

BAB I

PENDAHULUAN

Beberapa waktu lalu Pemerintah Malaysia memulangkan ratusan ribu tenaga kerja ilegal Indonesia hingga membuat kewalahan Pemerintah Indonesia. Jumlah TKI yang dipulangkan begitu banyak jumlahnya, sebagian meninggal dunia dan banyak lagi yang lain menderita berbagai penyakit di tempat penampungan.

Anehnya, Pemerintah Malaysia baru memulangkan tenaga kerja Indonesia ketika jumlahnya kian membengkak dan tidak mengembalikan mereka ketika masih sedikit. Perdana Menteri Mahathir yang juga Menteri Keuangan Malaysia itu mengatakan pemulangan memang terpaksa dilakukan karena jumlahnya yang semakin membesar dan dikhawatirkan akan membuat kekacauan di Malaysia.

Mahathir memberi contoh, tenaga kerja ilegal Indonesia beberapa waktu lalu telah membuat keonaran antara lain dengan mengadakan demonstrasi, merusakkan fasilitas sosial dan terlibat dalam beberapa kasus kriminal seperti pencurian dan perampokan.¹

Dengan diberlakukannya peraturan perundang-undangan keimigrasian Malaysia No. A.1154 Tahun 2002 sebagai amandemen dari peraturan perundang-undangan keimigrasian Malaysia No. 1959 Tahun 1963. Pada Undang-undang Keimigrasian yang lama dipandang sudah tidak memihak kepada sistem yang ada di Malaysia. Salah satunya adalah Terlalu banyaknya tenaga kerja yang masuk ke

¹ Harian Umum Pelita, 8 Maret 2009, Kerikil dalam Hubungan Indonesia Mmalaysia

Malaysia tanpa dilengkapi dokumen-dokumen resmi, hingga sulit untuk mendeteksi tingkat kerwanan dalam negeri Malaysia.

Pemerintah Malaysia memandang isu mengenai tenaga kerja asing ilegal telah menggunakan alasan kepentingan politik domestik dan keamanan nasional sebagai alasan diberlakukannya suatu kebijakan mengenai keberadaan tenaga kerja asing ilegal, yaitu melalui peraturan perundang-undangan keimigrasian Malaysia No. A.1154 Tahun 2002. Kebijakan tersebut telah memberikan pengaruh terhadap hubungan bilateral Malaysia

A. Latar Belakang Masalah

Kompleksitas kependudukan di Indonesia yang berakumulasi pada masalah pengangguran di satu pihak dan terbukanya kesempatan kerja sangat luas di negara-negara tujuan di pihak lain, merupakan pendorong utama para TKI meniti ombak ke negeri jiran.

Keberadaan TKI di Malaysia tidak bisa dilepaskan dari pertemuan rahasia Presiden Soeharto dengan Perdana Menteri Tun Abdul Razak awal tahun 1974. Pertemuan politis itu memutuskan perlunya mendatangkan TKI ke Malaysia². Pemerintah Malaysia hendak mengimbangi jumlah suku bangsa (*puak*) Cina yang dikhawatirkan bisa mengancam ketahanan politik *puak* Melayu. Soalnya, Pemilu 1969 menunjukkan indikasi politik demografi yang mencemaskan Partai UMNO.

² Nasution, M Arif, 2001, "Orang Indonesia di Malaysia-Menjual Kemiskinan", Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal. 55.

Kerusuhan rasial 13 Mei 1969 memunculkan formula baru Pemerintah Malaysia yang bertuankan dan memberi hak istimewa kepada etnik Melayu.

Sejak tahun 1975 gelombang pertama ratusan ribu TKI menyeberang ke Malaysia. Mereka mula-mula bekerja di sektor pendidikan, perdagangan, jasa, dan pertanian. Malaysia bahkan mengimpor ratusan guru dan dosen untuk membantu ketahanan politik Melayu.

Pada Pemerintah Malaysia ketika dipimpin oleh Mahatir Muhammad terhadap Indonesia mengenai kebijakan tenaga kerja Indonesia di Malaysia (2002-2009), dilaksanakan dengan sangat hati-hati, disamping menyangkut hubungan kedua negara dikhawatirkan juga akan terjadi permasalahan HAM. Pada masa kepemimpinan Abdullah Ahmad Badawi yang mulai berkuasa sejak tahun 2004 kebijakan mengenai TKI khususnya TKI berubah total. Dengan diberlakukannya peraturan perundang-undangan keimigrasian Malaysia No. A.1154 Tahun 2002 sebagai amandemen dari peraturan perundang-undangan keimigrasian No. 1959 Tahun 1963. Salah satu negara yang terkena pengaruh dari diberlakukannya peraturan perundang-undangan keimigrasian tersebut adalah Indonesia, dimana Indonesia tercatat sebagai negara pengirim terbesar tenaga kerjanya ke Malaysia. Keberadaan TKI di Malaysia pada umumnya mengisi sektor-sektor pekerjaan yang kurang disukai warga negara Malaysia, seperti sektor industri manufaktur, konstruksi, pertanian perladangan dan jasa pembantu rumah tangga (PRT)³.

³ KBRI Kuala Lumpur, 2004, "Laporan Tahunan KBRI/KJRI di Malaysia, Kuala Lumpur, KBRI Malaysia, hal 23.

Dampak dari diterapkannya peraturan tersebut adalah terjadinya permasalahan keimigrasian tenaga kerja Indonesia (TKI) ilegal ke Indonesia dan sebagian dari mereka terkena ancaman hukuman di Malaysia.⁴ Hal ini telah menyebabkan terganggunya hubungan bilateral kedua negara. Selain berdampak langsung terhadap Indonesia - secara ekonomis maupun politis - pemulangan TKI ilegal secara paksa dari Malaysia telah menimbulkan pula terganggunya aktifitas pembangunan perekonomian di Malaysia, khususnya terhadap sektor-sektor pekerjaan yang ditinggalkan TKI tersebut di atas.

Kebijakan Pemerintah Malaysia terhadap Indonesia mengenai TKI ilegal di Malaysia pada pemerintahan Mahatir Muhammad begitu longgar. Hubungan baik kedua negara pada masa itu terlihat ketika Presiden Soeharto dan Mahatir selalu membina hubungan dengan saling berkomunikasi sebagai negara tetangga yang serumpun. Disamping tentunya Malaysia ingin banyak belajar dari Indonesia bagaimana melaksanakan pembangunan. Hubungan baik di semua sektor pada masa pemerintahan Mahatir, termasuk masalah TKI tidak begitu menjadi persoalan utama.

Badawi membuat kebijakan terhadap TKI Ilegal menjadi lebih tegas dan radikal. Hal tersebut salah satunya dipengaruhi oleh protes dan demonstrasi anarkis yang memicu kondisi kemanan dalam negeri. Perlakuan pada etnis India yang kurang proporsional dibanding dengan etnis melayu, dalam hal

⁴www.indonesian-ontime.com/membangun-Indonesia-yang-lebih-bermartabat.htm diakses 7 Maret 2009

kesejahteraan ditambah kondisi keamanan dalam negeri akibat naiknya tingkat kriminalitas yang dilakukan oleh para buruh migran. Atau mungkin Malaysia ingin seperti Indonesia pada pemerintahan Soeharto yang menjadi pemimpin terbaik di Asia pada waktu itu.

Masalah-masalah ini jelas sangat penting untuk diselesaikan dan dicari jalan keluarnya. Namun sejauh ini penyelesaian berbagai masalah ini sering terhambat pada soal teknis pelaksanaan yang sulit dan kurangnya kemauan politik⁵ di kedua negara untuk sungguh-sungguh dalam menyelesaikan sengketa. Penyelesaian yang dilakukan dalam keadaan demikian seringkali bersifat reaktif dan sporadik tanpa menyelesaikan akar permasalahan sebenarnya. Ketika pemimpin Malaysia misalnya minta maaf sebagaimana dituntut oleh Indonesia atas beberapa masalah yang terjadi, hubungan kedua negara seperti normal kembali. Namun suatu saat beberapa masalah dengan sumber yang sama seperti penganiayaan terhadap TKI akan muncul kembali dan menimbulkan emosi dan reaksi yang berlebihan.

Tenaga kerja ilegal asal Indonesia diharapkan di masa depan dapat memperkuat *power electoral* dari etnik melayu dalam menghadapi etnik lainnya yang non-Melayu (etnik Cina dan etnik India yang menjadi komponen komposisi penduduk Malaysia secara keseluruhan) dan memperkuat posisi etnik Melayu dalam keseimbangan komunal yang ada. Kuatnya asumsi yang berkembang di

⁵ Erman Suparno, Menakertrans dikutip dari <http://www.pewarta-kabarindonesia.blogspot.com/>
Pasang surut hubungan RI Malaysia, diakses 25 April 2009

kalangan masyarakat etnik Melayu terhadap tenaga kerja ilegal asal Indonesia ini direfleksikan dalam pidato dari pemimpin *United Malays National Organization* (UMNO) yang menjabat sebagai wakil Perdana Menteri bahwa setelah tenaga kerja ilegal ini menetap selama 10 tahun di Malaysia dan pada akhirnya akan mendaftar sebagai warga Negara. Akan tetapi sikap dari pemerintah Malaysia terhadap tenaga kerja ilegal asal Indonesia menunjukkan perubahan mulai 1999. Terutama dengan semakin intensifnya migrasi ilegal tenaga kerja Indonesia, baik karena faktor reproduksi maupun kedatangan teman ataupun keluarga. Berdasarkan laporan yang dituliskan dalam Fellowship Paper terdapat sebuah kasus dimana kedatangan seorang imigran diikuti oleh 25 anggota keluarganya setelah ia bekerja di Malaysia selama 10 tahun. Jumlah tenaga kerja ilegal yang bekerja sebagai pembuka tanah di wilayah-wilayah tertentu telah meningkat menjadi 4000 orang.

Peningkatan jumlah tenaga kerja ilegal asal Indonesia ke Malaysia pada pertengahan 1980an ini tidak dapat dilepaskan oleh push maupun *pull factor*. Dalam terminologi push factors, kondisi internal Indonesia memiliki pengaruh yang besar. Transformasi Indonesia dari negara agraris ke negara industri menyebabkan semakin rendahnya permintaan terhadap tenaga kerja unskilled, standar gaji yang rendah, dan kondisi situasi angkatan kerja yang menunjukkan ketidakseimbangan besarnya jumlah usia kerja dengan jumlah lapangan kerja yang tersedia telah menjadi pendorong migrasi. Para imigran ini cenderung memilih untuk masuk ke Malaysia sebagai tenaga kerja ilegal dengan

pertimbangan utama menghindari biaya pemberangkatan yang cukup mahal untuk mendapatkan kelengkapan dokumen (seperti paspor dan visa kerja), serta urusan birokratis yang berbelit-belit, seringkali seorang tenaga kerja Indonesia perlu menunggu sampai 6 bulan agar seluruh proses birokratis yang ada selesai.

Sebagai respon atas isu tenaga kerja ilegal asal Indonesia, Perdana Menteri Mahatir Mohamad mengumumkan dalam pidatonya kebijakan *Hire Indonesians Last* kebijakan yang ditujukan untuk mengurangi jumlah tenaga kerja Indonesia menjadi setengahnya, dan membatasi sektor pekerjaannya hanya pada bidang perkebunan dan domestic. Perdana Menteri Mahatir juga mengangkat isu ancaman tenaga kerja ilegal atas gangguan keamanan nasional, dengan berfokus pada kontribusi tenaga kerja ilegal Indonesia terhadap tindak kriminal maupun kerusuhan di Malaysia. Pemahaman Perdana Menteri Mahatir ini menjadikan isu tenaga kerja ilegal secara lebih cepat ditempatkan ke dalam masalah keamanan.

Kebijakan lainnya yang diambil oleh pemerintah Malaysia selain yang telah disebutkan di atas adalah keputusan untuk mengamandemen Undang-Undang Imigrasi. Hasil amandemen dari Undang-Undang Imigrasi pada tahun 1997 berupa penambahan hukuman seperti peningkatan jumlah denda dan hukuman penjara. Denda yang diberikan jika tinggal secara ilegal selama kurang dari 6 bulan maupun masuk ke Malaysia secara ilegal adalah 2.000 Ringgit Malaysia, sedangkan jika telah menetap lebih dari satu tahun sebesar 3.000 Ringgit Malaysia. Undang-Undang Keimigrasian ini juga mencakup pengenalan jenis hukuman baru yaitu hukuman cambuk bagi pihak-pihak yang

mempekerjakan tenaga kerja ilegal. Pada bulan Agustus 2002 Undang-Undang ini kembali diamandemen, berdasarkan hasil amandemen seorang imigran gelap yang tertangkap akan dipenjara selama 6 bulan dan baik pekerja ilegal maupun pihak yang mempekerjakannya akan dijatuhi 6 kali hukuman cambuk.

Selain amandemen Undang-Undang Imigrasi, pemerintah Malaysia juga mendirikan tempat penampungan bagi tenaga kerja ilegal sebagai bagian integral dari kebijakan pemerintah. Pemerintah Malaysia telah mendirikan 12 Kamp Penampungan yang dapat menampung 12.000 orang. Program pembangunan kamp penampungan ini telah dimulai sejak tahun 1993. Pihak-pihak yang melanggar ketentuan imigrasi Malaysia akan ditempatkan disini sebelum akhirnya dikembalikan ke negara asal.

Kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah Malaysia setelah tersekritisasinya kasus tenaga kerja ilegal Indonesia juga telah diperluas ke dalam bidang- bidang yang sebelumnya bukan domain kekuasaan negara. Pemerintah Malaysia mengeluarkan peraturan pendaftaran pernikahan hanya pada departemen negara. Semula bidang ini bukanlah domain dari negara, sebab pendaftaran pernikahan dapat dilakukan pada institusi keagamaan ataupun sosial yang ada. Tujuan dari kebijakan ini adalah untuk mencegah pernikahan mengurangi jumlah tenaga kerja wanita yang menolak untuk meninggalkan Malaysia karena memiliki anak yang merupakan warga negara Malaysia.

Dalam Undang-Undang Keimigrasian Malaysia masih terdapat kekurangan yang akan mempengaruhi keefektifan dari penanganan tenaga kerja

ilegal. Kekurangan mendasar terutama berhubungan dengan kasus penyeludupan tenaga kerja ilegal. Belum ada pengaturan yang jelas untuk mengatur masalah *human smuggling*, dan pihak penyeludup yang memainkan peran penting dalam melanggengkan arus tenaga kerja ilegal dari Indonesia menuju Malaysia. Sejauh ini Undang-Undang hasil amandemen tersebut hanya mengatur hukuman yang jelas bagi tenaga kerja ilegal dan pihak yang mempekerjakannya.

B. Perumusan Masalah

Perumusan masalah yang hendak dicari jawabnya, yakni mengapa kebijakan pemerintah Malaysia terhadap TKI ilegal menjadi lebih ketat ?

C. Kerangka Berpikir

Untuk mendapatkan sebuah pemahaman dan penalaran tentang perumusan masalah dan hipotesa, maka perlu adanya sebuah alur pikir atau pendekatan teori yang terbentuk dari kerangka berpikir. Kerangka yang dibentuk merupakan teori atau sebuah konsep yang sudah diuji.

1. Konsep Kepentingan Nasional

Bila kita perhatikan, kepentingan nasional Malaysia dijalankan sesuai dengan konsep-konsep yang dikemukakan oleh beberapa orang ahli hubungan internasional yang mendefinisikan bahwa kepentingan nasional suatu bangsa akan terkait erat dengan masalah internal dan masalah eksternal. Hans J. Morgenthau menyampaikan pandangan tentang konsep kepentingan nasional sebagai berikut: *“The concept of the national interest, then, contains two elements, one that is logically required and in that sense necessary, and one*

that is variable and determined by circumstances.”⁶ Dengan demikian konsep kepentingan nasional menurut Morgenthau pada dasarnya terdiri dari dua elemen, yang pertama didasarkan pada pemenuhan kebutuhan sendiri, dan yang kedua mempertimbangkan berbagai kondisi lingkungan strategis disekitarnya. Dalam rangka pemenuhan kebutuhan sendiri, dapat di peroleh dengan cara melindungi kelangsungan hidup bangsa dalam mempertahankan kedaulatan integritas wilayah nasional, sistem politik, dan identitas budaya dari ancaman bangsa lain. Adapun pertimbangan adanya berbagai kondisi lingkungan strategis adalah dengan menjalankan kebijakan politik luar negeri melalui upaya diplomasi demi terciptanya perdamaian dunia.

Negara-bangsa harus bisa mempertahankan integritas teritorialnya (yaitu identitas fisiknya); mempertahankan rezim ekonomi-politiknya (yaitu identitas politiknya), yang mungkin saja demokratis, otoriter, sosialis, atau komunis, dan sebagainya; serta memelihara norma-norma etnis, religious, linguistik, dan sejarahnya (yaitu, identitas kulturalnya). Menurut Morgenthau, dari tujuan-tujuan umum ini para pemimpin suatu Negara bisa menurunkan kebijaksanaan-kebijaksanaan spesifik terhadap Negara lain, baik yang bersifat kerjasama maupun konflik.⁷

Morgenthau menentang tindakan Negara yang didasarkan pada prinsip-prinsip abstrak dan universal selain prinsip kepentingan nasional.

⁶ Hans J. Morgenthau, 1966, “Another “Great Debate”: *The National Interest*,” in *Classics of International Relation*, 3rd ed, ed. John A. Vasquest, New Jersey: Prentice Hall, 147.

⁷ Mohtar Mas’oed, “*Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*”, Mohtar Mas’oed, Jakarta: LP3ES, 1990, hal 141.

Kalau keamanan masing-masing negara di dunia harus dijamin oleh semua Negara di dunia (suatu persyaratan teori jaminan keamanan kolektif), maka konflik tidak akan bisa dilokalisasi pada zaman nuklir ini. Karena itu, Morgenthau sangat skeptis terhadap para pemimpin yang mendasarkan kebijaksanaan pada jaminan keamanan kolektif dan bukan pada kepentingan nasional.⁸

Penerapan konsep kepentingan nasional pada pemerintah Malaysia terhadap kebijakan TKI illegal dilakukan dengan mengacu pada kepentingan keamanan nasional Malaysia. Kondisi dalam negeri Malaysia yang dipengaruhi oleh tingkat kerawanan oleh ulah sebagian TKI illegal dan memicu terjadinya tindakan melawan hukum, maka pemerintah Malaysia memberlakukan aturan baru mengenai keimigrasian untuk melindungi warga negaranya dari tindakan yang tidak nyaman.

D. Hipotesa

Berdasarkan kerangka berpikir di atas, maka hipotesa yang diajukan adalah : Faktor yang mempengaruhi kebijakan pemerintahan Malaysia menjadi lebih ketat adalah faktor kepentingan nasional.

F. Metodologi Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan ini adalah jenis penelitian dengan teknik analisa deskriptif, yaitu akan menguraikan dan mengulas seputar kebijakan pemerintah Malaysia di dalam menangani tenaga kerja illegal antara

⁸ *Ibid*, hal 142

tahun 2002-2009. Rentang waktu didasarkan kebijakan dan peralihan kepemimpinan di Malaysia dari Mahatir ke Badawi. Dalam proses pengumpulan data serta penarikan kesimpulan dimana dalam penelitian ini lebih banyak data-data yang bersifat sekunder.

Penelitian ini lebih banyak didukung oleh literasi kepustakaan dalam teknik pengumpulan datanya yang berkaitan dengan judul penelitian, sehingga eksplorasi data bersifat studi kepustakaan (*library research*). Oleh karena itu, penumpukan data akan dilakukan melalui kajian literasi seperti media pustaka, majalah, surat kabar, jurnal dan sumber-sumber data lainnya. Sedangkan untuk mendapatkan data up to date, akan banyak didukung melalui persediaan data yang ada di internet maupun sumber lain yang diyakini masih mempunyai relevansi terhadap permasalahan yang dikaji.

G. Jangkauan Penelitian

Penelitian ini memusatkan perhatian Sejak diberlakukannya Undang Undang Keimigrasian oleh Pemerintah Malaysia yaitu UU No A 1154 Tahun 2002, yang kemudian menimbulkan permasalahan bagi para tenaga kerja asing di Malaysia. Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah Malaysia ini membawa dampak bagi para TKI Illegal yang bekerja di Malaysia khususnya antara tahun 2004 – 2009. Undang Undang Keimigrasian tersebut pada masa pemerintahan Mahatir sudah mulai diberlakukan namun kebijakannya lebih moderat dan dilanjutkan dalam pemerintahan Abdullah Ahmad Badawi yang mulai memimpin pemerintahan sejak tahun 2004.

H. Sistematika Penulisan

Tulisan ini secara keseluruhan disusun berdasarkan per bab yang selanjutnya akan dibagi ke dalam su-sub bab. Hal ini yang dimaksudkan untuk membedakan jenis masalah dalam pembagian bab-babnya. Sedangkan dalam sub-nya dimasukkan untuk menguraikan isi dari tiap-tiap bab secara terperinci, sehingga diharapkan akan memperoleh suatu permasalahan secara menyeluruh. Secara mendasar bahwa tulisan ini mengusung empat bab, antara lain:

BAB I PENDAHULUAN, meliputi alasan pemilihan judul, tujuan penulisan, latar belakang masalah, perumusan masalah, hipotesa, kerangka konseptual, jangkauan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II Mengulas tentang kondisi tenaga kerja Indonesia di Malaysia sebelum dan sesudah diberlakukannya UU Keimigrasian Malaysia No 1154/2002 Sesudah diberlakukannya UU Keimigrasian Malaysia No 1154/2002

BAB III Mengulas tentang hubungan diplomatik Indonesia - Malaysia pada masalah ketenagakerjaan /TKI pada masa pemerintahan Mahatir Muhammad dan masa pemerntahan Abdullah Ahmad Badawi

BAB IV Faktor yang mempengaruhi kebijakan pemerintahan Malaysia
mengenai TKI ilegal berdasarkan kepentingan nasional

BAB V Kesimpulan