihak Malaysia juga memberikan kontribusi yang tidak kecil dalam masalah yang cukup mengusik rasa kebangsaan tersebut. Dikatakan demikian karena kemunculan TKI ilegal tersebut tidak lain adalah karena tingginya permintaan tenaga kerja di Malaysia. Sementara, kebutuhan tersebut harus berhadapan dengan kenyataan mahal dan sulitnya untuk mendapatkan tenaga kerja asing legal, padahal kebutuhan tersebut tidak dapat lagi dipenuhi oleh SDM dalam negeri.³

Mempekerjakan TKI ilegal jelas merupakan peluang bagi para pengusaha tersebut untuk mendapatkan keuntungan yang lebih bedar lagi, mengingat murahnya upah yang harus mereka bayar. Umumnya para pengguna jasa tersebut hanya membayar sekitar RM350 per bulan, jauh lebih murah jika dibandingkan dengan upah normal yakni sekitar RM700. Pada saat yang bersamaan, pemerintah mereka juga melakukan perubahan pada UU Keimigrasian yang membuat kondisi TKI ilegal menjadi semakin terhimpit.

Oleh karena itu, penulis tertarik untuk meneliti lebih jauh upaya-upaya yang dilakukan oleh Departemen Luar Negeri RI, sebagai lembaga negara yang

¹ *KOMPAS*, Senin, 7 Februari 2005. "Presiden : Ada Pelanggaran Serius Soal TKI di Malaysia" Hal 1.

² *Warta Nasional* "Wapres : Indonesia Tidak Pernah Minta Perpanjangan Amnesti Bagi TKI Ilegal," 11 Februari 2005, 15:52, <http://www.astaga.com> – ANTARA.

mengani urusan luar negeri berkaitan dengan masalah pelik yang sebenarnya sudah sejak lama dialami oleh para TKI di seluruh penjuru dunia. Seperti diketahui, kasus TKI ilegal di Malaysia memang sudah sangat lama berlangsung dan belum juga terselesaikan sampai sekarang. Terlebih lagi, jumlahnya justru semakin meningkat. Terkait masalah TKI ilegal pada tahun 2005, amnesti yang diberikan oleh Pemerintah Malaysia sejak Oktober 2004 ditetapkan hanya sampai dengan 1 Maret 2005 setelah melalui beberapa kali perpanjangan masa, justru semakin memperkeruh keadaan.

Dapat dikatakan demikian karena setelah ada pengumuman bahwa Pemerintah Malaysia memberikan amnesti, tidak menyelesaikan masalah namun justru merusak stabilitas hubungan antara para TKI ilegal dengan majikan pengguna jasa mereka.⁴ Para majikan itu mulai *nakal* dengan tidak melaksanakan kewajibannya membayar upah kepada para pekerjanya. Hal itu merupakan kerepotan tersendiri bagi para TKI ilegal di sana. Tidak hanya itu, mereka juga mulai diteror oleh para majikan mereka melalui para preman sewaan. Dalam kondisi tidak memiliki uang karena belum menerima upah, mereka juga mengalami kesulitan mendapatkan bahan makanan dan kebutuhan sehari-hari karena warung-warung di sekitar barak penampungan mereka, diancam untuk tidak melayani para TKI yang akan berbelanja ke warung mereka.

Amnesti seolah memberikan angin segar kepada para majikan yang tidak bertanggung jawab tersebut untuk semakin menghimpit para TKI ilegal tersebut, karena tenggat amnesti tersebut. Mereka tahu bahwa pada masa amnesti, TKI

ilegal harus segera pulang ke Indonesia atau dideportasi jika tidak pulang sampai dengan masa amnesi habis. Para TKI akan terpaksa pulang tanpa gaji, karena sudah tidak memiliki waktu lagi untuk tetap tinggal di Malaysia, dan mereka tidak harus lagi membayar upah. Oleh karena itu, banyak pengguna jasa atau majikan TKI ilegal yang kemudian mengulur-ulur waktu pembayaran upah.

Sementara setelah masa amnesti berakhir pada tanggal 1 Maret 2005, para TKI ilegal yang belum sempat keluar dari Malaysia, terjebak di sana dan tidak dapat kembali ke Indonesia karena tidak mendapatkan tiket. Mereka kemudian mencoba mencari jalan belakang untuk dapat segera kembali ke Indonesia. Upaya tersebut terpaksa dilakukan karena seluruh pintu keluar dari negara itu telah tertutup.⁵

Resminya, para TKI keluar dari Malaysia lewat Port Klang menuju Surabaya dengan biaya sebesar RM 200 atau sekitar Rp440.000,00. padahal, dengan jalan belakang dengan rute Johor di bagian selatan Semenanjung Malaka dan masuk ke Indonesia dari pulau Batam. Mereka dipungut sebesar RM500 atau sekitar Rp1.100.000,00. Mereka yang terpaksa tidak dapat pulang, diamankan oleh pihak Pemerintah Malaysia dengan perangkat Operasi Tegas yang dicanangkan pada tanggal yang sama. Kali itu, operasi tersebut dilaksanakan dengan cara yang lebih lunak, tidak seperti operasi serupa pada tahun 1998 dan 2002. operasi terhadap orang asing atau imigran tanpa izin di Malaysia yang berupa penangkapan dan penahanan mereka, terutama TKI, dilaporkan tidak lagi menggunakan kekerasan fisik berat.

Duta besar RI untuk Malaysia, Rusdihardjo mengatakan bahwa tidak lagi digunakan pukulan atau tembakan senjata api. Meskipun tetap ada perintah untuk berbaris dan duduk jongkok, menurutnya hal itu wajar karena dianggap sebagai bagian dari teknis penangkapan.

D. Rumusan Masalah

Tenaga Kerja Indonesia atau biasa dikenal dengan sebutan TKI, merupakan salah satu tulang punggung devisa Indonesia. Namun seperti tidak cukup membuat Pemerintah Republik Indonesia untuk berjuang sekuat tenaga demi keselamatan mereka di luar negeri. Sekalipun hal itu selalu dibantah dengan alasan pemerintah telah membangun sistem perlindungan yang kuat untuk memberikan proteksi kepada warga negara Indonesia yang bekerja maupun tinggal atau belajar di luar negeri.

Dari uraian latar belakang masalah di atas maka penulis mengambil rumusan masalah sebagai berikut *“Apa yang dilakukan oleh Pemerintah Republik Indonesia untuk mengatasi masalah TKI Ilegal di Malaysia?”*

E. Kerangka Dasar Pemikiran

Kerangka dasar pada prinsipnya bertujuan untuk membantu penulis menentukan tujuan dan arah penulisan serta memilih konsep untuk menyusun hipotesa. Untuk menjawab pertanyaan di atas, penulis menggunakan Konsep

1. *Konsep Human Trafficking*, secara bahasa sederhana dapat diartikan sebagai *perdagangan manusia*. Definisi yang paling banyak digunakan untuk memahami konsep Human Trafficking tersebut adalah yang diterbitkan oleh PBB, yakni perekrutan, pengangkutan, pengiriman, penampungan atau penerimaan orang ini, dengan cara ancaman atau penggunaan kekerasan atau jenis paksaan lainnya, penculikan, pemalsuan, penipuan, atau penyalahgunaan kekuasaan atau posisi yang rentan atau pemberian atau penerimaan pembayaran atau tunjangan untuk mencapai kesepakatan seseorang memiliki kendali atas orang lain, untuk tujuan eksploitasi.⁶ Dapat pula diartikan sebagai tindakan migrasi atau pengiriman manusia dengan tujuan dipekerjakan secara paksa sebagai buruh, dieksploitasi secara seksual, maupun pekerjaan tidak sah lainnya. Diperkirakan, saat ini lebih dari sejuta manusia pertahun yang *diperdagangkan* di seluruh penjuru dunia; bahkan mungkin lebih dari itu.

“Human trafficking refers to transportation of persons for forced labor, sexual exploitation or other illicit activities.”⁷

Kemiskinan dan rendahnya tingkat kesejahteraan membuat manusia, dalam hal ini terutama perempuan dan anak-anak menjadi korban potensial yang disasar oleh jaringan pelaku perdagangan manusia dan jaringan kejahatan internasional. Mereka acap kali mudah tertipu janji manis akan mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak, sehingga menerima tawaran dari para *penjahat* tersebut. Banyak diantara mereka yang akhirnya menerima tawaran tersebut, justru tertawan, dokumen mereka ditahan,

⁶http://www.stoptrafiking.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=63&Itemid=81
diakses Senin, 8 Mei 2006, 19.48.

dirusak, bahkan tidak jarang yang dirinya maupun keluarganya terancam dan terlilit hutang yang tidak sanggup mereka bayar.

Sementara dikirim dan diperdagangkan untuk menjadi buruh atau pekerja seks komersil, praktek perdagangan manusia tidak hanya berhenti di situ, melainkan juga orang tersebut dikirim untuk dipaksa menikah, maupun menjadi buruh yang diperdagangkan di pasar gelap. Akhirnya mereka akan dipekerjakan, dengan upah yang tidak jelas dan terancam keselamatannya, di perkebunan, konstruksi, sektor domestik, dan sebagainya.

Trafiking atau perdagangan manusia memiliki beberapa bentuk, khususnya untuk perempuan dan anak,⁸ diantaranya

- **Kerja Paksa Seks & Eksploitasi seks** – baik di luar negeri maupun di wilayah Indonesia Dalam banyak kasus, perempuan dan anak-anak dijanjikan bekerja sebagai buruh migran, PRT, pekerja restoran, penjaga toko, atau pekerjaan-pekerjaan tanpa keahlian tetapi kemudian dipaksa bekerja pada industri seks saat mereka tiba di daerah tujuan. Dalam kasus lain, berapa perempuan tahu bahwa mereka akan memasuki industri seks tetapi mereka ditipu dengan kondisi-kondisi kerja dan mereka dikekang di bawah paksaan dan tidak diperbolehkan menolak bekerja.

- **Pembantu Rumah Tangga (PRT)** – baik di luar ataupun di wilayah Indonesia

PRT baik yang di luar negeri maupun yang di Indonesia di trafik ke dalam kondisi kerja yang sewenang-wenang termasuk: jam kerja wajib yang sangat panjang, pengekapan ilegal, upah yang tidak dibayar atau yang dikurangi, kerja karena jeratan hutang, penyiksaan fisik ataupun psikologis, penyerangan seksual, tidak diberi makan atau kurang makanan, dan tidak boleh menjalankan agamanya atau diperintah untuk melanggar agamanya. Beberapa majikan dan agen menyita paspor dan dokumen lain untuk memastikan para pembantu tersebut tidak mencoba melarikan diri.

- **Bentuk Lain dari Kerja Migran** – baik di luar ataupun di wilayah Indonesia

Meskipun banyak orang Indonesia yang bermigrasi sebagai PRT, yang lainnya dijanjikan mendapatkan pekerjaan yang tidak memerlukan keahlian di pabrik, restoran, industri cottage, atau toko kecil. Beberapa dari buruh migran ini ditrafik ke dalam kondisi kerja yang sewenang-wenang dan berbahaya dengan bayaran sedikit atau bahkan tidak dibayar sama sekali. Banyak juga yang dijebak di tempat kerja seperti itu melalui jeratan hutang, paksaan, atau kekerasan.

- **Penari, Penghibur & Pertukaran Budaya** – terutama di luar negeri
Perempuan dan anak perempuan dijanjikan bekerja sebagai penari duta budaya, penyanyi, atau penghibur di negara asing. Pada saat

jamak sebagai kepentingan nasional. Dan jika sebuah negara mendasarkan politik luar negerinya pada kepentingan nasionalnya dengan hanya sedikit atau bahkan sama sekali tidak memperhatikan prinsip moral universal, dapat digambarkan sebagai pengikut kebijakan Realis yang berlawanan dengan kebijakan Idealis.

Dalam membela kepentingannya, setiap negara di dunia mengembangkan dan membawa kepentingan nasionalnya masing-masing dalam setiap tindakan diplomatiknya. Tentunya dengan definisi subyektif mereka sendiri atas kepentingan nasional itu. Sedangkan tentang hubungan antar negara, pada saat kepentingan nasional negara-negara tersebut kebetulan memiliki kesamaan (harmonis), maka tidak jarang mereka bertindak secara bekerjasama untuk memecahkan masalah yang mereka hadapi. Namun ketika kepentingan mereka saling berbenturan, bagaimanapun, kompetisi, permusuhan, ketegangan, ketakutan, bahkan perang, mungkin saja terjadi.

Banyak teknik yang dikembangkan oleh mereka (negara-negara itu) untuk mengatasi masalah (rekonsiliasi) yang terjadi akibat perbenturan kepentingan tersebut. Diantaranya adalah melalui jalur diplomasi, perjanjian damai, hukum internasional, organisasi regional, dan institusi global seperti PBB dan badan-badan di bawah naungannya.

Dalam hal ini, kepentingan nasional RI telah berbenturan dengan kepentingan Malaysia dalam hal *kesejahteraan ekonomi*. Banyak diantara para TKI yang dikirim ke Malaysia, baik secara legal maupun ilegal, tidak

legal, merupakan program yang dicanangkan oleh pemerintah Indonesia untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Maka dibuatlah program tersebut untuk membantu memecahkan masalah kesejahteraan ekonomi mereka. Namun apabila yang terjadi adalah masalah seperti tersebut maka pemerintah Indonesia patut memperjuangkan serta meningkatkan kesejahteraan ekonomi bangsanya.

Untuk melindungi kepentingan nasionalnya tersebut, Pemerintah Republik Indonesia yang mendasarkan politik luar negerinya¹¹ berikut kepentingan nasional secara umum maupun khusus pada Pancasila dan Pembukaan Undang-undang Dasar 1945. kepentingan nasional tersebut kemudian diperjuangkan di pentas dunia oleh Departemen Luar Negeri RI dengan perangkat politik luar negerinya, beserta lembaga terkait.

Kepentingan nasional RI adalah yang sedang dijalankan oleh pemerintah. Termasuk dalam pengertian konsep kepentingan nasional adalah sila-sila dalam Pancasila, cita-cita Proklamasi 1945, Pembukaan UUD 1945, seluruh bidang dan sektor yang yang tertulis dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) terbaru dan program kerja kabinet.

Ketiga konsep yang dijadikan kerangka dasar pemikiran tersebut memiliki keterkaitan yang cukup erat. Sesuai dengan rumusan masalah yang telah dibangun, ketiganya digunakan untuk memandang apa yang sebenarnya terjadi dan bagaimana penyelesaiannya.

¹¹ Politik luar negeri (foreign policy) : strategi atau arah tindakan yang direncanakan oleh pembuat keputusan suatu negara vis a vis dengan negara lain atau entitas internasional yang bertujuan untuk

F. Hipotesis

Dari uraian di atas maka dapat ditarik kesimpulan sementara bahwa:

- *Upaya penanggulangan* di dalam negeri sehingga di masa mendatang tidak lagi terjadi masalah TKI ilegal. Upaya tersebut harus dilakukan secara mendasar dari tingkat yang paling awal (proses rekrutmen). Utamanya adalah penyadaran masyarakat atas bahaya menjadi TKI ilegal.
- Pemerintah melakukan *penanganan masalah* dengan pendampingan atau advokasi baik secara moril maupun materiil sampai dengan masalah terselesaikan dengan baik oleh perangkat politik luar negerinya, berikut lembaga pemerintah terkait lainnya. Utamanya adalah mengatasi masalah tersebut melalui jalur hukum yang berlaku.

G. Metode Pengumpulan Data

Penulisan ini dilakukan dengan metode deduktif dengan mendasarkan pada kerangka pemikiran yang kemudian ditarik suatu hipotesis yang dibuktikan melalui data empiris. Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan studi pustaka yakni mencari data-data skunder berupa buku, literatur, artikel terkait, data-data dari internet serta catatan dan informasi lain yang relevan.

H. Sistematika Penulisan

Bab I. Pendahuluan

Pada bab tersebut ditulis tentang ringkasan singkat dari keseluruhan bab yang ada. Berisi Alasan Pemilihan Judul, Tujuan Penulisan, Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Kerangka Dasar Pemikiran, Hipotesis, Metode Pengumpulan Data dan Sistematika Penulisan.

Bab II. Ketenagakerjaan Migran Indonesia

Bab tersebut akan menjelaskan tentang perkembangan ketenagakerjaan migran di Indonesia.

Bab III. Hubungan Indonesia-Malaysia Terkait Tenaga Kerja Indonesia

Pada bab tersebut akan merinci kedekatan hubungan Indonesia dengan Malaysia, utamanya berkaitan dengan keberadaan TKI di Malaysia. Termasuk juga segala bentuk konflik TKI di sana.

Bab IV. Kebijakan Politik Luar Negeri Republik Indonesia terhadap Kasus TKI Ilegal di Malaysia

Bab tersebut akan menjelaskan bagaimana upaya pemerintah dibawah pimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jussuf Kalla berkaitan dengan masalah TKI ilegal. Dalam bab itu penulis menguraikan upaya-upaya apa saja yang telah dilakukan oleh pemerintah, khususnya Deplu RI.

Bab V. Penutup

Aktivitas ini akan diakhiri dengan kesimpulan dari seluruh bab sebelumnya.

Lampiran dan Daftar Pustaka

Berisi rencana data bulat literatur dan artikel yang digunakan dalam penelitian