



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
PROGRAM PASCA SARJANA**

T E S I S

**KEBIJAKAN PEMERINTAH MALAYSIA TERHADAP INDONESIA
MENGENAI TENAGA KERJA INDONESIA ILEGAL DI MALAYSIA
(1997-2002)**

Oleh :

**Nama : Aria Chandra Utama
NPM : 8399080438
Program Studi : Ilmu Politik
Kekhususan : Ilmu Hubungan Internasional**

I
12080

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagai Syarat
Guna Memperoleh Gelar Master Sains (M.Si)
Dalam Ilmu Hubungan Internasional**

**JAKARTA
2003**

UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
PROGRAM PASCA SARJANA

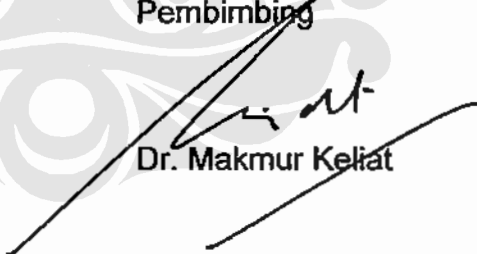
LEMBAR PERSETUJUAN

Dengan ini Pembimbing Tesis, menyatakan bahwa :

NAMA : ARIA CHANDRA UTAMA
NPM : 8399080438
PROGRAM STUDI : ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
JUDUL : KEBIJAKAN PEMERINTAH MALAYSIA TERHADAP
INDONESIA MENGENAI TENAGA KERJA
INDONESIA ILEGAL DI MALAYSIA (1997-2002)

Jakarta, Oktober 2003

Pembimbing



Dr. Makmur Keliat

UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
PROGRAM PASCA SARJANA

LEMBAR PENGESAHAN

NAMA : ARIA CHANDRA UTAMA
NPM : 8399080438
PROGRAM STUDI : ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
JUDUL : KEBIJAKAN PEMERINTAH MALAYSIA TERHADAP
INDONESIA MENGENAI TENAGA KERJA
INDONESIA ILEGAL DI MALAYSIA (1997-2002)

Telah dipertahankan di hadapan sidang penguji tesis Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Program Pasca Sarjana, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Indonesia, pada :

Hari : Jum'at
Tanggal : 26 September 2003
Pukul : 15.00 WIB – selesai

dan dinyatakan **L U L U S**.

PANITIA PENGUJI TESIS

Ketua Sidang : Dr. Syamsul Hadi

Sekretaris Sidang : Dra. Dwi Ardhana Riswari, MA, M.Phil

Pembimbing : Dr. Makmur Keliat

Pembaca Ahli : Bantarto Bandoro, SH, MA

(*[Signature]*)
[Signature]
(*[Signature]*)
[Signature]

LEMBAR ORISINALITAS

PERPUSTAKAAN PUSAT
UNIVERSITAS INDONESIA
Pemilikan/Asal dari
<u>FISIP</u>
Diterima tgl: <u>03-12-04</u>

11508

Tesis ini adalah
Hasil karya saya sendiri, dan
Seluruh sumber yang saya kutip maupun dirujuk
Telah saya nyatakan dengan benar



Aria Chandra Utama

ABSTRAK

ARIA CHANDRA UTAMA

NPM 8399080438

KEBIJAKAN PEMERINTAH MALAYSIA TERHADAP INDONESIA
MENGENAI TENAGA KERJA INDONESIA ILEGAL DI MALAYSIA
(1997-2002)

ix + 135 Halaman + Lampiran

Daftar Pustaka: 20 buku + 3 dokumen + 9 jurnal + 5 artikel surat kabar + 8
situs internet.

Tesis ini membahas kebijakan Pemerintah Malaysia terhadap Indonesia mengenai tenaga kerja Indonesia ilegal di Malaysia (1997- 2002), yaitu dengan diberlakukannya peraturan perundang-undangan keimigrasian No. A.1154 Tahun 2002 sebagai amandemen dari peraturan perundang-undangan keimigrasian No. 1959 Tahun 1963. Salahsatu 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).

Dampak dari diterapkannya peraturan tersebut adalah terjadinya pemulangan secara paksa tenaga kerja Indonesia (TKI) ilegal ke Indonesia dan sebagian dari mereka terkena ancaman hukuman cambuk di Malaysia. 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 akan dianalisa/dikaji melalui studi ilmu hubungan internasional, khususnya yang berhubungan dengan teori Howard H.Lemtner mengenai *foreign and domestic determinant on foreign policy*, dimana faktor domestik seperti adanya pengaruh politik domestik dan keamanan nasional merupakan salah satu faktor domestik terpenting, yang dalam konsep domestic determinant dapat dikategorikan sebagai unstable determinant dari suatu kebijakan luar negeri. Di samping itu, dengan diberlakukannya peraturan perundang-undangan keimigrasian No. A.1154 Tahun 2002 telah

mempengaruhi pola hubungan interaksi (bilateral) antara Malaysia dengan negara lain, terutama terhadap Indonesia. Sedangkan, untuk melihat keterkaitan antara faktor ekonomi politik dalam konteks global akan dikaji melalui studi ekonomi politik internasional (ekopolin), dimana ada sejumlah pertanyaan khusus yang diajukan studi ekopolin ketika mereka melihat arena internasional. Misalnya, ekonomi politik tertarik dengan persoalan berapa banyak dalam arena internasional itu terdapat kebebasan menentukan pilihan tindakan. Mereka memusatkan perhatian pada sejauh mana barang dan jasa bisa bergerak bebas melintas-batas nasional dan sejauhmana pemerintah atau individu membatasi kebebasan itu. Terutama sekali mereka ingin tahu sampai tingkat mana kebebasan menentukan pilihan itu berlaku atau dibatasi.

Pembahasan permasalahan dalam tesis ini dilakukan melalui penelitian kualitatif dengan jenis penelitian *deskriptif – analitis*, bertujuan untuk mendapatkan penjelasan secara *komprehensif* mengenai bagaimana kebijakan Pemerintah Malaysia mengenai TKI ilegal di Malaysia akan mempengaruhi hubungan bilateral kedua negara, khususnya setelah diberlakukannya peraturan perundang-undangan keimigrasian No. A. 1154 Tahun 2002 yang merupakan amandemen terhadap peraturan perundang-undangan keimigrasian No. 1959 Tahun 1963.

Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah melalui analisa data sekunder. Data diambil dari berbagai sumber seperti Laporan Tahunan KBRI/KJRI di Malaysia, buku-buku, surat kabar, data/dokumen resmi dari Departemen Luar Negeri, internet, perpustakaan, dan media lainnya yang relevan dengan tujuan penelitian ini.

Hasil yang diperoleh dari penelitian ini adalah bahwa perubahan kebijakan Malaysia terhadap Indonesia mengenai TKI ilegal di Malaysia dipengaruhi oleh faktor kepentingan politik domestik dan keamanan nasional.

Dalam kaitan tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa Pemerintah Malaysia dalam 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 No. A.1154 Tahun 2002. Kebijakan tersebut telah memberikan pengaruh terhadap hubungan bilateral Malaysia dengan negara asal TKA, khususnya terhadap Indonesia. Terjadinya pengusiran secara paksa dan diterapkannya sanksi hukuman yang tegas dan berat berupa hukuman cambuk terhadap sejumlah besar tenaga kerja Indonesia ilegal di Malaysia telah menimbulkan ketegangan hubungan bilateral antara kedua negara.

Untuk menyelesaikan permasalahan tersebut, ke dua negara telah melakukan pembicaraan dan pembahasan pada tingkat Senior Official Meeting (SOM) dan membentuk satuan tugas pada tingkat Departemen terkait di kedua negara masing-masing.

KATA PENGANTAR

Puji dan Syukur disampaikan kepada Allah S.W.T yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis dengan mengambil judul "Kebijakan Pemerintah Malaysia Terhadap Indonesia Mengenai Tenaga Kerja Indonesia Ilegal di Malaysia". Penyusunan Tesis ini dimaksudkan untuk memenuhi salah satu persyaratan guna mencapai gelar Magister Sains (Msi) pada Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia. Persoalan pemulangan tenaga kerja Indonesia (TKI) ilegal dari Malaysia secara paksa telah menimbulkan hubungan bilateral Malaysia – Indonesia sempat menjadi terganggu, lebih-lebih dengan adanya sejumlah Warga Negara Indonesia yang telah melanggar peraturan perundang-undangan keimigrasian Malaysia No. A.1154 Tahun 2002 (amandemen dari peraturan perundang-undangan keimigrasian No. 1959 Tahun 1963) terkena ancaman hukuman cambuk.

Tesis ini membahas dan menjelaskan secara *komprehensif* latar belakang Pemerintah Malaysia menerapkan kebijakan pintu tertutup terhadap tenaga kerja asing ilegal, yaitu dengan mengeluarkan peraturan perundang-undangan keimigrasian No. A 1154 Tahun 2002 dan pengaruh penerapan peraturan perundang-undangan keimigrasian tersebut terhadap hubungan bilateral Malaysia - Indonesia. Dalam penyusunan Tesis ini penulis menyadari akan keterbatasan pengetahuan, sehingga masih terdapat banyak kelemahan dan kekurangan baik menyangkut kedalaman materi maupun tata bahasa. Oleh sebab itu, dengan segala kerendahan hati penulis berharap adanya pendapat, kritik serta saran yang bersifat membangun guna langkah penyempurnaan penulisan ini.

Akhirnya dalam kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya atas bantuan berbagai pihak, yaitu :

1. Bapak DR. Makmur Keliat, sebagai dosen pembimbing yang telah memberi arahan, ide dan dorongan kepada penulis.
2. Kedua orang tua, isteri tercinta, dan ananda Rizki Nadia Putri yang senantiasa memberikan do'a restu serta dorongan, sehingga dapat terselesaikannya tesis ini.
3. *Special Thank you*, buat Bapak Dr. Syamsul Hadi, yang telah bertindak sebagai pembimbing kedua, yang selalu memberikan bantuan, motivasi dan bimbingan kepada penulis.
4. Bapak Bantarto Bandoro, SH.,MA, sebagai pembaca ahli, Ibu Dra. Dwi Ardhana Riswari, MA, M.Phil, sebagai Sekretaris Sidang.

Penulis berharap semoga Tesis ini kiranya dapat menambah khasanah perbendaharaan wacana ilmiah dan dapat dijadikan sebagai referensi bagi para pembuat kebijakan dibidang yang terkait dimasa yang akan datang.

Jakarta, Oktober 2003

Aria Chandra Utama



DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN TESIS	i
LEMBAR PENGESAHAN TESIS	ii
LEMBAR ORISINALITAS.....	iii
ABSTRAK.....	iv
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	viii

BAB I : P E N D A H U L U A N

1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Pokok Permasalahan.....	7
1.3. Tujuan Penelitian.....	7
1.4. Asumsi	8
1.5. Kerangka Pemikiran	9
1.6. Motoda Penelitian	20
1.7. Sistematika Penulisan	23

BAB II : MIGRASI TENAGA KERJA INDONESIA (TKI) KE MALAYSIA DAN KEBIJAKAN MALAYSIA TERHADAP INDONESIA MENGENAI TKI DI MALAYSIA

2.1. Fenomena dan Kontribusi TKI bagi Pembangunan Ekonomi Malaysia.....	25
2.2. Warga Negara Indonesia (WNI) dan Permasalahannya di Malaysia	36
2.3. Respon Pemerintah Malaysia terhadap Indonesia Mengenai Meningkatnya Migrasi TKI ilegal di Malaysia	44

2.4. Kaitan antara Kontribusi TKI bagi kepentingan Pembangunan Ekonomi Malaysia dengan Respon Pemerintah Malaysia Mengenai Meningkatnya Jumlah TKI di Malaysia	52
BAB III : FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI TERJADINYA PERUBAHAN KEBIJAKAN MALAYSIA TERHADAP INDONESIA MENGENAI TENAGA KERJA ILEGAL DI MALAYSIA	
3.1. Kepentingan Ekonomi dan Perdagangan Malaysia....	66
3.2. Pengaruh Kepentingan Kepentingan Politik Domestik	80
3.3. Kepentingan Keamanan Nasional Malaysia	84
3.4. Kaitan antara Faktor Politik Domestik dan Keamanan Nasional Dalam Menentukan Terjadinya Perubahan Kebijakan Malaysia terhadap Indonesia Mengenai TKI di Malaysia	94
BAB IV : PERUBAHAN KEBIJAKAN MALAYSIA TERHADAP INDONESIA MENGENAI TKI ILEGAL DI MALAYSIA DAN PENGARUH HUBUNGAN BILATERAL MALAYSIA – INDONESIA	
4.1. Gambaran Umum Hubungan Malaysia– Indonesia	98
4.2. Hubungan Malaysia – Indonesia sebelum dan setelah diberlakukannya kebijakan Mengenai TKI Ilegal di Malaysia	118
4.3. Respon Pemerintah Malaysia dan Indonesia Terhadap Terjadinya Perubahan Kebijakan Malaysia Mengenai Masalah TKI di Malaysia	123
BAB V : KESIMPULAN	129
DAFTAR PUSTAKA.....	132
LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Berakhirnya Perang Dingin pada awal dekade tahun 1990-an memberikan dampak perubahan yang *signifikan* ke dalam sistem internasional. Persaingan politis dan strategis antara Amerika Serikat dan Uni Soviet yang pada masa sebelumnya merupakan isu keamanan yang dominan, kini menghilang. Namun demikian, pada kenyataannya ancaman keamanan terhadap institusi negara tidak hilang. Pada masa pasca perang dingin muncul ancaman-ancaman keamanan baru yang tidak hanya berdimensi militer. Ancaman ini sering kali dikenal sebagai ancaman-ancaman keamanan non-militer atau non-tradisional. Salah satu masalah yang termasuk ke dalam kategori ancaman keamanan non-militer atau non-tradisional adalah migrasi penduduk.¹

Migrasi penduduk merupakan fenomena yang telah ada sejak lama dalam perkembangan umat manusia, pada awalnya lebih merupakan permasalahan di dunia ke tiga, terutama migrasi penduduk antar daerah sebagai akibat adanya ketimpangan ekonomi yang memunculkan dimensi-dimensi baru dalam aktivitas migrasi, hal ini seiring juga dengan

¹ Freddy B.L.Tobing, Aktivitas Drug Trafficking Sebagai Isu Keamanan Yang Mengancam Stabilitas Negara, Global, *Jurnal Politik Internasional* Vol. 5 No. 1 Tahun 2002 hal 76, Laboratorium Hubungan Internasional Jurusan Ilmu Hubungan Internasional FISIP-UI Depok, Tahun 2002 hal 75-76.

berkembangnya semangat globalisasi yang membawa konsekuensi langsung di bidang ekonomi di berbagai negara, khususnya di negara berkembang. Dalam dunia modern, pembatasan-pembatasan terhadap arus masuk migrasi penduduk dari satu negara ke negara lainnya dapat dilakukan melalui suatu kebijakan di bidang keimigrasian.

Aktivitas migrasi penduduk yang terjadi dalam berbagai dimensi sebenarnya merupakan sebuah realitas yang tidak dapat dihindari di dalam seluruh proses hubungan global yang terjadi. Terbukanya peluang-peluang ekonomi di berbagai negara akan terbuka juga isolasi-isolasi politik, sosial dan ekonomi di negara-negara di dunia ini. Migrasi penduduk secara global merupakan suatu aktivitas perpindahan penduduk yang dilakukan untuk tujuan ekonomi produktif dan berlangsung tanpa melihat batasan identitas politik, sosial maupun kultural. Hal ini berarti, bahwa aktivitas migrasi penduduk yang dilakukan secara teoritis berlangsung dalam kondisi ekonomi yang dinamis dan melebur ke dalam konteks arus migrasi penduduk kapital.

Dalam konteks yang lebih luas, migrasi penduduk yang berlangsung secara universal harus dilihat di dalam kerangka investasi ekonomi. Terjadinya perubahan ekspansi sistem kapitalis global telah menciptakan sistem dualisme pasar kerja, dimana di satu pihak sistem kapitalis global membuka peluang kerja yang lebih luas tanpa mempertimbangkan identitas nasional tertentu, namun di lain pihak sistem tersebut juga tidak menutup kemungkinan masuknya tenaga kerja kurang terampil ke dalam kompetisi pasar yang diciptakan. Kondisi ini menyebabkan berkembangnya *labour*

black market, seperti berkembangnya perdagangan buruh-buruh murah (kasar) di kawasan-kawasan tertentu.²

Fenomena migrasi tenaga kerja dalam jumlah besar, baik dalam konteks nasional maupun internasional sesungguhnya merupakan suatu fenomena yang selalu terjadi. Namun, fenomena tersebut akan menjadi fenomena yang luar biasa manakala *eksodus* tenaga kerja yang terlampau besar tersebut membawa implikasi-implikasi terhadap masalah ekonomi, sosial, politik, dan keamanan suatu wilayah negara. Salah satu negara yang mendapat tekanan dari *eksodus* migrasi tenaga kerja internasional adalah Malaysia.

Malaysia dipandang memiliki faktor daya tarik bagi para pendatang asing, khususnya para pencari kerja. Penggunaan tenaga kerja asing (TKA) di Malaysia memiliki sejarah panjang, khususnya sejak tahun 1970-an. Walau tidak ada data resmi, tetapi diperkirakan sebelum krisis ekonomi tahun 1997, jumlah TKA di Malaysia diperkirakan sekitar 3 juta orang, apalagi sejak krisis ekonomi yang melanda Asia, beberapa negara yang dilanda krisis semakin giat mengintensifkan pengiriman tenaga kerjanya ke Malaysia, khususnya Indonesia untuk menutupi kurangnya kesempatan kerja di dalam negerinya. Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Malaysia sebagian besar mengisi berbagai jenis pekerjaan yang kurang disukai warga negara Malaysia. Kehadiran TKI di samping telah memberikan sumbangan yang *signifikan* dalam proses

² Abdul Haris, Migrasi Internasional di Asia Tenggara: Prospek dan Implikasi yang Ditimbulkan dalam *Warta Demografi*, Tahun 1997 no. 2 hal 24-31.

pembangunan ekonomi juga menjadi sumber masalah sosial, stabilitas politik dan keamanan nasional di dalam negeri Malaysia.

Seiring dengan meningkatnya konflik-konflik kekerasan antar kelompok masyarakat, meningkatnya kesenjangan ekonomi, semakin sempitnya batas-batas antar negara akibat globalisasi serta pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi telah mengakibatkan meningkatnya arus migrasi tenaga kerja antar negara, baik yang bersifat *legal* maupun *illegal*. Migrasi tenaga kerja yang pada awalnya memberikan kontribusi penting bagi pembangunan ekonomi - baik bagi negara penerima maupun negara pengirim tenaga kerja - kini mulai menjadi permasalahan antar negara, baik secara bilateral, regional bahkan internasional.

Besarnya kebutuhan akan pekerjaan, kesediaan pekerja dibayar murah, berkurangnya minat warga negara Malaysia untuk bekerja pada sektor-sektor tertentu, seperti bidang konstruksi, manufaktur, perkebunan dan pembantu rumah tangga (PRT), membuat Pemerintah Malaysia seakan-akan menutup mata dengan masuknya TKA ke negaranya, baik yang datang secara *legal* maupun *illegal* dalam jumlah besar, lebih-lebih pada saat Malaysia sedang giat-giatnya melaksanakan program pembangunan di era tahun 1980-an.

Seiring berjalannya waktu, para TKA ilegal, khususnya TKI ilegal telah mendatangkan berbagai persoalan yang terkait dengan masalah keamanan di dalam negeri Malaysia, seperti keterlibatan mereka dalam berbagai masalah tindak kriminalitas. Data Kepolisian Malaysia seperti dikutip

Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) di Kuala Lumpur, kasus-kasus pidana yang melibatkan TKA sepanjang tahun 2001 mencapai 3.364 kasus, tahun 2000 sebanyak 3.488 kasus dan tahun 1999 tercatat 3.970 kasus. Dari berbagai kasus pidana tersebut, ternyata TKI paling banyak terlibat dalam berbagai bentuk tindak pidana di Malaysia (sebanyak 6.766 TKI sejak tahun 2001) dibanding TKA lainnya. Tingginya angka kriminalitas yang melibatkan TKA, khususnya TKI ilegal di Malaysia telah menimbulkan keresahan sosial di kalangan masyarakat pribumi dan memaksa Pemerintah Malaysia mengambil tindakan tegas, karena sebagian besar TKI ilegal tersebut sering membuat onar dan mengganggu ketertiban.

Peristiwa kerusuhan pada 17 Januari 2002 di zona industri Nilai, Negeri Sembilan, Johor Bahru, Malaysia yang melibatkan sekitar 500 orang TKI ilegal dijadikan Pemerintah sebagai *starting point* dalam menerapkan kebijakan pintu tertutup terhadap masuknya para TKA ilegal ke Malaysia mulai tanggal 1 Agustus 2002, yaitu dikeluarkannya peraturan perundang-undangan keimigrasian No. A 1154 Tahun 2002 merupakan amandemen dari peraturan perundang-undangan keimigrasian No. 1959 Tahun 1963.

Para TKA ilegal yang tidak memiliki izin resmi diminta segera meninggalkan Malaysia. Paling tidak sebanyak 216.487 dari sekitar 600.000 TKA ilegal telah meninggalkan Malaysia pada akhir Juli 2002, kebanyakan TKI, kemudian disusul Filipina, Bangladesh dan India. Diberlakukannya peraturan tersebut, berarti secara *legal* Pemerintah Malaysia telah membatasi

masuknya TKA ilegal dari negara lain, termasuk TKI ilegal yang memiliki jumlah terbesar di Malaysia.

Pemulangan besar-besaran secara paksa TKI ilegal dari Malaysia sampai ke perbatasan Malaysia – Indonesia, diberlakukannya hukuman cambuk terhadap sejumlah besar para TKI yang melanggar peraturan perundang-undangan keimigrasian, aksi saling kecam dan protes di kalangan pejabat dan masyarakat, baik di Malaysia maupun Indonesia, telah menyebabkan terganggunya hubungan luar negeri ke dua negara. Pertemuan antara pemimpin ke dua negara di Bali pada tanggal 7 - 8 Agustus 2002 di tengah-tengah berlangsungnya *eksodus* para TKI ilegal dari Malaysia, ternyata tidak satu pun dilakukannya penandatanganan nota kesepahaman (MoU) yang menyangkut masalah TKI di Malaysia. Kegagalan penandatangan Mou oleh kedua pemimpin negara tersebut mengisyaratkan betapa masih tajamnya perbedaan cara pandang ke dua negara ini, khususnya Malaysia mengenai masalah TKI di Malaysia meskipun pemerintah RI telah menyiapkan draft nota kesepahaman (MoU) menyangkut masalah TKI.

Untuk menyelesaikan perbedaan pandangan mengenai penanganan masalah TKI ilegal di Malaysia, kedua pemimpin negara ini telah sepakat membentuk satuan tugas yang melibatkan Departemen terkait di negara masing-masing untuk membicarakan dan membahas bersama secara *komprehensif* mengenai masalah TKI di Malaysia, baik yang legal maupun ilegal.

1.2. Permasalahan

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini akan membahas mengenai alasan Pemerintah Malaysia menerapkan kebijakan pintu tertutup terhadap masuknya tenaga kerja asing ilegal, yaitu dengan mengeluarkan Peraturan Perundang-undangan Keimigrasian No. A.1154 Tahun 2002 sebagai amandemen dari Peraturan Perundang-undangan Keimigrasian No. 1959 Tahun 1963 dan pengaruhnya terhadap hubungan bilateral Malaysia dengan Indonesia.

Pokok-pokok permasalahan yang akan dikemukakan adalah sebagai berikut:

1. Apa yang melatarbelakangi Pemerintah Malaysia menerapkan kebijakan pintu tertutup terhadap tenaga kerja asing ilegal, yaitu dengan mengeluarkan Peraturan Perundang-undangan Keimigrasian No. A 1154 Tahun 2002;
2. Bagaimana pengaruh penerapan kebijakan tersebut di atas terhadap hubungan bilateral Malaysia dengan Indonesia?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Menjelaskan secara *komprehensif* latar belakang Pemerintah Malaysia menerapkan kebijakan pintu tertutup terhadap tenaga kerja asing ilegal, yaitu dengan mengeluarkan Peraturan Perundang-undangan Keimigrasian No. A 1154 Tahun 2002;

2. Menjelaskan secara *komprehensif* pengaruh penerapan Peraturan Perundang-undangan Keimigrasian tersebut terhadap hubungan bilateral Malaysia - Indonesia.

1.4. Asumsi

Penelitian ini didasarkan pada asumsi, bahwa kehadiran tenaga kerja asing, terutama dari Indonesia, baik legal maupun ilegal telah memberikan arti yang cukup signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi Malaysia. Namun, dinamika politik domestik dan alasan keamanan nasional telah mendorong Pemerintah Malaysia menerapkan kebijakan pintu tertutup terhadap tenaga kerja asing ilegal, yaitu dengan mengeluarkan Peraturan Perundang-undangan Keimigrasian No. A.1154 Tahun 2002. Penerapan kebijakan tersebut telah mendorong pula Pemerintah Malaysia dan Indonesia saling meningkatkan kerjasama dalam menangani masalah isu tenaga kerja Indonesia ilegal di Malaysia.

Berdasarkan asumsi tersebut, bahwa kehadiran tenaga kerja asing di Malaysia, terutama tenaga kerja Indonesia, baik yang datang secara legal maupun ilegal telah memberikan arti yang cukup signifikan terhadap proses pembangunan yang sedang berjalan di Malaysia, namun mengingat jumlahnya yang semakin besar dan telah menimbulkan berbagai persoalan, baik secara ekonomi, politik dan keamanan di dalam negeri Malaysia, maka dengan pertimbangan faktor politik domestik dan alasan keamanan nasional di dalam negeri Malaysia dapat dijadikan sebagai alasan utama yang

mendorong Pemerintah Malaysia memberlakukan kebijakan pintu tertutup terhadap masuknya tenaga kerja asing ilegal, yaitu dengan mengeluarkan peraturan perundang-undangan keimigrasian No. A. 1154 Tahun 2002 yang merupakan amandemen dari peraturan perundang-undangan keimigrasian No. 1959 Tahun 1963.

1.5. Kerangka Pemikiran

Kebijakan luar negeri merupakan tindakan suatu negara yang ditujukan kepada negara lain atau dunia internasional yang mempunyai dampak terhadap interaksi antar negara. Kebijakan luar negeri suatu negara seringkali mencerminkan respon suatu negara terhadap lingkungan domestik dan internasional yang berkaitan dengan upaya memenuhi dan melindungi kepentingan nasional mereka. Kepentingan nasional (*national interests*) dimaksudkan disini adalah tujuan-tujuan yang ingin dicapai sehubungan dengan kebutuhan bangsa/negara atau sehubungan dengan hal yang dicita-citakan. Dalam hal ini kepentingan nasional yang relatif tetap dan sama diantara semua negara/bangsa adalah keamanan (mencakup kelangsungan hidup rakyatnya dan keutuhan wilayah) serta kesejahteraan.³

Berdasarkan pengertian tersebut, terdapat dua alasan pokok mengenai arti dari kepentingan nasional berkaitan dengan kebijakan luar negeri Malaysia terhadap Indonesia mengenai tenaga kerja Indonesia ilegal di

³ Teuku May Rudy, Studi Strategis Dalam Transformasi Sistem Internasional Pasca Perang Dingin: *Ketahanan, Kekuatan dan Kepentingan Nasional*, Penerbit PT Refika Aditama, Bandung, Tahun 2002, hal 116.

Malaysia, yaitu : keamanan (*security*) dan kesejahteraan (*prosperity*). Sedangkan pengertian kebijakan luar negeri merupakan hasil pemikiran dari pembuat keputusan untuk bertindak terutama ke lingkungan eksternalnya.⁴

Dua hal yang menyangkut kebijakan luar negeri sebagai variabel dependen utama yang sering digunakan dalam penelitian yaitu keputusan-keputusan (*decisions*) dan kebijakan-kebijakan (*policies*).⁵ Konsep kebijakan luar negeri mengacu pada 4 pengertian, yaitu orientasi (strategi) kebijakan luar negeri, peranan nasional, tujuan luar negeri dan tindakan kebijakan luar negeri.⁶ Kebijakan luar negeri sebagai orientasi atau strategi adalah sikap dan komitmen suatu negara terhadap lingkungan internasionalnya sebagai strategi dasar untuk mewujudkan tujuan dan aspirasi domestik, internasional serta untuk mengatasi ancaman.

Menurut Holsti, paling sedikit ada empat kondisi atau variabel yang menopang pertimbangan elit pemerintah dalam pemilihan strategi politik luar negeri, yaitu :

1. Struktur sistem internasional, yaitu suatu kondisi yang didalamnya terdapat pola-pola dominasi, subordinasi dan kepemimpinan;
2. Strategi umum politik luar negeri berkaitan erat dengan sifat kebutuhan sosial-ekonomi domestik dan sikap domestik;

⁴ Teuku May Rudy, *Teori, Etika dan Kebijakan Hubungan Internasional: Politik Luar Negeri dan Kaitannya dengan Masalah Ekonomi*, Penerbit Angkasa Bandung, Tahun 1993 hal 106.

⁵ James N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, London : Frances Pinter (Publishers), Tahun 1979, hal 50.

⁶ K.J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, 5th Edition, Prentice Hall, New Jersey, Tahun 1988, hal 92.

3. Persepsi elit pemerintah (pembuat undang-undang) terhadap tingkat ancaman eksternal;
4. Lokasi geografis, karakteristik topografis, dan kandungan sumber daya alam yang dimiliki negara.⁷

Konsepsi peranan nasional adalah definisi para pembuat keputusan tentang bentuk-bentuk umum dari keputusan, komitmen, aturan dan tindakan yang sesuai bagi negaranya dalam berbagai inventarisasi permasalahan geografis.

Dari penjelasan di atas, bahwa suatu kebijakan luar negeri meliputi tiga hal yaitu: (1) pemilihan tujuan-tujuan tertentu, (2) pengerahan sarana-sarana dalam mencapai tujuan tersebut, (3) implementasi atau pelaksanaan, dalam hal ini mengarahkan sumber-sumber daya serta upaya-upaya mencapai tujuan-tujuan yang telah ditentukan.

Sedangkan unit analisis dari kebijakan luar negeri meliputi aktor-aktor (organisasi internasional, aktor-aktor luar negeri transnasional serta negara-negara), lingkungan internasional serta situasi tertentu.⁸ Tujuan kebijakan luar negeri adalah gambaran tentang situasi permasalahan dan sebuah keadaan di masa depan yang ingin diciptakan pemerintah melalui individu-individu pembuat keputusan dengan melancarkan pengaruh di luar negeri dan mengubah atau mempertahankan perilaku negara lain. Tujuan kebijakan

⁷ Ibid

⁸ H. Lentner, *Foreign Policy Analysis: A Comparative and Conceptual Approach*, Ohio: Merril Publishing Company, Tahun 1974 hal 3 dan 19.

luar negeri yang paling utama adalah untuk menjamin kedaulatan dan kemerdekaan serta memelihara kelangsungan sistem sosial, politik, dan wilayahnya.

Tindakan kebijakan luar negeri dapat didefinisikan sebagai kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mempengaruhi orientasi, menjalankan peranan atau untuk mencapai dan mempertahankan tujuan tertentu. Suatu tindakan pada dasarnya merupakan suatu bentuk komunikasi yang dimaksudkan untuk merubah atau mempertahankan perilaku negara-negara lain yang turut menentukan pencapaian tujuan dari negara yang bersangkutan.

Perubahan kebijakan Malaysia mengenai tenaga kerja asing ilegal pada masa pemerintahan PM Mahathir Muhammad, dapat dilihat pada pendekatan keamanan dalam memandang isu TKA ilegal sebagai ancaman baru bagi kepentingan nasional Malaysia. Pendekatan keamanan tersebut merupakan respon Malaysia terhadap perubahan situasi dan kondisi internasional maupun kawasan, yang diwarnai oleh meningkatnya suatu persoalan dalam suatu negara (*nation state*), yang mendorong terjadinya peningkatan migrasi tenaga kerja antar negara. Dengan tingkat kesejahteraan sosial dan ekonomi serta stabilitas politik, Malaysia menjadi salah satu negara tujuan utama dari migrasi tenaga kerja ilegal. Tingginya arus TKA ilegal ke Malaysia serta dampak sosial, ekonomi dan politis yang ditimbulkannya telah meningkatkan tekanan publik Malaysia terhadap pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.

Beranjak dari peranan faktor-faktor domestik tersebut, tesis ini akan mencoba untuk menjelaskan hubungan antara faktor domestik, khususnya tekanan publik Malaysia dan kebijakan Malaysia mengenai TKA ilegal pada masa pemerintahan PM Mahathir Muhammad. Faktor-faktor domestik penentu kebijakan luar negeri (*domestic determinants*), menurut H. Lemtner, adalah atribut-atribut, karakteristik-karakteristik, kondisi-kondisi dan proses-proses, yang bersama-sama dengan faktor-faktor penentu dari luar (*foreign determinants*) membantu dalam pembentukan kebijakan luar negeri. Faktor-faktor domestik tersebut, menurut Lemtner dapat dibedakan menjadi 3 kategori, yaitu :⁹

1. *Highly stable determinants*, adalah faktor-faktor yang cenderung stabil, dan perubahan-perubahan pada faktor-faktor tersebut berjalan lambat, dan kecil kemungkinannya terpengaruh oleh perubahan mendadak. Termasuk dalam kategori ini adalah letak dan posisi geografis, iklim, penduduk dan sumber-sumber alam;
2. *Moderately stable determinants*, adalah faktor-faktor penentu yang mempunyai kemungkinan untuk rentan terhadap perubahan yang bersifat mendadak. Termasuk dalam kategori ini adalah budaya politik, gaya politik, kepemimpinan politik dan proses politik;
3. *Unstable determinants*, adalah faktor-faktor yang sangat rentan terhadap perubahan yang bersifat mendadak. Termasuk dalam kategori ini adalah persepsi dan perilaku massa;

⁹ *Ibid*, hal. 135-136

Berdasarkan kategori tersebut, maka tekanan publik dapat dikategorikan sebagai *unstable determinants* karena tekanan publik tersebut lebih merupakan fenomena psikologis yang sangat rentan terhadap perubahan yang bersifat mendadak. Situasi dan kondisi yang mendukung berperannya tekanan publik terhadap kebijakan Malaysia mengenai TKA ilegal dalam hal ini adalah adanya momentum yang tepat bagi PM Mahathir Muhammad bertepatan dengan rencananya untuk mengakhiri masa jabatannya sebagai Perdana Menteri, dimana pada Rapat Akbar UMNO yang ke-56 tanggal 20 – 22 Juni 2002, telah berhasil mengukuhkan Timbalan Presiden UMNO, merangkap Wakil Perdana Menteri Datuk Seri Abdullah Badawi dipersiapkan sebagai pengganti PM Mahathir Mohammad. Keberanian Mahathir Muhammad untuk mengambil langkah/kebijakan yang tegas untuk menindak para tenaga kerja asing ilegal telah menarik simpati publik Malaysia,

Sementara itu, perubahan kebijakan Malaysia pada masa PM. Mahathir Muhammad dalam menangani masalah isu tenaga kerja asing ilegal dapat dikategorikan sebagai *promotive foreign policy strategy*.¹⁰ Menurut Rosenau, berdasarkan faktor-faktor penyebabnya, terdapat empat tipe mendasar atau strategi kebijakan luar negeri suatu negara, yaitu :¹¹

¹⁰ James N.N. Rosenau, *Comparing Foreign Policies : Theories, Findings and Methods*, Sage Publication, New York, Tahun 1974, hal 45.

¹¹ *Ibid*, hal. 46

1. *Preservative Foreign Policy Strategy*, apabila terjadi perubahan-perubahan yang disebabkan oleh faktor lingkungan dan faktor struktural, sementara tidak ada perubahan yang berarti pada faktor kepemimpinan;
2. *Promotive Foreign Policy Strategy*, apabila terjadi perubahan-perubahan yang disebabkan oleh faktor kepemimpinan, sementara tidak ada perubahan yang berarti pada faktor lingkungan dan faktor struktural;
3. *Intransigent Foreign Policy Strategy*, apabila terjadi perubahan-perubahan yang disebabkan oleh faktor struktural, sementara tidak ada perubahan yang berarti pada faktor lingkungan dan faktor kepemimpinan;
4. *Acquiescent Foreign Policy Strategy*, apabila terjadi perubahan-perubahan yang disebabkan oleh faktor lingkungan, sementara tidak ada perubahan yang berarti pada faktor struktural dan faktor kepemimpinan.

Atas dasar kategori tersebut di atas, maka strategi kebijakan luar negeri Malaysia mengenai tenaga kerja asing ilegal pada masa pemerintahan PM Mahathir Muhammad dapat dikategorikan sebagai strategi kebijakan yang bersifat *promotif*, karena peranan PM Mahathir Muhammad untuk memanfaatkan tekanan publik guna mengambil kebijakan mengenai tenaga kerja asing ilegal yang sekaligus dapat mendukung popularitasnya menjelang

masa jabatannya sebagai Perdana Menteri. Dengan demikian, kebijakan mengenai tenaga kerja asing ilegal pada masa PM. Mahathir Muhammad mempunyai keterkaitan yang erat dengan faktor-faktor penentu dari dalam negeri.

Strategi kebijakan yang bersifat promotif dimungkinkan karena berperannya faktor kepemimpinan, yaitu peranan PM Mahathir Muhammad dalam memberlakukan kebijakan mengenai tenaga kerja asing ilegal guna memperoleh dukungan masyarakat pada masa menjelang akhir jabatannya. Hal ini dapat dilihat dari kemampuan Mahathir dalam membaca pendapat publik terhadap isu tenaga kerja asing ilegal serta mengemasnya sebagai isu yang mengancam kepentingan nasional Malaysia, khususnya pada masa menjelang pengakhiran tugasnya sebagai Perdana Menteri Malaysia.

Faktor penentu dari dalam yang turut menentukan kebijakan Malaysia mengenai tenaga kerja asing ilegal di antaranya adalah faktor keamanan nasional. Faktor ini, meskipun turut memberikan kontribusi penting bagi terbentuknya kebijakan Malaysia mengenai tenaga kerja asing ilegal, namun termasuk faktor yang pengaruhnya dapat berlangsung lama (*highly stable determinants*). Artinya pengaruh faktor keamanan nasional ini akan mempengaruhi kebijakan mengenai tenaga kerja asing ilegal dalam kurun waktu cukup panjang sampai tercapainya rasa aman di lingkungan masyarakat. Peranan *highly stable determinants* ini antara lain dapat dilihat dari kebijakan pencegahan dan penangkalan imigran gelap.

Keterkaitan faktor tekanan publik, khususnya dalam kerangka waktu menjelang masa berakhirnya kepemimpinan PM Mahathir Muhammad, terhadap kebijakannya mengenai tenaga kerja asing ilegal merupakan respon Malaysia secara khusus pada suatu waktu tertentu. Sebagaimana dikemukakan oleh Jervis, lingkungan internasional mungkin berpengaruh terhadap garis besar kebijakan suatu negara, tetapi tidak terhadap respon negara tersebut secara khusus.¹² Dalam hal ini Jervis mengemukakan bahwa faktor selain lingkungan internasional (*international environment*) yang mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara antara lain adalah : struktur dan kondisi domestik suatu negara (*domestic determinants*), kondisi-kondisi tertentu yang memaksa (*compulsion in extreme circumstances*), serta birokrasi suatu negara (*the bureaucracy*). Dengan demikian, momentum bagi PM. Mahathir Muhammad menjelang akhir jabatannya sebagai Perdana Menteri dapat dikategorikan sebagai kondisi-kondisi tertentu yang memaksa atau menentukan keluarnya kebijakan Malaysia mengenai tenaga kerja asing ilegal. Peranan tekanan publik merupakan variabel penting yang tidak dapat diabaikan. Demikian pula adanya peluang bagi elit politik untuk mengambil kebijakan yang bertujuan untuk memperoleh dukungan masyarakat adalah fenomena yang tidak mungkin terhindarkan.

Beragamnya hubungan antar negara dengan kepentingan/tujuan nasional masing-masing menjadikan adanya keterkaitan antara politik dan

¹² Paul R. Viotti & Mark V. Kauppi, *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism*, Second Edition, MacMillan Publishing Company, New York, Tahun 1993, hal 288

ekonomi, sehingga dalam struktur serta operasi sistem ekonomi internasional lebih banyak ditentukan oleh struktur dan pelaksanaan sistem politik internasional. Untuk mengetahui kajian keterkaitan faktor politik mempengaruhi faktor ekonomi dan berdasarkan pertanyaan permasalahan dalam penelitian serta mengacu pada empat konsep kebijakan luar negeri seperti diuraikan sebelumnya, peneliti akan mencoba untuk melakukan analisa permasalahan melalui kajian ekonomi politik internasional (ekopolin).

Sebelum menjelaskan pendekatan atau kajian ekopolin, ada sejumlah pertanyaan khusus yang diajukan studi ekopolin ketika mereka melihat arena internasional. Misalnya, ekonomi politik tertarik dengan persoalan berapa banyak dalam arena internasional itu terdapat kebebasan menentukan pilihan tindakan. Mereka memusatkan perhatian pada sejauh mana barang dan jasa bisa bergerak bebas melintas-batas nasional dan sejauhmana pemerintah atau individu membatasi kebebasan itu. Terutama sekali mereka ingin tahu sampai tingkat mana kebebasan menentukan pilihan itu berlaku atau dibatasi.

Dengan demikian, perbedaan antara bentuk-bentuk perilaku politik dan ekonomi nasional, regional dan internasional merupakan isu-isu penting bagi ekonomi-politik. Tindakan atau perilaku dalam menentukan pilihan suatu negara yang ditujukan kepada negara lain atau dunia internasional yang mempunyai dampak pada interaksi antara negara disebut sebagai kebijakan luar negeri yang merupakan cerminan respon suatu negara terhadap lingkungan domestik, regional maupun internasional. Artinya kejadian domestik di satu negara mempengaruhi kejadian domestik di negara lain, dan

kejadian internasional yang sama menghasilkan akibat domestik yang berbeda-beda di berbagai negara.

Robert Gilpin dan Jean M. Gilpin membedakan aktor-aktor dalam pembuat kebijakan berdasarkan 3 ideologi, yaitu dari pandangan nasionalism, marxisme, dan liberalism.¹³ Menurut Gilpin, perbedaan antara ketiga perspektif ini sebenarnya berakar pada asumsi yang sangat berbeda tentang hakekat ekonomi internasional. Bagi kelompok nasionalis, asumsi dasar yang sangat utama adalah bahwa kegiatan-kegiatan ekonomi internasional harus tunduk terhadap tujuan-tujuan *state building* dan kepentingan-kepentingan negara. Tidaklah mengherankan jika perspektif ini sangat menekankan betapa pentingnya negara (*primacy of state*) dan keamanan nasional (*national security*) dalam memahami ekonomi politik internasional.

Berbeda dengan kelompok nasionalis, bagi kelompok Marxist, asumsi yang melandasi kegiatan-kegiatan ekonomi internasional disebutkan tidak memiliki hubungan dengan tujuan-tujuan *state building* tetapi dengan keharusan-keharusan untuk mempertahankan kapitalisme. Negara dalam hal ini dipandang hanyalah alat dari para kapitalis untuk tetap mempertahankan kapitalisme.

Disisi lain, kelompok liberal berangkat dari asumsi bahwa bukan negara dan bukan pula pemilik modal yang menjadi basis dari kegiatan

¹³ Robert Gilpin dan Jean M. Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, New Jersey, Tahun 1987, hal 25.

ekonomi di tingkat internasional tetapi karena didorong oleh hakekat manusia untuk melakukan transaksi. Di sisi lain, kelompok liberal berangkat dari asumsi bahwa bukan negara dan bukan pula pemilik modal yang menjadi basis dari kegiatan ekonomi di tingkat internasional, tetapi karena didorong oleh hakekat manusia untuk melakukan transaksi. Pasar bagi kelompok ini, terjadi secara alamiah dan spontan sehingga setiap upaya untuk membatasi transaksi yang alamiah itu dipandang memberikan dampak yang buruk bagi kesejahteraan manusia. Penulisan tesis ini akan lebih membahas pandangan nasionalis, karena pandangan ini lebih mendominasi para pembuat kebijakan luar negeri Malaysia terhadap keberadaan tenaga kerja asing ilegal di Malaysia.

Dari penjelasan tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa perubahan kebijakan Malaysia terhadap Indonesia mengenai masalah TKI ilegal di Malaysia paling tidak telah mempengaruhi dua hal penting, yaitu : *Pertama*, bahwa perubahan kebijakan tersebut diikuti oleh pengetatan aturan birokrasi keimigrasian yang bertujuan untuk mengontrol masuknya tenaga kerja asing, terutama TKI secara kuantitatif, hal ini bertujuan agar dapat memperkecil peluang masuknya TKI secara ilegal. *Kedua*, bahwa perubahan kebijakan tersebut dipengaruhi oleh faktor domestik di dalam negeri Malaysia, seperti faktor politik domestik dan keamanan nasional.

1.6. Metode Penelitian

Pembahasan permasalahan dalam tesis ini dilakukan melalui penelitian kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif – analitis. Jenis

penelitian ini ditujukan untuk mendapatkan penjelasan secara *komprehensif* bagaimana kehadiran tenaga asing, terutama dari Indonesia, baik yang datang secara legal maupun ilegal telah memberikan arti yang cukup signifikan terhadap pembangunan ekonomi yang sedang berjalan di Malaysia. Namun, pengaruh dinamika politik domestik dan keamanan nasional telah mendorong Pemerintah Malaysia memberlakukan suatu kebijakan berupa penerapan Peraturan Perundang-undangan Keimigrasian No. A.1154 tahun 2002 sebagai amandemen dari peraturan perundang-undangan keimigrasian No. 1959 Tahun 1963.

Di samping itu juga, Penelitian ini ingin melihat seberapa jauh pengaruhnya terhadap hubungan bilateral Malaysia – Indonesia, baik sebelum maupun sesudah diberlakukannya Peraturan Perundang-undangan keimigrasian No. A.1154 Tahun 2002 yang berdampak dipulangkannya secara paksa TKI ilegal ke Indonesia dan adanya sejumlah besar TKI ilegal yang menerima hukuman cambuk di Malaysia. Dua peristiwa ini sempat mempengaruhi hubungan luar negeri kedua negara.

Alasan pemilihan periode waktu antara tahun 1997 – 2002, bahwa pada periode tersebut pemerintah Malaysia telah mengeluarkan serangkaian kebijakan berupa :

1. melakukan pembatasan dan penghentian rekrutmen tenaga kerja asing baru, kecuali untuk sektor informal (PRT);

2. penggunaan tenaga kerja asing hanya dibolehkan diperkerjakan oleh perusahaan yang berorientasi ekspor dan harus memperoleh ijin dari Kementerian Perdagangan Internasional Malaysia;
3. mengeluarkan sanksi berat bagi pengusaha sektor perkebunan yang mempekerjakan tenaga kerja asing terhitung 1 April 2001;
4. memberlakukan kebijakan pintu tertutup terhadap tenaga kerja asing ilegal, yaitu mengeluarkan peraturan perundang-undangan keimigrasian No. A 1154 Tahun 2002 sebagai amandemen dari peraturan perundang-undangan keimigrasian No. 1959 Tahun 1963 yang memberikan sanksi yang lebih berat dan tegas kepada pengusaha atau majikan yang mempekerjakan tenaga kerja asing tanpa ijin. Sanksi yang sama juga dikenakan kepada tenaga kerja asing yang bekerja tanpa ijin (ilegal).

Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah melalui analisa data sekunder. Data diambil dari berbagai sumber seperti Laporan Tahunan Kedutaan Besar/Konsulat Jenderal Republik Indonesia di Malaysia, buku-buku bacaan, surat kabar harian ibukota, data/dokumen resmi dari Departemen Luar Negeri, internet, dan media lainnya yang relevan dengan tujuan penelitian ini.

1.7. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan alur pikir dalam penelitian ini, penyusunan tesis ini dibagi ke dalam bagian-bagian yang terdiri dari bab dan sub-sub bab. Pembabakan tesis ini disusun sebagai berikut :

BAB I : Pendahuluan akan membahas mengenai latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan penelitian, asumsi, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : Migrasi Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke Malaysia dan Kebijakan Malaysia Terhadap Indonesia Mengenai Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Malaysia, akan dibahas mengenai fenomena TKI dan kontribusinya bagi kepentingan pembangunan ekonomi Malaysia, Warga Negara Indonesia (WNI) dan permasalahannya di Malaysia, Respon Pemerintah Malaysia terhadap Indonesia mengenai meningkatnya migrasi TKI di Malaysia dan keterkaitan antara fenomena TKI dan kontribusinya bagi pembangunan ekonomi Malaysia.

BAB III : Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Terjadinya Perubahan Kebijakan Malaysia Terhadap Indonesia Mengenai TKI Ilegal di Malaysia, akan dibahas mengenai latarbelakang yang mempengaruhi terjadinya perubahan kebijakan Malaysia terhadap Indonesia mengenai TKI ilegal di Malaysia yang dipengaruhi oleh faktor domestik, seperti kepentingan ekonomi dan perdagangan Malaysia, pengaruh politik domestik serta kepentingan keamanan nasional Malaysia.

BAB IV : Dampak Perubahan Kebijakan Malaysia Terhadap Indonesia Mengenai Masalah TKI Ilegal di Malaysia dan Hubungan Bilateral Malaysia - Indonesia, akan memaparkan hubungan Malaysia – Indonesia, Di samping itu juga akan melihat pengaruh kebijakan Malaysia terhadap Indonesia mengenai TKI ilegal di Malaysia terhadap hubungan bilateral Malaysia – Indonesia, baik sebelum maupun sesudah diberlakukannya peraturan perundang-undangan keimigrasian No. A. 1154 Tahun 2002.

BAB V Penutup akan memaparkan kesimpulan akhir dari penelitian.

BAB II

MIGRASI TENAGA KERJA INDONESIA (TKI) KE MALAYSIA DAN KEBIJAKAN MALAYSIA TERHADAP INDONESIA MENGENAI TENAGA KERJA INDONESIA (TKI) DI MALAYSIA

2.1. Fenomena dan Kontribusi TKI Bagi Pembangunan Ekonomi Malaysia

Populasi Malaysia yang merupakan multi-etnik dikategorikan dalam dua golongan, yaitu Bumiputera dan Non Bumiputera. Bumiputera meliputi warga Melayu dan warga asli yang ada di Sarawak dan Sabah termasuk Iban, Bidayuh, Kadazan, Murut, Duzun dll. Non Bumiputera mengacu pada warga keturunan yang sebagian besar berasal dari India dan Cina. Populasi Malaysia yang bersifat multi-etnik ini merupakan bukti adanya migrasi penduduk yang pada umumnya terjadi pada akhir abad ke-19 atau awal abad ke-20.

Pemerintahan penjajahan Inggris Raya memperkenalkan ekonomi kapitalis dan pembangunan infrastruktur yang diperlukan. Pembukaan perkebunan dalam jumlah besar baik perkebunan kopi, kelapa sawit, karet, perluasan tambang timah dan pembangunan rel kereta api dan bangunan-bangunan fisik lainnya memerlukan pekerja dalam jumlah besar, karena penduduk lokal yang jumlahnya relatif sedikit dan pada umumnya bersikap selektif terhadap jenis pekerjaan kasar, pemerintahan kolonial mulai merekrut

dan mendorong masuknya TKA dari luar Malaysia, khususnya dari Cina, India dan sebagian kecil dari Indonesia.

Pemerintah Kolonial menjalankan kebijakan yang memisahkan antara TKA dengan penduduk lokal. Melayu lokal dan WNI ditempatkan di daerah pedesaan untuk menggarap lahan pertanian dan perkebunan dengan tujuan agar warga melayu tetap menjadi petani. Keturunan India dipekerjakan sebagai pekerja kasar di perkebunan-perkebunan dan sektor konstruksi, khususnya untuk pembangunan jalan dan rel kereta api. Sementara itu keturunan Cina bekerja di tambang-tambang timah dan kegiatan perdagangan di perkotaan. Namun, pemisahan tersebut tidak berlaku untuk sebagian kecil elit dari masing-masing ethnik. Pola pemisahan geografis dan ekonomis tersebut masih ada sampai sekarang walaupun pemerintah Malaysia sudah melakukan berbagai cara untuk menghilangkannya.

Selama berada dalam jajahan Inggris, Malaysia merupakan negara agraris yang menggantungkan pada ekspor karet dan timah. Setelah kemerdekaan pada tahun 1957 berbagai langkah dilakukan untuk mengurangi ketergantungan pada sektor pertanian tersebut dan mendorong upaya ke arah industrialisasi. Untuk mencapai tujuan tersebut, Pemerintah membuat Rencana Pembangunan Lima Tahun. Repelita II merupakan Kebijakan Ekonomi Baru (*New Economic Policy/NEP*), yang meletakkan dasar-dasar industrialisasi.

Dua dekade setelah itu, industri manufaktur, kelapa sawit dan minyak menggantikan karet dan timah sebagai pendorong utama ekonomi.

Pertumbuhan ekonomi juga membawa permasalahan tersendiri. Pada saat kesempatan kerja mengalami pertumbuhan sebesar 3.2 % antara tahun 1970-1975, pertumbuhan angkatan kerja hanya mencapai 2.9%. Kekurangan tenaga kerja ini diperburuk oleh sikap penduduk lokal yang sangat selektif terhadap jenis pekerjaan, hal ini dikarenakan akibat adanya pengaruh semakin baiknya pendidikan, taraf hidup dan akses mobilitas vertikal.

Penerapan NEP yang dirancang untuk merestrukturisasi masyarakat dan mengurangi angka kemiskinan pada tahun 1971 menyebabkan terjadinya migrasi penduduk dari desa ke wilayah-wilayah perkotaan yang menyebabkan sektor perkebunan mengalami kekurangan tenaga kerja. Kekurangan ini hanya dapat diatasi dengan mendatangkan pekerja dari luar Malaysia. Pada awalnya proses rekrutmen berjalan dengan mudah. Kekurangan tenaga kerja ternyata juga melanda sektor konstruksi dan jasa rumah tangga. Mudahnya rekrutmen tenaga kerja telah menyebabkan membengkaknya jumlah TKA di Malaysia, baik yang datang secara legal maupun ilegal. Namun, pemerintah belum mengambil kebijakan yang *komprehensif* berkenaan dengan masalah TKA. Dari waktu ke waktu berbagai langkah yang diambil hanya untuk mengatasi masalah-masalah yang sifatnya *spesifik* dimana antara yang satu dengan yang lain sering bersifat *kontradiktif*. Hal ini telah memberikan pesan yang membingungkan, baik bagi para TKA, agen perekrut, maupun instansi terkait yang menangani masalah TKA.

Di era globalisasi seperti sekarang ini setiap orang bebas bergerak dari satu wilayah ke wilayah lainnya dengan berbagai alasan, seperti alasan ekonomi, politik, maupun sosial-kultural, namun kebebasan tersebut dewasa ini telah dibatasi oleh adanya garis batas politis dan pembentukan negara-bangsa dengan dikeluarkannya peraturan perundang-undangan keimigrasian yang bertujuan mengatur arus keluar - masuk migrasi penduduk antar wilayah negara, hal ini seiring dengan terbukanya kesempatan lapangan pekerjaan di negara-negara tujuan. Sekali pun di era globalisasi, pergerakan modal, barang maupun informasi antar negara lebih bebas, namun pergerakan manusia masih terhambat oleh adanya aturan-aturan imigrasi yang sangat ketat dan kaku di negara-negara penerima.¹⁴ Meskipun demikian, migrasi tenaga kerja internasional masih saja tetap terjadi. Hal ini dimungkinkan, mengingat permintaan TKA merupakan akibat adanya pembangunan ekonomi di suatu negara. Dalam kondisi kekurangan tenaga kerja di dalam negeri disertai laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi, penggunaan TKA yang datang secara legal maupun ilegal dapat diterima pada jenis-jenis pekerjaan yang *unskilled jobs*.

Dalam tiga dekade terakhir ini saja, migrasi internasional mengalami peningkatan, misalnya di kawasan Asia Pasifik saja lebih dari 150 juta orang menurut catatan IOM (*International Organization for Migration*, 2001) telah ikut aktif memberikan kontribusi positif bagi perputaran dan pembangunan ekonomi dunia. Mayoritas negara merupakan pihak-pihak yang turut serta

¹⁴ Tommy Firman, *Agenda Pokok untuk Mobilitas Penduduk*, <http://www.geocities.com/nuds2/12.html>.

dalam proses terjadinya migrasi tenaga kerja internasional, baik peranannya sebagai eksportir maupun importir tenaga kerja.

Misalnya yang terjadi di Malaysia, menurut data Jabatan Imigrasi, Jabatan Maklumat dan Rekord, Kementerian Dalam Negeri Malaysia, bahwa pada tahun 1995 – 2001, jumlah TKA yang terdaftar di Malaysia telah menunjukkan kecenderungan yang sangat meningkat. Sedangkan jumlah TKA yang masuk secara ilegal kemungkinan besar melebihi jumlah TKA yang bekerja secara resmi (legal), seperti tampak pada tabel 1 berikut di bawah ini:

Tabel 1

**TKA Yang Terdaftar di Kementerian Dalam Negeri Malaysia
Tahun 1995 - 2001**

Negara	S e k t o r				
	Konstruksi	Perkebunan	Jasa	Industri	Jumlah
Indonesia	145.174	98.667	1.805	7.231	252.877
Thailand	9.555	11.296	953	161	21.965
Filipina	24.515	608	191	1.288	26.602
Bangladesh	25.369	16.774	4.329	36.324	82.796
Pakistan	1.119	163	63	661	2.011
India	1.397	333	383	186	2.309
Lainnya	889	401	426	467	2.495

Sumber: Jabatan Imigrasi, Jabatan Maklumat dan Rekord, Kementerian Dalam Negeri Malaysia.

Sementara itu data jumlah TKA dan ekspatriat di Malaysia s/d April 2003 tercatat 1.160.194 orang, 798.803 orang diantaranya adalah TKI dengan rincian sebagai berikut :

Tabel 2

**Jumlah TKA dan Ekspatriat di Malaysia
Sampai dengan April 2003**

No.	Negara	Jumlah (orang)
1.	Indonesia	798.803
2.	Bangladesh	102.869
3.	Nepal	79.543
4.	India	47.349
5.	Vietnam	44.610
6.	Myanmar	31.432
7.	Thailand	29.120
8.	Filipina	22.407
9.	Pakistan	2.528
10.	Kamboja	2.455
11.	Sri Lanka	1.035
12.	Lain-lain	1.043
	JUMLAH	1.160.194

Sumber : Utusan Malaysia, Edisi 25 Juni 2003.

Berdasarkan fenomena yang terjadi, fenomena masuknya TKA ilegal (tak berdokumen) ke Malaysia dapat digolongkan ke dalam beberapa tipologi yaitu : *Tipologi pertama*, adalah orang-orang yang sudah biasa bekerja melalui jalur tak resmi, mereka melakukannya secara sadar, karena pengalaman dan merasa ada jaminan dari kelompoknya. *Tipologi kedua*, adalah orang-orang yang menempuh jalan pintas karena tekanan kebutuhan, memilih jalur ini karena terpaksa, mau bekerja apa saja. Yang masuk kategori ini adalah orang-orang yang tidak puas dan tidak krasan dengan pekerjaan awal (yang legal), karena gajinya tidak sesuai yang diinginkan. *Tipologi ketiga*, adalah orang-orang yang ditipu oleh agen, calo atau tekong, yang

merupakan korban dari proses *human trafficking* (terutama *women trafficking and children*). *Tipologi keempat* adalah buruh asing berdokumen yang mengalami masalah di Malaysia, keluar dari tempat kerja sementara dokumen resmi mereka masih ditahan majikan.¹⁵ Melihat kecenderungan yang terjadi, bahwa fenomena masuknya TKI ilegal ke Malaysia kebanyakan berdasarkan pada tipologi ketiga dan keempat.

Meningkatnya arus masuk pekerja-pekerja tidak terampil (pekerja kasar) ke Malaysia menjadi semakin besar - baik legal maupun ilegal – pada mulanya memasuki Malaysia diharuskan memenuhi persyaratan keterampilan yang memadai sesuai menurut bidang kerjanya. Akan tetapi sejalan dengan semakin meningkatnya kebutuhan akan pekerja - khususnya pekerja pada lapisan bawah - persyaratan-persyaratan yang diberlakukan pemerintah menjadi diabaikan. Misalnya saja, arus masuk TKA ke Malaysia, di samping melalui pelabuhan laut dan udara juga dilakukan melalui pos lintas batas resmi. Bahkan sebagian besar TKA itu memasuki Malaysia melalui jalan-jalan tikus (*clandestine line*) yang jumlahnya lebih dari 100 titik, di antaranya, melalui hutan-hutan perbatasan Borneo.

Selain itu, terdapat juga jalur-jalur historis yang sudah lama menjadi lalu-lintas pelayaran Nusantara yang menghubungkan Tanah Semenanjung dan Borneo Utara dengan komunitas-komunitas maritim/pesisir di Bugis, Tana Toraja, Madura, Lombok dan Flores. Sejumlah faktor ini mendorong tumbuhnya fenomena TKA ilegal ke Malaysia. Hal ini tidak bisa dilihat hanya

¹⁵ <http://www.mirifica.net>.- Perspektif Politik Buruh Migran Indonesia di Malaysia.

dari faktor legal-formal (kelengkapan dokumen keimigrasian) semata, tetapi juga harus dirunut faktor-faktor historis-kultural.¹⁶

Migran tenaga kerja dari Indonesia ke Malaysia bukan tanpa alasan. Kedatangan TKI ke Malaysia sesungguhnya telah melewati sejarah panjang. Sejak tahun 1960-an TKI memegang peranan yang sangat penting dalam proses konversi hutan menjadi perkebunan kelapa sawit, karet, kakao. Ketiga komoditi itulah yang menjadi produk unggulan agroindustri Malaysia hingga saat ini. Para TKI dikenal sebagai pekerja kayu balak, yaitu pekerja yang bertugas untuk menebang kayu di hutan belantara. Pada waktu itu mereka masih setara dengan pekerja dari bangsa lain. Bahkan dari segi pendapatan, mereka jauh melebihi pendapatan pekerja dari negara lain. Saat itu mereka mendapatkan perlakuan yang sangat layak dari Pemerintah Malaysia. Mereka adalah bagian dari perintis pengembangan agroindustri Malaysia.¹⁷

Bekerja ke luar negeri bukan merupakan fenomena baru bagi sebagian penduduk Indonesia. Angkatan kerja dari berbagai suku telah melakukannya sejak waktu lama, bahkan ada yang mulai bekerja ke luar negeri sejak akhir abad ke-19, seperti orang-orang dari suku Jawa, Bugis, orang Boyan dari Pulau Bawean di Jawa Timur, orang Bali dan Madura yang bekerja di Singapura.¹⁸ Hal yang sama juga terjadi pada orang-orang dari suku Bugis, Jawa dan Minangkabau yang bekerja di Malaysia. Sejarah

¹⁶ <http://www.mirifica.net>, Pemberatan hukuman akibat membanjirnya buruh migran ilegal

¹⁷ Pengusiran TKI dan Agroindustri Malaysia, Suara Pembaruan, 30 Juli 2002.

¹⁸ Ernst Spaan, Taikong's and Calo's: The Role of Middlemen and Brokers in *Javanese International Migration Review*, XXVIII (1), 93 – 113.

panjang ini terus berlangsung sampai sekarang dan Malaysia merupakan salahsatu negara yang menjadi tujuan utama TKI.

Berdasarkan permit kerja yang dikeluarkan Jabatan Imigresen Pusat Damansara Malaysia tahun 2002 dan data di Kedutaan Besar RI di Kuala Lumpur, Malaysia, jumlah WNI yang berdiam di Malaysia tercatat 611.403 orang dengan rincian sebagai berikut :

Tabel 3
Jumlah WNI Yang Berdiam di Malaysia

No.	Jenis Pekerjaan	Jumlah(orang)
1.	TKI Sektor Formal	427.918
2.	TKI Sektor Informal	162.830
3.	Pelajar/Mahasiswa	10.000
4.	Penduduk Tetap	10.000
5.	Staf KBRI dan Sekolah Indonesia Kuala Lumpur termasuk keluarga	630
6.	Ekspatriat (dosen/tenaga peneliti)	25
	JUMLAH	611,403

Sumber : Kedutaan Besar RI di Kuala Lumpur (diolah)

Arus masuk TKI dari tahun ke tahun kecenderungannya semakin meningkat, berdasarkan data Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi dari tahun 1999 s/d Juni 2001, jumlah penempatan TKI tercatat sebanyak 968.260 orang dengan rata-rata penempatan TKI pertahun sebesar 387.304 orang, seperti terlihat pada tabel 4 di bawah ini:

Tabel 4

**Jumlah Penempatan TKI
Tahun 1999 - 2001**

TAHUN	JUMLAH
1999	427.619
2000	435.219
S/d Juni 2001	105.422
Total	968.260
Rata-rata	387.304

Sumber : Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi

Dari jumlah penempatan tersebut di atas, tercatat 56,45% bekerja di sektor formal, seperti pabrik/kilang, perkebunan, dan konstruksi, dan 43,55 % di sektor informal seperti pembantu rumah tangga, pembantu kedai (shop-assistant), dlsbnya, gambaran ke dua sekor ini terlihat dalam tabel 5 di bawah ini:

Tabel 5

Penempatan Menurut Lapangan Kerja

Sektor	1999	2000	2001	Jumlah	%
Formal	242.989	261.410	42.161	546.560	56,45
Informal	184.630	173.809	63.261	421.700	43,55
Total	427.619	435.219	105.422	968.260	100,00

Sumber : Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi

Sedangkan dari jumlah tersebut, penempatan menurut gender, adalah Laki-laki 28,61 % dan perempuan 71,39 %, seperti tampak pada tabel 6 berikut ini:

Tabel 6
Penempatan Menurut Gender

Gender	1999	2000	2001	Jumlah	%
Laki-laki	124.828	137.949	14.198	276.975	28,61
Perempuan	302.791	297.270	91.224	691.285	71,39
Total	427.619	435.219	105.422	968.260	100,00

Sumber : Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi

Sebab-sebab utama kemasukan TKI ke Malaysia adalah karena terdapatnya banyak peluang kerja di sektor manufaktur, mencari pengalaman kerja di negara lain, jumlah pendapatan yang lebih baik dibanding di negeri sendiri, membantu keluarga dan lain-lain. Sementara itu, penggunaan TKI di sektor ini sebagian besar majikan sektor cenderung mengambil lebih banyak TKI dibanding tenaga kerja lokal karena selain memiliki gaji lebih murah, mereka selalu bersedia bekerja lembur.

TKI baik yang legal maupun ilegal memiliki andil besar dalam kemajuan ekonomi Malaysia seperti sekarang ini. Pesatnya pertumbuhan pembangunan di Malaysia di era tahun 1980-an dan terjadinya perubahan kebijakan dari kebijakan pintu tertutup ke kebijakan pintu terbuka terhadap masuknya TKA tidak terlepas dari kondisi positif pertumbuhan ekonomi

Malaysia dan besarnya faktor dari kontribusi TKA itu sendiri, khususnya sumbangannya pada bidang pembangunan di Malaysia, misalnya Kota Jaya (Putrajaya) yang dijadikan sebagai pusat pemerintahan Malaysia yang baru mungkin tidak akan dapat selesai, jika kebijakan pembangunan yang diterapkan memilih kebijakan pintu tertutup, demikian halnya pembangunan Bandara Internasional Spang-Malaysia.

Berdasarkan uraian di atas, bahwa fenomena masuknya TKI ke Malaysia, baik legal maupun legal, dikarenakan adanya kebijakan pintu terbuka terhadap masuknya TKA ke Malaysia. Kebanyakan TKI, khususnya yang datang secara ilegal mengisi pekerjaan-pekerjaan yang kebanyakan tidak diisi oleh para pekerja setempat, seperti bidang konstruksi, manufaktur, perkebunan, dan pembantu rumah tangga. Di samping itu juga, faktor pendorong (*push factor*) di negara asal menyebabkan derasnya arus masuk pekerja untuk mendapatkan penghidupan yang layak di Malaysia.

2.2. Warga Negara Indonesia (WNI) dan Permasalahannya di Malaysia

2.2.1. Perdagangan Perempuan WNI

Menurut data Kedutaan Besar RI (KBRI) di Kuala Lumpur, bahwa sesuai informasi dari Divisi Humas Ibu Pejabat (Kantor Pusat) Polis di-Raja Malaysia (ODRM) Bukit Asam (1996 – 2002), polisi Malaysia berhasil menangkap 17.534 orang perempuan asing, Pekerja Seks Komersial (PSK). Dari jumlah ini terbanyak berasal dari Indonesia 10.584 orang, Thailand 3.149 orang, Filipina 1.794 orang, Filipina 1.794 orang, Cina 1.189 orang,

Uzbekistan 398 orang, Kamboja 107 orang dan Rusia 73 orang. Sedangkan selama tahun 2003 (Januari – Maret), polisi Malaysia telah melakukan 18 operasi dan berhasil menahan 161 pendatang asing melalui Ops Sayang, Ops Selera, Ops Bina dan Ops Pintu. Sasaran utamanya ialah memastikan warga negara asing (WNA) yang datang melancong ke Malaysia tidak menggunakan peluang ini untuk menarik keuntungan finansial dengan bekerja sebagai perempuan penghubung (GRO).

Sebanyak 50 orang perempuan asing berhasil ditangkap dalam operasi “Ops Sayang” yang dilakukan oleh polis bekerjasama dengan Kantor Imigrasi Wilayah Persekutuan Kuala Lumpur pada awal April 2003. Mereka terlibat dalam kegiatan pelacuran dan menjadi GRO. Umumnya mereka ditahan atas tuduhan penyalahgunaan visa kunjungan sosial/turis dengan bekerja di pusat hiburan dan tinggal melebihi masa overstay. Dari jumlah ini, 26 orang diantaranya berasal dari Indonesia dan tingkat usia mereka antara 19 – 27 tahun. Mereka diancam pasal 6 (1) (c) Undang-undang keimigrasian 1959/1963, yakni memasuki Malaysia tanpa dokumen sah.

Berdasarkan data KBRI di Kuala Lumpur selama 3 tahun terakhir terdapat 182 orang menjadi korban PSK dengan rincian tahun 2001 sebanyak 28 orang, tahun 2002 sebanyak 66 orang, dan 2003 sebanyak 88 orang (Januari – Juni 2003).

Dalam mengantisipasi membludaknya perempuan WNI sebagai PSK yang sudah dianggap mencapai tingkat yang cukup merisaukan semua pihak di Malaysia, pemerintah Malaysia telah melakukan berbagai upaya

melakukan pengawasan yang ketat di tempat-tempat pemeriksaan Imigrasi terhadap lalu lintas pergerakan perempuan WNI yang akan berkunjung ke Malaysia terutama terhadap mereka yang menggunakan visa kunjungan singkat, karena kemungkinan mereka akan dipekerjakan sebagai PSK.

2.2.2. Kedudukan WNI Penduduk Tetap Malaysia

Jumlah WNI yang berstatus sebagai Penduduk Tetap Malaysia (*Permanent Residence – PR*) di Malaysia cukup banyak, yakni sekitar 10.000 orang. Menurut perundang-undangan di Malaysia, setiap PR di Malaysia mendapat hak-hak yang sama seperti rakyat Malaysia lainnya, kecuali dalam hak politik, yaitu tidak boleh dipilih dan memilih dalam pemilihan umum.

Dengan kondisi ekonomi Malaysia yang relatif baik dan pemerintahnya berupaya menjaga citra sebagai negara yang berkembang pesat, maka PR asal Indonesia menjadi korban kebijakan tersebut, karena banyak yang berprofesi sebagai pekerja rendah dan tinggal di rumah-rumah kumuh dan setiap saat mereka terkena pengusuran oleh pemerintah Malaysia dalam program “Selangor Bebas Setingan”. Dalam pembayaran sewa rumah, harganya tidak lagi disamakan dengan rakyat Malaysia keturunan Melayu meskipun sebelumnya para penduduk tetap Malaysia asal Indonesia ini pernah mendapatkan keistimewaan, yaitu hak-hak ekonominya disamakan dengan WN Malaysia keturunan Melayu. Demikian pula dalam hal kesempatan mendapat pendidikan juga tidak semudah dahulu, karena

penduduk tetap Malaysia asal Indonesia saat ini disamakan dengan orang asing.

2.2.3. Kedudukan dan Hak WNI yang Menikah Dengan Warga Negara Malaysia

Jumlah WNI yang menikah dengan WN Malaysia cukup banyak. Pada awalnya WNI yang menikah dengan WN Malaysia tidak ada masalah. Namun, kesulitan muncul jika terjadi perselisihan, penganiayaan, perceraian, terutama jika mereka telah mempunyai anak, memakai dokumen menikah palsu dan sebagainya. Dalam kondisi ini, perempuan WNI berada dalam posisi lemah. Jika suaminya seorang WN Malaysia tidak memberikan rekomendasi perpanjangan visa, maka otomatis istrinya menjadi pendatang asing (bukan lagi temporary resident). Akibatnya posisi WNI tersebut menjadi lemah dalam menjalani proses persidangan atau proses peradilan lainnya, karena harus diperpanjang izin tinggalnya setiap bulan selama pengadilan berlangsung. Masalah yang timbul jika istrinya (WNI) ditinggalkan oleh suaminya (WN Malaysia) tanpa perceraian sedangkan anak-anak harus mendapatkan biaya hidup.

2.2.4. Pemutihan Pernikahan dan Kelahiran dari Perkawinan Yang Tidak Sah.

Pernikahan WNI dengan WN Malaysia banyak yang menempuh prosedur tidak resmi, baik secara sengaja ataupun karena tidak memiliki pengetahuan memadai tentang pernikahan campuran tersebut, sehingga

pernikahan tersebut tidak sah di mata Undang-undang Indonesia maupun Malaysia. Jumlah pernikahan semacam ini cukup banyak. Seringkali ketidakabsahan suatu dokumen baru diketahui setelah anak-anak lahir atau besar, sehingga status anak-anak menjadi tidak jelas.

2.2.5. Masalah Legalisasi Dokumen Perkawinan

Legalisasi dokumen perkawinan campuran antara WNI – WNA, Penduduk tetap Malaysia asal Indonesia dengan WN Malaysia, WNI – WNA lainnya dan perkawinan di bawah tangan antara WNI dengan WNI. Status hukum anak yang dilahirkan dari pasangan sesama WNI yang menikah secara diam-diam di Malaysia banyak menimbulkan permasalahan. Meskipun perkawinannya itu sendiri dianggap sah menurut hukum agama, tetapi pemerintah Malaysia tidak mengakui keberadaan anak tersebut.

Pemerintah Malaysia secara tegas melarang perkawinan dari setiap WNA yang terikat kontrak kerja resmi di Malaysia, baik dengan sesama warga negara asal, dengan WN Malaysia maupun dengan TKA lainnya. Menurut data KBRI di Kuala Lumpur, Legalisasi Buku Nikah untuk perkawinan WNI – WNI selama semester pertama tahun 2003 (Januari – Juni) tercatat 2.700 orang, tahun 2001 sebanyak 758 orang dan tahun 2002 sebanyak 3.293 orang.

2.2.6. Masalah Kematian WNI di Malaysia

Kematian WNI di Malaysia banyak menimbulkan kesulitan di lapangan, terutama untuk urusan penguburan. Umumnya WNI yang meninggal tidak

memiliki identitas, alamat ahli waris di Indonesia tidak jelas, tidak memiliki kerabat di Malaysia. Menurut ketentuan di Malaysia, penyimpanan jenazah di rumah sakit hanya diizinkan maksimal 10 (sepuluh) hari. Izin penguburan jenazah WNI di Malaysia baru dikeluarkan KBRI di Kuala Lumpur setelah minimal 10 (sepuluh) hari, apabila tidak ada jawaban dari ahli warisnya di Indonesia melalui Departemen Luar Negeri RI di Jakarta. Ahli waris jenazah WNI/TKI legal adakalanya menginginkan jenazahnya dikebumikan di Indonesia.

Berdasarkan data KBRI di Kuala Lumpur, selama bulan Januari – Juni 2003, jumlah kematian WNI karena berbagai sebab, tercatat 205 orang (Tahun 2001 sebanyak 297 orang dan 2002 sebanyak 228 orang).

2.2.7. Masalah Terpidana WNI Ilegal di Malaysia

Sejak diberlakukannya peraturan perundang-undangan keimigrasian Malaysia No. A.1154 Tahun 2002 terdapat banyak WNI ilegal yang ditangkap dan diajukan ke pengadilan. Selama bulan Juli – Desember 2002, jumlah WNI ilegal di seluruh wilayah Semenanjung dan Serawak/Sabah Malaysia yang dinyatakan terbukti bersalah oleh hakim Mahkamah Majistret Malaysia tercatat 2.638 orang.

Semua tertuduh dijatuhi hukuman pidana penjara ditambah hukuman cambuk dengan rotan (684 orang), sedangkan lamanya hukuman penjara yang dijatuhkan hakim mahkamah berkisar antara 40 hari s/d 3 tahun dengan

hukuman penjara 4 bulan tercatat paling banyak (661 orang) diikuti penjara 6 bulan (627 orang).

Sebagian dari terpidana WNI ilegal telah dan akan dibebaskan dari penjara antara bulan Agustus 2002 s/d April 2005. Selama bulan Agustus s/d Desember 2002 tercatat 1.672 orang telah selesai menjalani hukuman penjara dan sebagian besar sudah dideportasi. Sedangkan sebanyak 966 orang lainnya masih ditahan di 19 penjara Malaysia. Terpidana WNI ilegal yang telah menjalani hukuman cambuk rotan sebanyak 1.185 orang dan 769 orang lainnya masih menunggu keputusan.

Kasus yang melibatkan WNI/TKI pada umumnya terkait dengan pelanggaran peraturan perundang-undangan keimigrasian Malaysia, seperti penyalahgunaan visa, izin tinggal lewat masa, tidak memiliki dokumen perjalanan yang sah dan pelanggaran ketentuan dalam Kanun Keseksaan (KUHP) seperti pembunuhan, praktek pelacuran, pemalsuan dokumen, pencurian, penyelundupan narkoba dan lain-lain.

Sesuai data Kementerian Luar Negeri Malaysia, yang dikutip oleh KBRI di Kuala Lumpur, bahwa jumlah kasus pelanggaran peraturan perundang-undangan keimigrasian Malaysia yang melibatkan WNI selama Januari – Juni 2003 tercatat 1.008 orang terdiri dari 926 kasus pelanggaran peraturan perundang-undangan keimigrasian dan 82 kasus tindak pidana, tahun 2001 sebanyak 2.054 orang dan 2002 tercatat 1.031 orang dengan rincian sebagai berikut :

Tabel 7

**TINDAK PIDANA DAN PENYALAHGUNAAN PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN KEIMIGRASIAN YANG DILAKUKAN TKI
Januari – Juni 2003**

No.	JENIS KESALAHAN		JUMLAH (ORANG)
	TINDAK PIDANA	PENYALAHGUNAAN	
1.	-	Pelanggaran Ketentuan Undang-undang Imigrasi No. A.1154 Tahun 2002	926
2.	Narkoba	-	31
3.	Praktek Pelacuran	-	9
4.	Pencurian	-	7
5.	Penganiayaan	-	5
6.	Perampokan	-	5
7.	Pemalsuan dokumen	-	4
8.	Pembunuhan	-	3
9.	Perkosaan	-	3
10.	Perdagangan bayi	-	3
11.	Kerusuhan	-	3
12.	Pemilikan Senjata gelap	-	3
13.	Percobaan Pembunuhan	-	1
14.	Lain-lain	-	5
	JUMLAH	-	1.008

Sumber : Kedutaan Besar RI di Kuala Lumpur

Permasalahan WNI, khususnya yang bekerja secara ilegal di Malaysia pada umumnya disebabkan kurangnya persiapan yang memadai dalam hal pengetahuan, tingkat ketrampilan dan pendidikan, atau dengan kata lain kualitas TKI di Malaysia masih rendah. Mereka kurang dibekali dengan pemahaman sebagaimana mestinya terhadap kontrak kerja dan informasi penting lainnya seperti peraturan negara setempat. Bekerja di Malaysia

sebagai tenaga kerja dianggap sebagai pelarian, sampingan atau keterpaksaan akibat tidak adanya pekerjaan lain di dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga. Di samping itu masih banyaknya TKI yang diberangkatkan tanpa dibekali kebutuhan yang memadai, baik kebutuhan pribadi, sikap mental, pemahaman mengenai budaya dan adat kebiasaan setempat sehingga menyebabkan timbulnya ketidakpuasan yang berujung pada tuntutan untuk dipulangkan atau lari dari majikan sebelum berakhirnya kontrak kerja.

2.3. Respon Pemerintah Malaysia Terhadap Indonesia Mengenai Meningkatnya Migrasi TKI Ilegal di Malaysia

TKA di Malaysia diterjemahkan sebagai pekerja non-trampil atau semitrampil yang bukan Warga Negara Malaysia, penduduk tetap (*permanent resident*) atau pegawai dagang (*expatriates*). Batas usia yang dibenarkan untuk bekerja di Malaysia adalah antara 21 – 45 tahun. Warga negara asing yang masuk ke dan berada di Malaysia dapat diklasifikasikan ke dalam:

1. *Penduduk Tetap (Pemegang IC-Merah Malaysia)*, mereka yang dahulunya masuk secara resmi atau gelap sebelum tahun 1970-an, mendapat kesempatan untuk memperoleh status sebagai penduduk tetap di Malaysia dengan diberikan IC merah atau Permanent Resident. Umumnya mereka tidak menimbulkan permasalahan, banyak diantaranya memiliki Certificate of Identity (Surat Akuan Pengenalan) maupun yang sudah menjadi warga negara Malaysia;

2. *Legal Imigran*, mereka yang masuk dan berada di Malaysia dilindungi dengan dokumen keimigrasi pendudukan yang sah dan lengkap. Memiliki working permit dari pemerintah Malaysia secara sah. Selama berada di Malaysia tidak menimbulkan masalah;
3. *Semi Illegal Imigran*, mereka yang memiliki dokumen imigrasi penduduk yang sah dan masuk ke wilayah Malaysia secara resmi, kebanyakan mereka masuk sebagai pelancong/turis. Berada dan melakukan kegiatan bekerja secara gelap dengan ijin tinggal melebihi batas (*overstay*). Menimbulkan permasalahan;
4. *Illegal Imigran*, mereka yang tidak memiliki dokumen imigrasi penduduk. Masuk ke Malaysia secara tidak resmi, melakukan kegiatan-kegiatan secara gelap dan menjadi obyek yang sering diperjual-belikan secara gelap kepada para majikan serta menimbulkan banyak permasalahan dan kerawanan.¹⁹

Kehadiran TKA, khususnya TKI sejak lama dianggap menjadi sumber masalah sosial dan keamanan di Malaysia. Data Pusat Kepolisian Malaysia tahun 2002 menunjukkan bahwa TKI merupakan populasi tertinggi yang terlibat dalam berbagai bentuk kriminalitas seperti penyalahgunaan narkoba, penipuan, perampokan, pelacuran dsb.nya. Hal ini menyebabkan masyarakat setempat mulai menuntut pemerintah untuk menutup pintu tertutup bagi TKI,

¹⁹ Laporan Tahunan Kedutaan Besar RI di Kuala Lumpur Tahun 2002, hal 194-195.

terutama dengan makin seringnya terjadi pemogokan kerja dan demo yang memprotes kebijakan majikan.

Ulah sekitar 500 orang TKI yang membuat kerusuhan selepas bentrok dengan pihak polisi yang akan menahan 16 orang rekan mereka karena diduga terlibat penyalahgunaan narkoba di sebuah asrama pabrik tekstil Hualon di Nilai, Negeri Sembilan telah meluluhlantahkan hampir semua kenangan manis mengenai keuletan, kejujuran dan keramahan TKI di Malaysia. Peristiwa tersebut menjadi pemicu kebijakan pemerintah Malaysia yang menjadikan TKI sebagai pilihan terakhir (*last resort*) TKA dengan lingkup kerja terbatas hanya di sektor buruh ladang dan PRT.

Peraturan baru distribusi TKA yang dikeluarkan awal Pebruari 2002 tersebut selain menetapkan TKI hanya untuk sektor pertanian dan PRT juga mengatur tenaga kerja asal India hanya untuk sektor perladangan, tenaga kerja asal Thailand, Kamboja, Nepal, Myanmar, Laos, Filipina dan Vietnam tetap diizinkan untuk sektor konstruksi, manufaktur, jasa, peladangan dan berbagai sektor pertanian lainnya. Sedangkan tenaga kerja asal Uzbekhistan, Turkmenistan dan Kazakhstan dapat memasuki sektor manufaktur, jasa dan konstruksi menggantikan tenaga kerja asal Bangladesh.

Namun, kebijakan tersebut diprotes oleh Federasi Majikan Malaysia (MEF). Pertemuan Tahunan MEF di Kuala Lumpur tanggal 24 April 2002 menghasilkan desakan agar pemerintah Malaysia melaksanakan pembatasan terhadap TKI secara bertahap dan sistematis agar tidak mengganggu kegiatan usaha mereka. Bagi MEF, pengambilan TKA dari

Filipina, India, Kamboja, Kazakhstan, Laos, Myanmar, Nepal, Thailand, Turkmenistan, Uzbekistan dan Vietnam jauh lebih mahal dan memberatkan pengusaha dibanding rekrutmen TKI, karena upah minimum yang dikenakan untuk tenaga kerja asal negara-negara ini adalah antara RM 700 – RM 800 sebulan, belum termasuk biaya rekrutment dan tiket.

Pengambilan TKA non-Indonesia juga dianggap tidak akan menyelesaikan masalah, karena para tenaga kerja asal negara-negara tersebut tidak biasa dengan kondisi kerja di Malaysia. Bahkan untuk bidang konstruksi, banyak pengembang yang secara tegas menyatakan kemampuan tenaga kerja konstruksi asal Indonesia tidak tergantikan dengan tenaga kerja lain. Tenaga kerja Myanmar lebih suka bekerja di Restoran sedang tenaga kerja Nepal tidak dapat menyesuaikan diri dengan cuaca di Malaysia. Demikian pula tenaga kerja Thailand dan Filipina tidak ada yang setangguh TKI.

Untuk mengurangi ketergantungan terhadap TKA, pemerintah Malaysia pada tanggal 1 Juni 2002 telah membentuk Komite TKA di Kementerian Perdagangan Internasional dan Industri (MITI) yang tugasnya bertanggungjawab mempertimbangkan semua permohonan mendapatkan TKA dari sektor manufaktur kecuali industri furniture. TKA yang diambil atas persetujuan Komite tersebut diberi masa bekerja selama tiga tahun dan dapat diperpanjang selama 2 x 1 tahun berdasarkan permintaan majikan. Sedangkan untuk masalah penghantaran pulang pekerja yang sudah habis kontrak akan diberikan perpanjangan selama tiga bulan. Pihak majikan juga

dibenarkan melanjutkan masa kerja TKA di perusahaannya lebih dari lima tahun dengan syarat TKA tersebut mendapat sertifikat kelayakan dari Majlis Latihan Vokasional Kebangsaan (MLVK).

Namun, besarnya dampak ekonomi yang diakibatkan kepulangan TKA ilegal selama program pengampunan Maret – Juli 2002 menyebabkan pada bulan Agustus 2002, Pemerintah Malaysia membuka kembali sektor konstruksi untuk merekrut kembali TKA, khususnya asal Indonesia. Demikian pula untuk sektor manufaktur asalkan memiliki nilai investasi lebih RM 2 Juta (lebih kurang Rp. 5 Milyar) dan perbandingan TKA dan lokal 1:1. Untuk industri manufaktur yang berorientasi ekspor, perusahaan bebas merekrut pekerja wanita dari Indonesia, sedangkan pekerja pria akan dipertimbangkan secara kasus per kasus.

Malaysia pada tahun 2002 memberi perpanjangan ijin kerja bagi TKA yang sedang dalam proses penetapan sebagai pekerja mahir oleh MLVK selama enam bulan dengan syarat, permohonan perpanjangan sudah diurus sebulan atau dua bulan sebelum ijin tinggal mereka habis. Proses penetapan status mahir akan memakan waktu enam bulan, mulai dari pemeriksaan awal oleh MLVK terhadap pekerja yang didaftarkan majikan. Jika dinyatakan layak, tenaga kerja tersebut akan mendapat perpanjangan ijin kerja dari Kementerian Dalam Negeri (KDN) selama enam bulan. Dalam masa itu majikan harus memberi pelatihan khusus bagi pekerja tersebut untuk meningkatkan kemahiran. Setelah enam bulan, penilaian menyeluruh akan dilakukan untuk memastikan TKA tersebut memenuhi persyaratan sebagai

pekerja mahir dalam sektor pekerjaannya. Setelah mendapat status mahir, pekerja tersebut akan mendapat perpanjangan ijin kerja setiap tahun, namun tanpa batas maksimum, sedangkan mereka yang gagal atau tidak didaftarkan majikan harus dipulangkan setelah batas waktu maksimum lima tahun habis. Khusus di bidang pertanian, pelatihan diutamakan pada kemahiran di bidang kerjanya mengingat kebanyakan pekerja di bidang tersebut buta huruf.

Sementara itu, untuk mendapatkan perpanjangan ijin kerja tahun ke empat dan ke lima bagi pekerja yang telah tiga tahun bekerja, majikan harus mengajukan permohonan tiga bulan sebelum tamat tempo untuk menghindari pekerja tersebut dipulangkan sebelum mendapat perpanjangan.

Sedangkan untuk pengambilan baru, majikan harus mendapat persetujuan dari MITI dan KDN dengan mengajukan riwayat hidup calon pekerja tersebut untuk memastikan yang bersangkutan memiliki catatan kesehatan yang baik dan bebas dari catatan kriminal. Kalau sebelumnya majikan mendapatkan ijin dari KDN terlebih dahulu sebelum melakukan rekrutmen, maka dengan peraturan baru ini majikan harus melakukan proses rekrutmen lebih dahulu sebelum ijin dari KDN. Penggunaan TKA hanya diijinkan untuk industri yang berorientasi ekspor di sektor manufaktur, konstruksi, pertanian (termasuk peternakan, perkebunan, dan perikanan) dan jasa (termasuk tukang masak dan pelayan restoran di kota besar dan ibukota negeri). Sedangkan pekerja sektor kebersihan, penanganan kargo, pembantu rumah tangga, tenaga laundry, lapangan golf dan tempat-tempat peristirahatan tetap dapat menggunakan TKA dengan prosedur khusus.

Sektor yang dibenarkan menggunakan TKA adalah sektor manufaktur, sektor perkebunan (sub sektor tanaman, makanan, bunga-bunga, peternakan, perikanan), sektor konstruksi dan sektor jasa (pelayanan restoran, cleaning service, forwarding/packaging, rumah jompo, dry-cleaning, caddy golf, pelayanan hotel). Sedangkan perusahaan yang dibenarkan menggunakan TKA hanya yang berorientasi ekspor dan pasaran lokal dengan memenuhi kriteria nilai kandungan lokal melebihi 40 %, atau nilai ditambah produk melebihi 30%, atau nilai investasi modal per pekerja (Capital Investment Per Employee-CIPE) melebihi RM 100.000.

Negara-negara sumber yang diijinkan mengirim TKA ke Malaysia adalah Filipina, Indonesia, Kamboja, Kazakhstan, Laos, Myanmar, Nepal, Thailand, Turkmenista, Uzbekistan dan Vietnam. TKA yang dibawa masuk sebagai pengganti pekerja yang telah selesai kontrak harus berasal dari negara-negara sumber saja. Urusan kemasukan TKA pengganti dilakukan oleh Jabatan Imigresen Malaysia (JIM) tanpa perlu merujuk ke KDN. Pertukaran TKA dari satu sektor ke sektor lain tidak dibenarkan sama sekali. TKA yang gagal bekerja dalam satu sektor yang ditetapkan harus dikirim pulang ke negara asal oleh majikan yang membawa mereka masuk.

TKA harus berada di luar Malaysia ketika permohonannya sedang dalam proses dan baru diijinkan masuk ke Malaysia setelah Visit Pass Temporary Employment (PLKS) disetujui oleh JIM. TKA tidak boleh termasuk dalam daftar orang terlarang masuk ke Malaysia menurut Seksyen 8 (3) Akta Imigresen 1959/1963, dalam keadaan sehat dan bebas dari penyakit

berbahaya, mempunyai dokumen resmi (paspor) yang masa berlakunya minimal 12 bulan dari tanggal PLKS disetujui, berusia antara 18 – 45 tahun (kecuali pembantu rumah usia 25 – 45 tahun).

TKA harus menjalani pemeriksaan kesehatan ulang dalam periode 1 – 2 bulan setelah masuk Malaysia menggunakan format yang dikeluarkan oleh JIM. Pemeriksaan dijalankan di Rumah Sakit Pemerintah atau di klinik swasta setempat yang terdaftar dalam Persatuan Perubatan Malaysia. TKA harus mematuhi Undang-undang dan peraturan negara yang berlaku, tidak dibenarkan membawa keluarga dan tidak dibenarkan menukar sektor pekerjaan atau pun menukar majikan tanpa mendapat ijin dari JIM. TKA dibenarkan tinggal di Malaysia hingga batas PLKS yang ditetapkan dan pulang ke negara asal setelah berhenti kerja, diberhentikan atau apabila PLKS telah tamat tempoh atau dibatalkan.

Perpanjangan tempoh berlakunya PLKS harus dibuat sekurang-kurangnya 30 hari sebelum tamat tempoh. Majikan bertanggungjawab sepenuhnya dalam hal ini pembayaran deposit, visa, pas dan levy pekerja di JIM. Deposit hanya dapat dikembalikan jika majikan atau penjamin telah menyampaikan bukti bahwa pekerja telah meninggalkan negara atau bertukar majikan dengan ijin dari JIM. Ijin kerja dapat dibatalkan jika melanggar syarat yang telah ditetapkan oleh JIM. TKA dinyatakan ilegal apabila masuk ke Malaysia tanpa dokumen yang sah, menolak pulang setelah tamat kontrak kerja, lari dari kilang atau berganti majikan.

Majikan tidak dibenarkan menggunakan jasa agen swasta/individu setempat, kecuali pegawai perusahaan yang ditunjuk dalam urusan pengambilan TKA. Majikan juga harus menjemput TKA mereka di pintu masuk yang ditetapkan dan mengantar mereka ke lokasi kerja masing-masing dan melaporkan kepada Jabatan Buruh dalam tempoh 14 hari dari tanggal TKA tersebut mulai bekerja. Majikan yang tidak memerlukan lagi TKA diwajibkan mengantar pulang mereka ke negara asal atas biaya majikan. Majikan harus mendapatkan *check-out* memo dari JIM bagi urusan pemulangan TKA mereka. Majikan harus berusaha mendapatkan pekerja lokal lebih dahulu termasuk menghubungi Jabatan Tenaga Rakyat terdekat sebelum memohon TKA. Majikan juga harus memberi orientasi kepada TKA untuk menyesuaikan dengan situasi setempat di Malaysia. Gaji dan lain-lain syarat perkhidmatan kepada TKA adalah sama dengan pekerja lokal sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang Perburuhan 1955.

2.4. Kaitan Antara Kontribusi TKI Bagi Kepentingan Pembangunan Ekonomi Malaysia dengan Respon Pemerintah Malaysia Mengenai Meningkatnya Jumlah TKI di Malaysia

Perkembangan migrasi internasional setelah Perang Dunia ke-II lebih bersifat politik, hal ini disebabkan oleh berbagai faktor, antara lain adanya pengaruh komunis dan revolusi nasional. Namun, baru pada dasawarsa 1970-an, faktor ekonomi lebih menjadi pendorong terjadinya migrasi. Teori

perdagangan tradisional memprediksi, bahwa negara-negara melakukan spesialisasi dalam produksi barang dengan keuntungan komparatif atau karena memiliki sumber-sumber yang berlebihan. Perdagangan memungkinkan setiap partner dagang meningkatkan kemungkinan produksi dan konsumsi, sehingga meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan, sedangkan dalam teori perdagangan baru menyatakan bahwa disamping adanya perbedaan sumber-sumber yang dimiliki, perdagangan juga terjadi karena perbedaan dalam penguasaan teknologi.

Menurut teori tersebut, negara-negara yang kurang maju akan menspesialisasikan dalam produksi barang-barang yang sudah jadi dengan proses produksi yang standar dan dengan pekerja yang memiliki keahlian rendah, sementara itu negara-negara yang lebih maju akan mengkhususkan pada modal manusia dan teknologi secara intensif. Sementara itu Mundel, menyatakan bahwa mobilitas faktor produksi dan perdagangan internasional hanya merupakan substitusi pada saat proporsi faktor tersebut berbeda antara negara yang satu dengan yang lain²⁰. Pada prinsipnya, sumber yang relatif itu dapat dimodifikasikan dengan adanya migrasi maupun investasi migran secara langsung. Sebagai contoh, ekspor dipandang sebagai alat untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, maka kekurangan supply pekerja lokal dapat diisi oleh migran yang dipekerjakan dalam produksi barang untuk menjaga daya saing industri khususnya yang berorientasi pada ekspor.

²⁰ Robert Mundel, International Trade and Factor Mobility, *American Economic Review*, 1957, hal 321-335.

Dengan demikian, migrasi akan memastikan bahwa industri yang berorientasi pada ekspor akan melimpah dengan berbagai faktor produksi. Oleh karena itu sesuai dengan teori, migran akan cenderung mengalir kedalam industri yang berorientasi pada ekspor dengan menggunakan modal pekerja dalam jumlah besar. Markusen lebih lanjut menyatakan bahwa perbedaan biaya pada faktor produksi akan menyebabkan terjadinya pergerakan faktor produksi, misalnya pekerja migran, yang jika dipekerjakan pada sektor produksi barang-barang akan menghasilkan peningkatan ekspor²¹. Lebih lanjut Krugman, menyatakan bahwa perdagangan dan mobilitas faktor produksi memiliki fungsi yang komplementer²².

Oleh karena itu, migrasi dapat dikatakan memiliki peranan yang sangat signifikan dalam meningkatkan komoditi perdagangan, namun pertanyaan yang masih perlu dijawab adalah kenapa pekerja migran dipekerjakan dalam produksi barang-barang yang tidak dapat diperdagangkan. Barang yang tidak dapat diperdagangkan dan tidak menghadapi kompetisi dari luar, namun hanya dari dalam misalnya dalam bidang perumahan, sektor informal dan jasa yang berorientasi pada konsumen dan sektor pelayanan publik hal ini agar menjaga biaya tetap rendah berasal dari keterbatasan anggaran dalam sektor publik, sedangkan dalam sektor swasta berasal dari terbatasnya permintaan. Jasa-jasa pribadi cenderung memiliki keterbatasan kemungkinan

²¹ James Markusen, Factor Movement and Commodity Trade as Complements, *Journal of International Economics*, Tahun 1983, hal 341-356

²² Paul Krugman, Increasing Return and Economic Geography, *Journal of Political Economic*, Tahun 1991

pertumbuhan produksi secara teknis. Jika kualitas pelayanan akan dijaga, maka biaya dari sektor ini akan meningkat. Jika dalam jenis pekerjaan tersebut, kenaikan gaji tidak sejalan dengan kenaikan yang ada pada sektor-sektor lainnya, maka yang terjadi adalah adanya penurunan dalam supply tenaga kerja di sektor tersebut. Untuk menjaga agar supply tenaga kerja dapat terpenuhi, maka langkah yang bisa diambil adalah dengan mengimpor tenaga kerja dari luar. Dalam hal ini pekerja migran berfungsi untuk menjaga agar biaya produksi untuk sektor tersebut tidak naik, oleh karena itu pekerja migran cenderung dipekerjakan pada sektor-sektor dengan gaji rendah, khususnya pada bidang produksi barang-barang yang tidak diperdagangkan.

Dalam suatu kebijakan ekonomi yang terbuka, perubahan dalam alokasi tenaga kerja terhadap berbagai industri merefleksikan perubahan dalam struktur produksi barang-barang yang dapat diperdagangkan dan tidak diperdagangkan, sementara perubahan dalam perdagangan merefleksikan perubahan dalam struktur permintaan barang-barang dan jasa. Perubahan dalam komposisi barang dan jasa berpengaruh terhadap pasar tenaga kerja. Pengaruh migrasi dan perdagangan terhadap pasar tenaga kerja berkaitan dengan pengaruh terhadap kesempatan kerja, gaji dan pengangguran.

Seperti yang sudah dinyatakan, bahwa barang-barang dan jasa berpengaruh terhadap permintaan tenaga kerja, migrasi juga berpengaruh terhadap pasar tenaga kerja. Meskipun begitu terdapat faktor lain yang berpengaruh terhadap migrasi yaitu reuni keluarga dan pengungsi. Migrasi juga bisa berpengaruh terhadap angka pengangguran dan meningkatnya

perbedaan pendapatan, sehingga pekerja migran banyak terkonsentrasi pada bidang-bidang pekerjaan yang mengalami penurunan permintaan.

Pembanguna Ekonomi Malaysia tentu tidak sebatas yang berkaitan dengan bidang-bidang pertanian, seperti kelapa sawit dan karet, tapi juga timah. Bidang-bidang pekerjaan yang tersedia di Malaysia dapat dikategorikan sebagai pekerjaan konstruksi dan non-konstruksi. Sebagai ilustrasi, bidang-bidang pekerjaan tersebut adalah: perkebunan, perdagangan retail (petty trading), mengoperasikan pabrik (operating a factory), konstruksi, pembantu (menial work), pengemudi, pekerja pelabuhan (stevedoring), dan pemancing ikan.²³ Perkebunan dan pembangunan gedung-gedung tinggi – khususnya paruh kedua tahun 1980-an, saat Malaysia melaksanakan program pembangunan fiskal di segala bidang secara besar-besaran – itu banyak dikerjakan, tidak hanya oleh tenaga kerja domestik, tapi juga TKA, termasuk dari Indonesia (TKI).

Kondisi internal tersebut menjadi daya tarik bagi terjadinya migrasi TKA ke Malaysia. Dalam kaitannya dengan ketenagakerjaan, faktor itu antara lain berupa alasan ekonomis, namun seiring dengan perkembangan ekonomi politik kontemporer di kawasan Asia ini telah mengubah corak migrasi penduduk dari tendensi kultural menjadi tendensi finansial. Di samping itu, kebutuhan Malaysia merekrut pekerja dari Indonesia juga semakin besar, mengingat pada paruh kedua tahun 1980-an, Pemerintah Malaysia sedang

²³ Questionnaire Survey Dilaksanakan pada tahun 1997 oleh Perguruan Tinggi di Malaysia (*Asia-Pacific Population Journal*, March 2001).

melaksanakan program pembangunan fiskal di segala bidang secara besar-besaran, pengadaan bangunan-bangunan bahkan bangunan pencakar langit, dan pengembangan perkebunan kelapa sawitnya dikerjakan oleh orang-orang Indonesia, di samping itu juga sejak tahun 1970-an penempatan Pekerja Indonesia (TKI) ke luar negeri oleh Pemerintah Indonesia telah dijadikan sebagai kebijakan nasional. Bagi Malaysia, kondisi positif pertumbuhan ekonomi sejak tahun 1980-an tidak dapat dilepaskan dari faktor besarnya kontribusi TKA, khususnya pekerja asal Indonesia pada bidang pembangunan, yakni sektor perladangan dan pertanian.

Perjanjian pertama yang ditandatangani di Medan (Juni 1982) dalam suatu Memorandum of Understanding (MoU) memberi peluang bagi pekerja Indonesia untuk melakukan aktivitas ekonomi di sektor perkebunan Malaysia. Meskipun sesungguhnya jauh sebelum perjanjian tersebut ditandatangani, pekerja Indonesia telah masuk ke Malaysia secara ilegal dalam jumlah yang besar. Oleh karena itu, tidak berlebihan jika dikatakan bahwa lapisan bawah struktur pasar kerja Malaysia sebagian besar dikuasai oleh pekerja Indonesia. Kondisi ini bahkan berlangsung hingga saat ini.²⁴ Faktor kedekatan geografis dan persamaan bahasa, agama dan lain-lainnya menyebabkan tingginya arus keluar – masuk WNI ke Malaysia, baik legal maupun ilegal, penduduk tetap Malaysia asal Indonesia yang masih memegang paspor Indonesia yang sah dan masih berlaku, pelajar dan

²⁴ Abdul Haris, *Op.cit*, hal 146.

mahasiswa, tenaga ahli, wisatawan dan pendatang lainnya (pelintas batas tradisional).

Sementara itu di pihak Malaysia, dengan angka pengangguran yang tinggi pada Januari 2002, keberadaan orang-orang Indonesia di Malaysia mulai dipertanyakan. Pemerintah Malaysia memandang bahwa persoalan ini merupakan beban berat bagi negara. Akan tetapi, di sisi lain, sebagaimana dikatakan Perdana Menteri Malaysia, selama rakyat Malaysia masih bersikap memilih-milih dalam mencari pekerjaan, selama itulah ketergantungan Malaysia pada rakyat asing akan langgeng.

TKI ilegal yang bekerja di Malaysia dalam pandangan Perdana Menteri Malaysia sebagai pendatang haram dan sering berbuat gaduh, bahkan di antara mereka sering terlibat dalam kasus-kasus perompakan, pembunuhan dan tindak pidana lainnya. Inilah juga yang merupakan faktor-faktor yang memberatkan keberadaan rakyat Indonesia di negara jiran ini. Terlebih-lebih sejak terjadinya peristiwa kerusuhan/pembakaran di depo tahanan imigrasi penduduk Pekan Nanas, Johor Bahru pada 4 Desember 2001 dan di Nilai pada 17 Januari 2002, para pejabat setempat beranggapan, bahwa masalah buruh asing ini bisa menjadi sumber kerawanan, baik secara politik, maupun ketertiban umum yang meresahkan masyarakat sekitar.

Di samping kerusuhan Nilai yang melibatkan TKI, dikeluarkannya kebijakan pintu tertutup terhadap TKI bermasalah juga dipicu dengan munculnya berbagai gejolak ekonomi, seperti terjadinya gejolak moneter di berbagai negara kawasan dunia ke tiga, yang melahirkan kebijakan proteksi

regional baru guna melindungi kepentingan nasional masing-masing negara. Hal tersebut pada gilirannya juga akan berpengaruh terhadap terjadinya pergeseran pola hubungan bilateral yang telah terjalin secara tradisional. Berubahnya pola hubungan bilateral antarnegara secara langsung mempengaruhi juga terjadinya pergeseran luas pada aspek-aspek kehidupan yang lebih mendasar.

Hal penting yang dapat dilihat dari gejala meningkatnya arus migrasi TKA ke Malaysia, secara umum gejala tersebut banyak dipengaruhi oleh kebijakan/regulasi ketenagakerjaan dan ekonomi Malaysia yang bersifat dualisme. Di satu sisi, pemerintah menerapkan kebijakan ketat keimigrasian untuk mengontrol jumlah dan kualitas TKA yang masuk. Tujuannya adalah untuk memberikan kesempatan kepada pekerja pribumi untuk dapat lebih luas memanfaatkan kesempatan yang ada. Sementara itu di sisi lain, kekurangan pekerja (kasar dan semi terampil) menyebabkan Malaysia harus tergantung kepada TKA, terutama dari tenaga kerja dari Indonesia.

Meskipun Pemerintah Malaysia terlihat melakukan perubahan kebijakan pemutihan dalam menangani TKA, baik melalui kebijakan pemutihan (khususnya kepada pekerja Indonesia) maupun melalui kebijakan pemulangan paksa dan bertahap, masalah tersebut tidak pernah secara tuntas dapat diselesaikan. Kondisi inilah yang menyebabkan banyak TKI memutuskan untuk tetap tinggal bekerja di Malaysia terutama di sektor-sektor konstruksi dan sebagian kecil di sektor perkebunan.²⁵ Apalagi kehadiran TKI menguntungkan pengusaha setempat, karena upah yang diberikan kepada

²⁵ Abdul Haris dan Nyoman Adika, *Op.cit*, hal 14.

TKI relatif rendah dibanding pekerja lokal. Keuntungan ini semakin besar bagi majikan apabila menggunakan TKI ilegal karena lebih mudah diperoleh, gaji di bawah standar, tidak banyak menuntut dan tidak terikat ketentuan pemerintah.

Beberapa kebijakan yang diambil pemerintah Malaysia antara lain, adalah: *pertama*, melakukan pembatasan dan penghentian rekrutmen TKA baru kecuali sektor informal (PRT) pada bulan Desember 1996. *Kedua*, pada bulan Desember 1997 mengeluarkan serangkaian kebijakan mengenai penggunaan TKA hanya oleh perusahaan berorientasi ekspor dan memperoleh ijin dari Kementerian Perdagangan Internasional; pengeluaran sanksi berat bagi pengusaha sektor perkebunan yang mempekerjakan TKA terhitung 1 April 2001. *Ketiga*, mulai 1 Agustus 2002 memberlakukan peraturan perundang-undangan keimigrasian No. A.1154 Tahun 2002 yang memberikan sanksi yang lebih berat dan tegas kepada pengusaha atau majikan yang mempekerjakan TKA tanpa ijin. Sanksi yang sama juga dikenakan kepada TKA yang kerja tanpa ijin.

Adapun peraturan perundang-undangan keimigrasian No. A. 1154 Tahun 2002 yang berlaku efektif tanggal 1 Agustus 2002 sebagai pengganti Undang-undang No. 1959 Tahun 1963 tersebut berisi ancaman hukuman penjara 6 bulan s/d 3 tahun, denda RM.10.000 atau penjara subsider selama 1 (satu) tahun dan hukuman sebat (pencambukan) dilakukan antara 1 – 3 kali kepada mereka yang bekerja di Malaysia secara ilegal dan kepada siapa saja yang mempekerjakan pekerja ilegal. Pelaksanaan hukuman cambuk

dikecualikan bagi yang mereka yang berumur 50 tahun ke atas, jenis kelamin perempuan, laki-laki di bawah umur dewasa (berusia 16 tahun) dan yang menderita sakit-sakitan.²⁶ Pemberatan hukuman ini dilakukan atas dasar pertimbangan makin membajirnya jumlah TKA ilegal di negeri jiran ini, sementara itu regulasi imigrasi yang lama dianggap terlalu ringan memberi sanksi. Menurut regulasi yang lama, jika TKA ilegal tertangkap konsekuensinya hanya ditahan/dipenjara dan dideportasi ke negeri asal.²⁷ Menurut Pasal 6 ayat 3 peraturan perundang-undangan keimigrasian No. 1959 Tahun 1963, bahwa seseorang pendatang asing yang berada di Malaysia boleh ditafsirkan masuk secara haram apabila, pertama, gagal menunjukkan passport/dokumen perjalanan yang sah. Kedua, passport/dokumen perjalanan tidak tertera tanda/cop masuk dari imigrasi Malaysia. Kesalahan karena memasuki wilayah Malaysia, dapat dikenakan denda tidak melebihi RM 10,000.00 atau penjara tidak melebihi 5 tahun atau kedua-duanya.

Di samping itu menurut Pasal 15 ayat 4 peraturan perundang-undangan keimigrasian No. 1959 Tahun 1963, bahwa kesalahan karena overstay dapat dikenakan denda tidak melebihi RM 10,000.00 atau penjara tidak melebihi 5 tahun atau kedua-duanya.²⁸

Secara umum, aktivitas yang dilakukan oleh TKA sesungguhnya telah diatur dan dilindungi berdasarkan Akta atau Undang-undang perburuhan,

²⁶ Sumber data Direktorat Perlindungan WNI dan BHI.

²⁷ *Of.cit*, - <http://www.mirifica.net>

²⁸ <http://www.imi.gov.my> - Department of Immigration Malaysia

yaitu akta perburuhan tahun 1955 dan akta Pampasan Pekerja tahun 1952 yang mengatur mekanisme penggunaan pekerja, hak dan kewajiban pekerja dan majikan. Akta inilah yang sebenarnya menjadi pedoman penggunaan TKA di Malaysia hingga sekarang, meskipun kenyataannya banyak yang sudah tidak sesuai dengan kondisi pasar.²⁹ Untuk itu, Kementerian Dalam Negeri yang merumuskan sejumlah kebijakan mengenai TKA untuk bekerja di Malaysia, sementara permasalahan teknis ditangani oleh Kementerian Tenaga Kerja dan Sumber Daya.

Sebelum diberlakukannya peraturan perundang-undangan keimigrasian, Pemerintah Malaysia pada 21 Maret 2002 mengumumkan pemberian pengampunan (*blanket amnesty*) hingga batas waktu 31 Juli 2002, bagi TKA ilegal yang bersedia pulang atas kemauan sendiri ke negara asal, tidak diambil tindakan hukum. Namun, setelah batas akhir yang telah ditetapkan, per 1 Agustus 2002, Pemerintah Malaysia dengan tegas memberlakukan ketentuan ancaman hukuman terhadap TKA ilegal maupun siapa saja yang memperkerjakan TKA ilegal sesuai dengan ketentuan UU tersebut. Kini, dengan diberlakukannya UU Imigrasi tersebut, pemerintah Malaysia juga secara legal membatasi masuknya TKA ilegal dari negara lain.

Walaupun diprotes kalangan pejabat dan masyarakat negara asal TKA ilegal, Pemerintah tetap konsisten memberlakukan ketentuan Undang-undang tersebut, terbukti sebagian besar para TKA –khususnya dari

²⁹ Abdul Haris, *loc.cit*, hal 144-145.

Indonesia – kini sudah menerima sanksi hukuman tersebut, dan sebagian besar lagi sedang menunggu proses eksekusi.

Data yang dihimpun oleh Kedutaan Besar RI di Kuala Lumpur, jumlah TKI ilegal yang telah dieksekusi hukuman cambuk tanggal 1 Agustus – 31 Oktober 2002 sebanyak 182 orang dengan rincian sebagai berikut :

Tabel 8

**TKI Ilegal Yang Telah Dieksekusi Hukuman Cambuk
1 Agustus – 31 Oktober 2002**

No.	Wilayah Kerja Perwakilan RI di Luar Negeri	Jumlah (orang)
1.	KBRI Kuala Lumpur	9
2.	KJRI Kota Kinabalu	90
3.	KJRI Johar Baharu	83
4.	KJRI Penang	0
	TOTAL	182

Sumber : Kedutaan Besar RI di Kuala Lumpur (diolah)

Para TKI ilegal yang pulang ke Indonesia akibat diterapkannya peraturan perundang-undangan keimigrasian terdiri dari: (a) pulang secara sukarela dan dikoordinir oleh Perwakilan-perwakilan RI di Malaysia; (b) tahanan imigrasi penduduk di depo-depo penahanan sementara dan di deportasi oleh kantor imigrasi penduduk Malaysia; (c) dipulangkan oleh para majikan untuk kemudian direkrut kembali setelah keluar dari wilayah Malaysia.

Berdasarkan data KBRI di Kuala Lumpur sampai Desember 2002, WNI yang dideportasi sebanyak 61.398 orang, dengan perincian sebagai berikut:

Tabel 9
Deportasi WNI Tahun 2002

Bulan	Jumlah
Januari	4.761
Februari	5.680
Maret	3.589
April	4.001
Mei	1.765
Juni	2.884
Juli	1.501
Agustus	626
September	587
Oktober	620
November	315
Desember	587
TOTAL	61.398

Sumber : Kedutaan Besar RI di Kuala Lumpur

Secara teoritis, jika sebuah negara mengambil kebijakan pintu terbuka dalam melaksanakan pembangunan dapat dipastikan volume migrasi penduduk pekerja yang masuk akan jauh lebih besar dibandingkan jika sebuah negara melaksanakan pembangunan dengan kebijakan pintu tertutup, dalam arti bahwa proses pembangunan yang dilakukan memperbolehkan keterlibatan TKA dalam seluruh proses pembangunannya.³⁰ Namun, Keterlibatan TKA dalam jumlah yang besar tanpa diimbangi dengan pengaturan yang ketat justru akan menimbulkan

³⁰ Abdul Haris dan Nyoman Andika, *loc.cit*, hal 14.

persoalan tersendiri terhadap proses pembangunan nasional yang berjalan.

Pengaturan Pemerintah terhadap TKA, termasuk TKI antara lain adalah:

1. Mou antara Indonesia dan Malaysia tahun 1996 tentang Garis Panduan Penggajian Pembantu Rumah Rakyat Indonesia;
2. Mou antara Indonesia dan Malaysia tahun 1998 tentang Prosedur Pengambilan Pekerja dari Indonesia untuk Bekerja di Malaysia selain Pembantu Rumah secara Persetujuan antara Kerajaan dan Kerajaan;
3. Akta Kerja tahun 1955;
4. Akta Pampasan Pekerja tahun 1952
5. Akta Standard-Standard Minimum Perumahan dan Kerdahan Pekerja tahun 1990
6. Akta (penggajian) Kanak-kanak dan Orang Muda tahun 1966
7. Akta Maklumat Pekerjaan tahun 1953
8. Akta Cuti Mingguan tahun 1950
9. Akta Pekerjaan (Pembatasan) TKA tahun 1968.

BAB III

FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI

TERJADINYA PERUBAHAN KEBIJAKAN MALAYSIA

TERHADAP INDONESIA MENGENAI TKI ILEGAL DI MALAYSIA

3.1. Kepentingan Ekonomi dan Perdagangan Malaysia

Seperti telah dijelaskan pada bab pendahuluan, bahwa Malaysia dipandang memiliki faktor daya tarik bagi para pendatang asing, khususnya para pencari kerja, lebih-lebih pada saat Malaysia sedang melaksanakan pembangunan nasionalnya. Daya tarik itu antara lain, karena *alasan politik* (jaminan terhadap kebebasan, aspirasi politik dan keamanan), *alasan ekonomi* (peluang untuk memperoleh kesempatan kerja yang lebih baik), *alasan sosial* (lingkungan masyarakat yang kondusif, kesempatan untuk meningkatkan status sosial dan sebagainya).

Hubungan antar negara terjadi karena adanya persamaan kepentingan di antara mereka, salah satunya adalah adanya kepentingan ekonomi yang mengikat antara negara tersebut dengan masyarakat dunia. Keterkaitan antara perdagangan luar negeri dalam pembangunan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat telah dikemukakan oleh Ricardo Smith dan Mill seperti dikutip oleh Sadono Sukimo, bahwa perdagangan luar negeri dapat memberikan beberapa sumbangan yang pada akhirnya akan mampu memperlaju perkembangan ekonomi suatu negara, keuntungan lainnya dari hubungan ekonomi dan perdagangan luar negeri, yaitu

memungkinkan suatu negara memperluas pasar dari hasil-hasil produknya dan memungkinkan suatu negara tersebut menggunakan teknologi yang lebih baik keadaannya daripada yang terdapat di dalam negeri".³¹

Sedangkan menurut Sumitro, bahwa pembangunan ekonomi dapat diartikan sebagai upaya suatu negara secara menyeluruh bagi peningkatan kesejahteraan rakyat dalam arti tingkat hidup yang lebih maju maupun taraf hidup yang lebih bermutu.³² Perdagangan Internasional merupakan suatu aspek yang penting dalam melakukan suatu kerjasama ekonomi internasional. Menurut Panglaykim mengenai pentingnya perdagangan internasional, bahwa aktifitas kerjasama ekonomi internasional itu meliputi seluruh kegiatan perekonomian yang dilaksanakan antara negara maupun individu dari suatu negara dengan negara-negara lainnya. Dua aspek penting itu adalah perdagangan dan investasi.³³

Dalam melaksanakan hubungan dengan negara lain, suatu negara pada dasarnya menginginkan suatu keuntungan yang timbal balik dari hubungan ekonominya. Mengenai hal ini R.E.A. Makmur mengemukakan bahwa, keuntungan-keuntungan ekonomi internasional dapat kita capai dengan mengadakan perdagangan.³⁴ Di samping itu, juga bahwa peranan suatu

³¹ Sadono Sukirno, *Ekonomi Pembangunan Proses, Masalah dan Dasar Kebijakan*, Tahun 1981, hal 225.

³² Sumitro Djojohadikusumo, *Perdagangan dan Industri Dalam Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, Tahun 1987.

³³ J. Panglaykim, *Investasi Langsung Jepang di Kawasan ASEAN, Pengalaman Indonesia*, Tahun 1984 hal 1

³⁴ R.E.A. Makmur, *Ekonomi Internasional, Suatu Pengantar*, Tahun 1974 hal 2

negara dalam perdagangan internasional dapat menentukan pertumbuhan ekonomi, kesempatan kerja dan pendapatan suatu negara.

Untuk melihat keterkaitan antara faktor kepentingan ekonomi dan perdagangan Malaysia dengan terjadinya perubahan terhadap kebijakan Malaysia mengenai masalah TKI ilegal di Malaysia dapat dilihat dari :

3.1.1. Perkembangan Ekonomi Malaysia Tahun 2002

Pertumbuhan GDP riil Malaysia pada kuartal ke tiga tahun 2002 tercatat meningkat menjadi sebesar 5,6 % menyusul pertumbuhan GDP pada kuartal kedua sebesar 3,9 % serta pertumbuhan GDP kuartal pertama tahun 2002 sebesar 1,1 %. Dengan demikian pertumbuhan ekonomi tahunan Malaysia selama 9 bulan pertama tahun 2002 tercatat sebesar 3,5 %. Pertumbuhan tersebut disebabkan oleh adanya peningkatan permintaan domestik yang didukung oleh perkembangan ekspor Malaysia. Beberapa faktor lain yang mendukung pertumbuhan ekonomi Malaysia antara lain adanya stimulus fiskal dan moneter Pemerintah Malaysia, harga beberapa komoditi yang meningkat serta adanya peningkatan permintaan dari luar negeri. Perkembangan lain yang tercatat meningkat adalah adanya pertumbuhan akumulasi modal tetap sebesar 2,6 % dalam kuartal ketiga tahun 2002. Investasi Pemerintah mencatat kenaikan sebesar 20,9 % dalam bentuk pembelanjaan pembangunan.

Sementara itu investasi sektor swasta mencatat kenaikan dalam impor alat-alat modal terutama sektor telekomunikasi, peralatan perkantoran, serta

minyak dan gas. Investasi dengan nilai tambah juga mencatat kenaikan terutama dalam sektor perbankan, telekomunikasi dan sektor informasi teknologi. Pertumbuhan ekonomi Malaysia tahun 2002 mencatat pertumbuhan positif di berbagai sektor.

Dalam masa dua kali berturut-turut, sektor industri manufaktur mencatat pertumbuhan tertinggi sebesar 7,3 %. Pertumbuhan di sektor jasa tercatat sebesar 3,4 %. Pertumbuhan di sektor konstruksi terus mencatat kenaikan, sementara pertumbuhan di sektor pertanian dan pertambangan mencatat nilai positif. Di sektor industri manufaktur, pertumbuhan dipacu oleh penampilan yang baik di sektor industri berorientasi ekspor yang tercatat tumbuh sebesar 11,2 % pada kuartal ketiga, naik dari 6 % pada kuartal kedua tahun 2002. Pertumbuhan produksi sektor elektronik tercatat sebesar 20,4 %. Sementara ekspor produk kelistrikan mencatat pertumbuhan positif sebesar 0,6 % setelah 4 (empat) kuartal berturut-turut mencatat pertumbuhan negatif. Sementara itu, industri yang berbasis domestik juga mencatat adanya pertumbuhan meskipun pada tingkat yang lebih moderat sebesar 1,8 % dalam kuartal ketiga tahun 2002.

Pertumbuhan tersebut tercatat sangat menurun dibanding pertumbuhan sektor tersebut tercatat sebesar 8,2 % pada kuartal kedua tahun 2002. Penurunan tersebut terutama dialami oleh industri yang berhubungan dengan sektor konstruksi seperti semen, dan produk non mineral lainnya serta produk besi dan baja. Penurunan itu merupakan dampak dari kebijakan pengusiran terhadap TKA ilegal secara besar-besaran dari Malaysia, khususnya

terhadap tenaga kerja dari Indonesia pada Maret hingga Septmeber 2002, sehingga mengakibatkan krisis tenaga kerja di sektor konstruksi yang luar biasa.

Pemulangan sekitar 600.000 TKA ke negara asalnya, khususnya pekerja dari Indonesia telah menyebabkan 90 % proyek konstruksi di Malaysia berjalan tersendat-sendat dan hanya mampu menyelesaikan 30 – 40 % dari kapasitas semestinya. Keterlambatan penyelesaian proyek sebagai akibat kekurangan tenaga kerja merupakan fenomena yang dihadapi oleh hampir seluruh developer di Malaysia.

Menyadari kondisi perekonomian yang belum stabil, selama tahun 2002, Pemerintah Malaysia mengeluarkan berbagai kebijakan bidang ekonomi. Langkah itu sebagai stimulus dalam menghadapi perkembangan ekonomi dunia yang masih diliputi berbagai ketidakpastian. Dengan demikian, sektor publik memegang peranan sebagai katalisator pembangunan. Stimulus yang berupa paket insentif pajak itu ditujukan selain bisa mendorong tingkat konsumsi masyarakat, juga untuk meningkatkan dan mempertahankan aneka pertumbuhan ekonomi, termasuk menciptakan kestabilan sosial, serta memperkuat daya saing Malaysia dalam menghadapi persaingan ekonomi global. Paket pajak itu antara lain pengurangan pajak pendapatan individu dan pengurangan atau penghapusan pajak impor terhadap beberapa jenis barang. Kebijakan ini selain bertujuan mengurangi ongkos produksi, juga untuk mengurangi biaya dalam berbisnis di Malaysia.

Dalam sektor jasa, pembelanjaan konsumen menjadi faktor yang mendorong terjaganya pertumbuhan ekonomi terutama di sub sektor perdagangan eceran dan grosir, hotel dan restoran. Sektor jasa juga mengalami pertumbuhan yang disebabkan oleh adanya peningkatan turis kembali kepada level sebelum terjadinya peristiwa 11 September 2001 dengan pertumbuhan tahunan sebesar 3,9 % dan jumlah turis rata-rata sebanyak 1,1 juta orang per bulannya. Laju inflasi yang diukur dengan indeks harga konsumen/consumer price index (CPI) bertahan pada tingkat yang cukup rendah yaitu 2,1 %. CPI tersebut tercatat sedikit meningkat dibanding CPI pada kuartal kedua 2002 yang tercatat sebesar 1,9 %. Hal ini disebabkan oleh adanya kenaikan harga di sektor transportasi dan komunikasi dengan adanya penyesuaian tariff telekomunikasi pada bulan Maret 2002. Selanjutnya, ekspor Malaysia mencatat pertumbuhan tahunan yang cukup tinggi pada kuartal ketiga tahun 2002 sebesar 14 %.

Ekspor barang-barang manufaktur tercatat meningkat sebesar 12,7 % terutama produk elektronik, produk kimia, produk kayu dan furniture. Harga ekspor produk kelistrikan tercatat menurun meskipun volume ekspor meningkat. Pertumbuhan ekspor produk komoditi tercatat meningkat sebesar 22,2 %. Negara-negara tujuan ekspor utama adalah Cina yang meningkat sebesar 43,8 %, Amerika Serikat 19,7 % dan ASEAN 18,7 %. Tanpa menyertakan Singapura, ekspor ke negara-negara ASEAN lainnya mencatat kenaikan sebesar 23,8 % pada kuartal ketiga tahun 2002.

Sementara itu impor mencatat kenaikan sebesar 19,9 %, yang berkaitan dengan adanya perkembangan yang lebih baik di sektor produksi dan kegiatan investasi. Impor barang-barang intermediate mencatat kenaikan sebesar 19,2 % yang mengidentifikasikan adanya peningkatan pesanan ekspor sesudah kuartal ketiga. Impor barang-barang modal, tanpa menyertakan barang-barang besar seperti pesawat dan kapal untuk kegunaan komersil, meningkat sebesar 12,7 %. Namun, meski impor meningkat secara keseluruhan neraca pembayaran Malaysia pada kuartal ketiga 2002 mencatat surplus sebesar RM 13,4 milyar.

Pertumbuhan sektor pertanian sedikit menurun menjadi 0,8 % dibandingkan 1,2 % pada tahun 2001 yang terutama disebabkan oleh menurunnya produksi kelapa sawit mentah, karet dan kayu gelondongan. Adapun pertumbuhan sektor pertambangan adalah 4,3% terutama disebabkan oleh meningkatnya produksi gas alam cair dan minyak mentah. Pertumbuhan sektor manufaktur telah meningkat menjadi 6,5% dibandingkan 0,2 % pada tahun 2001 terutama disebabkan oleh pulihnya permintaan elektronik global.

Sektor konstruksi telah meningkat 4,3% terutama disebabkan oleh pulihnya investasi sektor swasta. Sedangkan pertumbuhan jasa telah meningkat menjadi 5,3 % dibandingkan 4,4 % pada tahun 2001.

Dalam sektor tenaga kerja, adanya tindakan-tindakan konsolidasi dan perampingan perusahaan terutama di sektor elektronika dan kelistrikan menyebabkan adanya pemutusan hubungan kerja (PHK) sebanyak 5.549

orang selama kuartal ke tiga. Pemerintah Malaysia menyadari bahwa pembangunan ekonomi tidak cukup hanya dengan mendorong pengusaha besar, tetapi harus memberi tempat yang istimewa juga kepada kelompok usaha kecil dan menengah (UKM), yang telah memberikan kontribusi yang besar terhadap pertumbuhan ekonomi domestik. Penguatan ekonomi domestik merupakan pilihan penting guna meningkatkan pendapatan masyarakat, sekaligus meminimalisasi ketergantungan terhadap impor dan pinjaman luar negeri. Untuk itu, berbagai stimulus telah diberikan pemerintah seperti pemberian suku bunga kredit yang rendah, yakni rata-rata di bawah 10 persen per tahun. Semua lembaga keuangan pun diwajibkan mengalokasikan dana sekaligus memberikan pinjaman bagi UKM yang sebanyak-banyaknya. Bahkan, birokrasi yang menghambat proses perizinan dalam pendirian badan usaha dan permohonan kredit dipangkas habis sehingga pelaku UKM dengan mudah mendapatkan akses. Kebijakan ini membuat antusiasme masyarakat menggeluti UKM cukup tinggi.

Untuk Bank Pertanian Malaysia (BPM), misalnya, hingga awal Juni 2003 telah menerima permohonan kredit dari 7.135 pemohon dengan jumlah pinjaman sebesar 110 juta ringgit Malaysia. Sebanyak 2.914 pemohon sudah dikabulkan dengan nilai kredit 39,19 juta ringgit. Bank Simpanan Nasional (BSN) menerima permohonan kredit dari 1.841 pemohon dengan total nilai 32,1 juta ringgit. Total dana kredit UKM yang dialokasikan BSN pada 2003 senilai 300 juta ringgit, sedangkan BPM sebanyak 500 ringgit.

Dengan langkah tersebut, investasi swasta diperkirakan dapat meningkat 16,5 persen, lalu tingkat konsumsi naik 9,9 persen. Bahkan, pertumbuhan ekonomi negara itu pada tahun 2003 diperkirakan mencapai minimal 4,5 persen. Peningkatan tersebut diyakini akan terjadi pada semua sektor perekonomian dengan dimotori peran swasta dan peningkatan permintaan domestik.³⁵

3.1.2. Neraca Perdagangan Luar Negeri Malaysia

Untuk mendukung berbagai program perekonomian Malaysia dan untuk mengurangi beban neraca pembayaran, pemerintah Malaysia mengambil kebijakan di bidang perdagangan luar negeri khususnya ekspor. Secara umum kebijakan yang ditempuh meliputi upaya-upaya untuk memperlancar prosedur dan pemberian berbagai fasilitas ekspor yang bertujuan untuk meningkatkan daya saing guna memperoleh devisa. Berbagai kebijakan berhasil meningkatkan ekspor pada tahun 2002 (Januari – Juli), meskipun terjadi persaingan harga terutama bagi produk sejenis dari negara-negara Asia yang mempunyai tenaga kerja murah.

Perkembangan perdagangan luar negeri Malaysia pada periode bulan Januari – Juli 2002 dapat dilihat dari total nilai perdagangannya, seperti tampak pada tabel berikut :

³⁵ Harian Surat kabar Kompas, 4 Juli 2003, Jannes Eudes Wawa, Malaysia Makin Sulit Dikerjar.

Tabel 10

**Neraca Perdagangan Malaysia
Periode Tahun 1997 – 2002
(Nilai : US \$)**

TAHUN	EKSPOR	IMPOR	TOTAL PERDAGANGAN	NERACA
1997	76.674.466.877	76.528.557.676	153.203.024.552	145.909.201
1998	71.192.743.387	56.683.001.778	127.875.745.165	14.509.741.609
1999	84.598.654.979	65.549.317.244	150.147.972.222	19.049.337.735
2000	98.329.322.426	82.293.346.838	180.622.669.264	16.035.975.588
2001	88.060.401.806	73.934.175.836	162.020.577.643	14.152.225.970
Trend (%) 1997 – 2001	6,19	3,09	4,68	152,17
Jan-Jul 2001	51.617.976.181	43.707.675.460	95.325.651.640	7.910.300.721
Jan-Jul 2002	52.713.123.653	45.687.372.071	98.400.495.724	7.025.751.581
Growth (%) Jan-Jul ½	2,12	4,53	3,23	-11,18

Sumber : Departemen Statistik, Malaysia

Berdasarkan tabel di atas, dapat dikatakan bahwa apabila dibandingkan dengan periode sebelumnya terlihat adanya peningkatan sebesar 3,23 %, yaitu dari US\$ 95,33 milyar pada periode bulan Januari – Juli 2001 menjadi US\$ 98,40 milyar pada periode yang sama tahun 2002. Total nilai ekspor Malaysia secara keseluruhannya pada periode bulan Januari – Juli 2002 yaitu sebesar US\$ 52,71 milyar, meningkat 2,12 % berbanding periode yang sama tahun sebelumnya. Apabila diperinci antara migas dan non migas, maka 7,83 % dari total nilai ekspornya atau US\$ 4,13 milyar merupakan ekspor migas dan sisanya merupakan ekspor non migas (US\$ 48,59 milyar).

Demikian juga halnya dengan impor, pada periode di atas impor turut mengalami peningkatan sebesar 4,53 %, lebih rendah berbanding pertumbuhan ekspornya. Peningkatan impor tersebut disebabkan oleh

tingginya ketergantungan produsen domestik terhadap barang-barang impor. Total nilai impor pada periode tersebut sebesar US \$ 45,69 milyar yang terdiri dari 2,46 % (US \$ 1,2 milyar) merupakan impor migas dan 97,54 % (US \$ 44,57 milyar) impor non-migas.

Dilihat dari total nilai perdagangan Malaysia tersebut dengan negara lain, maka terlihat bahwa Amerika Serikat dan Jepang masih merupakan mitra dagang utamanya. Relatif besarnya investasi kedua negara tersebut, terutama pada sektor manufaktur menyebabkan besarnya total nilai perdagangan antara Malaysia dengan kedua negara tersebut yang masing-masing mencapai 19,37 % atau sebesar 19,05 milyar dan 14,98 % atau sebesar US\$14,73 milyar berbanding total nilai perdagangan Malaysia pada periode bulan Januari – Juli 2002. Pada masa yang sama, impor dari Jepang mengalami kontraksi sebesar -7,96 % menjadi US \$ 8,06 dan demikian juga halnya dengan ekspor Malaysia ke Jepang pada periode tersebut di atas yang turut mengalami penurunan sebesar -18,97 % menjadi US\$ 5,91 milyar.

Keberhasilan pelaksanaan berbagai kebijakan untuk mengurangi impor terutama produk makanan dan barang-barang konsumsi memberikan dampak positif terhadap neraca perdagangan secara keseluruhan yaitu migas dan non migas sebesar US \$ 7,03 milyar. Neraca perdagangan antara Malaysia dan beberapa mitra dagang utamanya pada periode tersebut di atas juga turut mengalami surplus antara lain neraca perdagangannya dengan Singapura (US \$ +3,53 milyar). Amerika Serikat (US \$ +3,40 milyar),

Hongkong (US \$ +1,52 milyar), Thailand (US \$ +395,59 juta), Australia (US \$ +339,99 juta) dan Inggris (US \$ +311,66 juta), sedangkan neraca perdagangannya dengan Jepang, Korea Selatan, Taiwan, China, Jerman dan Indonesia mengalami defisit.

A.3. Neraca Perdagangan Bilateral Malaysia – Indonesia

Di lihat dari data statistik perdagangan luar negeri Malaysia yang terakhir terutama (2001) pada aspek perdagangan luar negerinya dengan negara-negara ASEAN, dapat dilihat posisi Indonesia berada di tempat ketiga setelah Singapura dan Thailand. Namun dari segi rata-rata pertumbuhan (trend) total perdagangan bilateral antara Malaysia – Indonesia pada periode 1997 – 2001 peningkatan setiap tahunnya relatif lebih besar berbanding ke dua negara tersebut. Jika pada tahun 1997 total perdagangan bilateral antara Malaysia – Indonesia hanya berjumlah US \$ 2,62 milyar, tetapi pada tahun 2001 nilainya meningkat menjadi US \$ 3,81 milyar atau tumbuh rata-rata sebesar 13,30 % per tahun.

Sedangkan perdagangan Malaysia dengan Singapura dan Thailand pada periode tersebut di atas masing-masing hanya mengalami pertumbuhan rata-rata sebesar 3,23 % dan 6,13 % per tahun. Relatif besarnya total nilai perdagangan ini disebabkan terjadinya peningkatan ekspor – impor Malaysia ke dan dari Indonesia setelah terjadinya krisis ekonomi regional pada akhir tahun 1997. Meskipun berdasarkan data statistik terakhir yaitu periode bulan Januari – Juli 2002, ekspor Malaysia meningkat relatif lebih besar berbanding

dengan impornya dari Indonesia, namun Indonesia masih mengalami surplus sebesar US \$ 389,53 juta pada neraca perdagangan luar negerinya, seperti pada tabel di bawah ini :

Tabel 11
Neraca Perdagangan Malaysia - Indonesia
Periode Tahun 1997 – 2002
(Nilai : US \$)

TAHUN	EKSPOR MALAYSIA KE INDONESIA	IMPOR MALAYSIA DARI INDONESIA	TOTAL PERDAGANGAN	NERACA
1997	1.199.402.108	1.421.513.443	2.620.915.551	222.111.335
1998	976.264.289	1.434.481.567	2.410.745.856	458.217.278
1999	1.232.396.906	1.758.624.610	2.991.021.516	526.227.705
2000	1.708.956.632	2.270.936.183	3.979.892.815	561.979.551
2001	.564.552.088	2.243.443.519	3.807.995.607	678.891.431
Trend (%) 1997 – 2001	11,53	14,7	13,30	-
Jan-Jul 2001	916.955.495	1.296.499.196	2.203.454.691	389.543.701
Jan-Jul 2002	1.038.375.965	1.427.920.805	2.466.296.770	389.544.840
Growth (%) Jan-Jul ½	14,49	10,14	11,93	0,00

Sumber : Departemen Statistik, Malaysia.

Relatif besarnya peningkatan total nilai impor pada periode bulan Januari – Juli 2002 disebabkan oleh adanya peningkatan impor yang cukup besar pada beberapa kelompok mata dagangan antara lain metalliferous ores and metal scrap, beverages, fixed vegetables oils and fact, crude, refined or fractioned, meat and meat preparations, dan special transaction and commodities, serta beberapa jenis produk lain yang diimpornya selama ini.

Sedangkan ekspor Malaysia ke Indonesia pada periode 1997 – 2001 juga turut meningkat dengan trend sebesar 11,53 % per tahun. Pertumbuhan tersebut relatif lebih rendah jika dibandingkan dengan trend impornya. Pada tahun 1997 nilai ekspor tersebut hanya sebesar US\$1,20 milyar, tetapi pada tahun 2001 meningkat menjadi US\$ 1,56 milyar dan pada periode bulan Januari – Juli 2002 nilai ekspor dimaksud sudah mencapai US\$ 1,04 milyar. Berdasarkan nilai, selain migas produk ekspor utama Malaysia ke Indonesia pada periode bulan Januari – Juli 2002 antara lain kelompok electrical machinery, apparatus and appliances, nes and electrical part thereof, organic chemicals, telecommunications and sound recording and reproducing apparatus and equipment, tobacco and tobacco manufactures thereof, dan sugars, sugar preparations and honey, baru diikuti oleh berbagai produk lainnya. Nilai ekspor kelompok mata dagangan tersebut ke Indonesia pada periode bulan Januari – Juli 2002 masing-masing berjumlah US\$ 109,46 juta, US\$ 98,68 juta, US\$ 62,50 juta, US \$ 49,93 juta, dan US\$ 45,24 juta. Malaysia menganut sistim pasaran bebas, di mana importir dapat mengimpor berbagai jenis produk pada setiap saat, mengakibatkan persaingan antar pengusaha untuk semua jenis produk menjadi sangat ketat.

Walaupun demikian, berdasarkan data statistik dari Departement of Statistic Malaysia tahun 1994 – 1998 dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa produk Indonesia masih dapat bertahan, bahkan banyak diantara produk tersebut yang menunjukkan daya saing yang cukup besar jika dilihat dari

trend impornya yang relatif lebih tinggi dibandingkan dengan trend impor negara pesaingnya bahkan berbanding dengan trend impor Malaysia.

Malaysia terus berusaha memperbaiki perekonomiannya melalui berbagai kebijakan khususnya untuk menciptakan iklim usaha yang sehat guna mendorong pertumbuhan investasi terutama di sektor manufaktur. Usaha tersebut tampaknya sudah menunjukkan hasilnya, hal ini tercermin dari perekonomiannya yang semakin kokoh.

3.2. Pengaruh Politik Domestik

Malaysia merdeka pada tanggal 31 Agustus 1957 sebagai Negara Monarki Konstitusional berbentuk federasi (13 negara bagian dan 3 wilayah persekutuan) dengan sistem pemerintahan parlementer. Kepala Negara Malaysia adalah Yang Dipertuan Agong, yang dipilih diantara 9 Sultan oleh Majelis Raja-Raja untuk masa jabatan 5 tahun. Kepala negara bertindak atas pertimbangan Perdana Menteri dan kabinet. Ia juga bertanggung jawab memelihara kedudukan istimewa orang Melayu dan Bumiputera Sarawak, Sabah, serta hak-hak kepentingan masyarakat lain.

Kepala Pemerintahan Malaysia adalah Perdana Menteri, yang diangkat dan dilantik oleh Yang Dipertuan Agong dari pemimpin partai pemenang pemilu atau yang mempunyai mayoritas wakil di parlemen. Pada saat ini jabatan Perdana Menteri dipegang oleh Datuk Seri Dr. Mahathir Mohamad, sedang Wakil Perdana Menteri dipegang oleh Datuk Seri Abdullah Ahmad Badawi. Kekuasaan pemerintahan di Malaysia pada saat ini

dipegang oleh koalisi beberapa partai politik yang tergabung dalam Barisan Nasional (BN). Setiap negara bagian memiliki bentuk dan pemerintahan sendiri (otonomi) yang ditetapkan dalam Konstitusi Negara Bagian. Secara eksekutif tiap negara bagian dipimpin oleh seorang Menteri Besar (Kesultanan dan Kerajaan) serta Ketua Menteri (Negara Bagian lainnya). Disamping itu terdapat dua wilayah Federal (*federal territory* yaitu Kuala Lumpur dan Labuan) masing-masing dipimpin oleh seorang Datuk Bandar yang langsung bertanggung jawab kepada Perdana Menteri.

Untuk memelihara suasana politik yang sehat, kuat dan stabil perlu adanya kesatuan pandangan dalam upaya menyatukan rakyat melalui kerjasama, toleransi dan pembagian kekuasaan politik. Keharmonisan kehidupan politik di Malaysia dilahirkan melalui kesepakatan partai-partai yang mewakili etnis dan bergabung dalam Barisan Nasional (*Malaysian Alliance Party*) yaitu koalisi partai-partai pemerintah yang didirikan pada tahun 1965. Partai utama anggota BN antara lain adalah UMNO (*United Malays National Organization*), MCA (*Malaysian Chinese Association*) dan MIC (*Malaysian Indian Congress*). Selain itu juga ada partai oposisi, antara lain PAS (Partai Islam se-Malaysia), DAP (*Democratic Action Party*), Semangat 46 (S46) dan PBS (Partai Bersatu Sabah). Pada Rapat Akbar UMNO yang ke-56 tanggal 20 – 22 Juni 2002, telah berhasil mengukuhkan Timbalan Presiden UMNO, merangkap Wakil Perdana Menteri Datuk Seri Abdullah Badawi yang dipersiapkan sebagai pengganti PM Mahathir Mohammad, dimana sebelumnya PM Mahathir Mohammad telah

merencanakan pengunduran dirinya sebagai Perdana Menteri yang telah mengundang berbagai reaksi dari berbagai kalangan, baik dari dalam maupun luar negeri.

Peristiwa politik domestik lainnya adalah tindakan PM Mahathir Mohammad yang memecat dan menangkap mantan Deputy Perdana Menteri Anwar Ibrahim ternyata berbuntut panjang dan telah direspon oleh para pendukung Anwar Ibrahim dengan mengadakan reaksi-reaksi menuntut pengunduran diri PM Mahathir Mohammad. Dampak pertentangan antara PM Mahathir Mohammad dengan mantan Deputy PM Anwar Ibrahim belum mereda meski kasus Anwar dianggap telah selesai bahkan seperti api dalam sekam, karena konflik yang terjadi tersebut melibatkan munculnya dua kekuatan yang merebut pengaruh maupun opini di masyarakat, apalagi konflik tersebut melibatkan berbagai kepentingan masyarakat di Malaysia yang terkenal dengan multi etniknya, dimana masalah etnis adalah isu politik domestik yang paling populer di Malaysia.

Begitu berita pemecatan Anwar Ibrahim dikumandangkan di mass media, baik elektronik maupun media cetak, di suatu malam di rumah kediaman Dato' Anwar Ibrahim para pendukungnya *meng-applause* pidatonya dan diantara yang memberikan sorakan adalah juga para pelajar Indonesia. Namun ketika aparat kepolisian membubarkan pertemuan itu tidak urung beberapa

mahasiswa Indonesia ada yang ditangkap dan kemudian segera dipulangkan.

Pembagian kekuasaan (misalnya dalam kabinet), didasarkan pada pertimbangan etnisitas. Tidaklah mengherankan apabila pengelompokan politik di Malaysia cenderung berbasis etnisitas, misalnya Program Berjaya Melayu yang dilontarkan Perdana Menteri Dr. Mahathir Mohamad secara *implisit* mencerminkan kekhawatirannya melihat kemerosotan peran ekonomi dan politik bumiputera Melayu dibanding etnis Cina dan India.

Kekhawatiran tersebut juga diarahkan pada orang-orang Indonesia yang makin besar jumlahnya di Malaysia, apalagi setelah terjadinya peristiwa kerusuhan/pembakaran di depo tahanan imigrasi penduduk Pekan Nanas, Johor Bahru pada 4 Desember 2001 dan di Nilai pada 17 Januari 2002, maka tidak berlebihan jika peristiwa tersebut dijadikan salah satu indikator bagi para pejabat setempat, bahwa masalah TKA ilegal ini merupakan sumber kerawanan, baik secara politik, maupun ketertiban umum yang meresahkan masyarakat sekitar. Isu TKA akhirnya menjadi isu politis guna memperkokoh dan meningkatkan kepercayaan diri pemerintah, baik di pusat maupun di negara bagian. Adanya isu TKA yang berjumlah jutaan itu menjadi topik paling mudah dan menarik bagi pemerintah. Contohnya, janji-janji membuka lapangan kerja yang kelak akan diprioritaskan bagi penduduk Malaysia sendiri.

Perubahan kebijakan Malaysia mengenai masalah TKA ilegal sebagaimana diumumkan oleh Deputy Perdana Menteri Malaysia Abdullah

Ahmad Badawi, berkaitan juga dengan serangkaian kondisi faktor-faktor politik domestik yang bersifat spesifik. Kondisi politik dalam negeri yang bersifat khas di sini adalah posisi Malaysia apabila dilihat dalam konstelasi ekonomi politik global serta kedudukannya diberbagai kubu dalam konfigurasi kepentingan di tingkat domestik. Asumsinya bahwa pengambilan kebijakan tersebut walaupun termasuk dalam bidang ekonomi padadasarnya adalah sebagai hasil akhir dari proses politik. Artinya setiap pengambilan kebijakan akan diwarnai pertarungan yang sengit antar berbagai kepentingan. Pertumbuhan dan kinerja ekonomi yang terus meningkat tinggi pada saat yang bersamaan menimbulkan berbagai kerawanan, yang salah satunya dapat menjelma menjadi ancaman terhadap keamanan nasional.

3.3. Kepentingan Keamanan Nasional Malaysia

Terjadinya peningkatan migrasi penduduk ilegal, khususnya para pencari kerja di Malaysia telah menciptakan suasana hidup sosial masyarakat Malaysia menjadi tidak sehat. Dengan kata lain, kehadiran TKA ilegal ke Malaysia, terutama dari Indonesia telah mendatangkan virus sosial dalam kehidupan bermasyarakat dan dapat mempengaruhi keamanan nasional. Adanya peningkatan migrasi TKA ilegal ini selain disebabkan tersedianya lapangan kerja dan upah yang tinggi di Malaysia, juga karena adanya sejumlah perbatasan yang mudah dicapai dan dilewati, serta lemahnya pengawasan.

Dengan meningkatnya migrasi TKA ilegal ke Malaysia telah membawa dampak terhadap keamanan, baik negara penerima maupun negara asal. Makin banyaknya migrasi tenaga kerja ilegal yang masuk ke salah satu negara merupakan indikasi lemahnya pengawasan terhadap daerah perbatasan. Pengawasan yang lemah akan mengakibatkan rawannya daerah perbatasan bagi keluar - masuknya tidak saja imigrasi pekerja ilegal, tetapi juga kelompok-kelompok ekstrim tertentu yang mungkin akan melakukan hal-hal yang mengganggu atau mengancam keamanan seperti kejahatan, kerusuhan politik, dan sabotase.

Kelompok-kelompok ini bukan tidak mungkin dimanfaatkan oleh golongan yang ingin menggoncangkan pemerintahan yang sedang berkuasa, seperti apa yang diucapkan oleh Menteri Pertahanan Malaysia di awal tahun 2002, bahwa Malaysia untuk saat ini tidak dalam kondisi menghadapi ancaman konvensional, tetapi dengan lemahnya pengawasan perbatasan disepanjang pantai, Malaysia telah meningkatkan patroli dan pengawasan (*surveillance*) pantai untuk menghadapi ancaman skala rendah.

Menurut Barry Buzan (1998),³⁶ keamanan berkaitan dengan masalah kelangsungan hidup (*survival*). Isu-isu yang mengancam kelangsungan hidup suatu unit kolektif atau prinsip-prinsip yang dimiliki oleh unit-unit kolektif tertentu akan dipandang sebagai ancaman yang eksistensial. Untuk itu diperlukan tindakan untuk memprioritaskan isu tersebut agar ditangani

³⁶ Buzan, Ole Weaver, dan Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (London, Boilder, Tahun 1998, hal 21-23.

sesegera mungkin dan menggunakan sarana-sarana luar biasa untuk menangani masalah tersebut, misalnya penggunaan Internal Security Act (ISA – Undang-undang Keamanan Dalam Negeri).

Dengan menggunakan ISA, maka Pemerintah Malaysia melalui aparat keamanannya berhak menangkap siapa saja yang menentangnya. Bahkan tanpa melalui proses pengadilan, seseorang yang dituduh bisa meringkuk dalam penjara jika dianggap melanggar ISA. ISA Malaysia secara historis merupakan produk kolonial Inggris yang menerapkan keadaan darurat di tahun 1948 sebagai respons terhadap kemungkinan ancaman Partai Komunis Malaysia dan pasukan gerilyanya. Peraturan mengenai keadaan darurat itu kemudian dicabut di tahun 1960 (tiga tahun setelah kemerdekaan Malaysia) di mana kelompok komunis telah dikalahkan. Namun, pada tahun yang sama pula Pemerintah Malaysia menerapkan ISA sebagai penggantinya. Tak seperti peraturan mengenai keadaan darurat tahun 1948, yang bersifat sementara untuk menghadapi situasi luar biasa, ISA dijadikan hukum yang permanen.

Sejak itu ISA dinilai telah digunakan secara politis dan selektif terhadap masyarakat sipil yang dianggap sebagai ancaman. ISA Malaysia, seperti tercantum dalam Pasal 73 (1), adalah hukum yang memungkinkan polisi (tanpa bukti atau surat perintah) menangkap individu yang diyakini "telah" atau "akan" atau "kemungkinan akan" bertindak yang mengancam keamanan, "hal - hal yang menguasai hajat orang banyak" atau "kehidupan ekonomi" Malaysia. Berdasarkan Pasal 8, seseorang dapat ditahan selama

60 hari untuk penyidikan. Setelah 60 hari, Menteri Dalam Negeri dapat mengeluarkan perintah penahanan selama dua tahun yang dapat diperpanjang secara tak terbatas tanpa ada dakwaan apa pun ataupun proses pengadilan.

Ketentuan-ketentuan di atas mengakibatkan seseorang bisa terampas hak-hak asasinya seperti yang tercantum dalam *Universal Declaration of Human Rights*, yaitu hak akan pengadilan yang adil, hak dianggap tak bersalah sampai dibuktikan oleh hukum (*presumed innocent*), dan hak perlindungan dari penyiksaan dan perlakuan yang merendahkan martabat (*torture or other cruel, inhuman or degrading treatment*). Menurut Amnesty International (2002), dalam kenyataannya seseorang yang ditahan berdasarkan ISA terampas haknya untuk didampingi atau akses kepada pengacara dan keluarga mereka. Sebagian dari keluarga mereka bahkan diancam jika tidak memberikan kerja sama.³⁷

Dengan demikian, ISA merupakan senjata ampuh dalam mematahkan kritik, perbedaan pendapat maupun hujatan terhadap pejabat pemerintah. Di Malaysia mengadakan pertemuan massa tanpa izin merupakan pelanggaran hukum, dan mahasiswa dipecat apabila terlibat dalam protes-protes politik. Sehingga mengorganisir demonstrasi merupakan kegiatan menakutkan. Mengumumkan kepada masyarakat akan ada demonstrasi dilarang, bahkan mengirimkan faks ataupun menelepon para pendukung lainnya bisa

³⁷ <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0308/14/opini/491612.htm>. Mari Berpikir kompresif Soal ISA

dipenjara.³⁸ Berkaitan dengan upaya menjaga perbatasan dari masuknya pendatang ilegal, khusus para pencari kerja ilegal, pemerintah Malaysia mengancam akan menerapkan ISA untuk memberantas kegiatan tekong laut dan darat yang melakukan operasi membawa masuknya pendatang ilegal ke semenanjung melalui Johor Bahru, Malaysia.

Sebelum membahas mengenai pengertian keamanan, perlu memahami apa yang dimaksud dengan ancaman terhadap wilayah kedaulatan suatu negara. Ada dua kategori ancaman, yaitu, *ancaman internal* dan *ancaman eksternal*. Ancaman internal berasal dari dalam wilayah negara itu sendiri, sedangkan ancaman eksternal datang dari batas wilayah suatu negara dan berbeda sesuai dengan faktor-faktor geopolitik.³⁹

Mengenai ancaman migrasi tenaga kerja ilegal, khususnya TKA ilegal sering kali dilihat sebagai permasalahan domestik suatu negara atau berada dalam ruang lingkup wewenang aparat penegak hukum domestik, padahal ancaman tersebut tidak hanya terpusat kepada masalah dalam negeri Malaysia semata, tetapi juga terhadap negara-negara lainnya. Oleh karenanya ancaman ini seringkali juga disebut sebagai ancaman keamanan yang bersifat transnasional. Sebagai konsekuensinya, ancaman-ancaman keamanan ini tidak tertangani dengan baik dan efektif karena tidak dilakukan melalui suatu mekanisme kerjasama antarnegara untuk mengatasinya.⁴⁰

³⁸ <http://www.geocities.com/Tokyo/Flats/3797/bm1101a.htm>. Drama Politik Menerpa Malaysia.

³⁹ Stephen L. Spiegel, *World Politics in New Era*, Harcourt Brace College Publishers, Tahun 1995, hal 502.

⁴⁰ Fredy B.L. Tobing, *ofcit*, hal 76.

Sedangkan menurut Alan Dupont ⁴¹ ancaman keamanan didasarkan pada empat proposisi sebagai berikut:

1. Kegiatan-kegiatan kejahatan transnasional dapat menjadi ancaman langsung terhadap kedaulatan politik suatu negara karena kapasitas dari kegiatan-kegiatan tersebut mampu melemahkan otoritas dan legitimasi pemerintahan di suatu negara;
2. Menurunnya legitimasi dan otoritas negara tersebut akan menyebabkan maraknya tindak korupsi yang merupakan bagian dari strategi aktor-aktor kejahatan transnasional untuk mempertahankan bisnis ilegal mereka. Hal ini pada gilirannya menimbulkan ancaman di bidang ekonomi;
3. Meningkatnya kekuatan koersif dari sindikat kejahatan tersebut, pada tingkat internasional, dapat juga mengancam norma-norma dan berbagai institusi yang berperan untuk menjaga tatanan global.
4. Kejahatan transnasional tersebut juga dapat menghadirkan ancaman yang bersifat militer terutama jika berkaitan dengan kegiatan-kegiatan dari berbagai kelompok pemberontak internal di dalam negara.

Di samping pengertian mengenai konsep keamanan tersebut di atas, terdapat juga konsep-konsep keamanan seperti keamanan komprehensif (*comprehensif*), dan keamanan kooperatif (*cooperatif security*) merupakan

⁴¹ Lihat Giorgio Giacomelli, "Kata Pengantar" untuk program Drug Control PBB, *World Drug Report* (Oxford: Oxford University Press, 1997) hal 7, dalam Alan Dupont, "Transnational Crime, Drugs, and Security in East Asia", *Asian Survey* Vol. 39, No. 3, Mei/Juni 1999, h. 434.

pemikiran baru mengenai pengertian keamanan dalam arti luas.⁴² Prinsip-prinsip keamanan yang dianut dalam konsep tersebut pada dasarnya saling melengkapi dan mempunyai tujuan yang sama, yaitu menghindari penggunaan kekuatan senjata dan meningkatkan kerjasama. Konsep komprehensif menekankan kerjasama dalam bidang ekonomi, politik, sosial dan budaya, termasuk militer, baik regional maupun internasional. Sedangkan keamanan kooperatif lebih rinci menekankan kerjasama yang melibatkan berbagai institusi lapisan masyarakat (pemerintah dan non pemerintah, aktor negara dan nonnegara, dan baik tingkat internal, regional, maupun internasional dalam usaha memelihara stabilitas dan perdamaian secara keseluruhan.

Di samping itu juga ada banyak konsep yang dapat menerangkan dan mendefinisikan arti dari keamanan itu sendiri. Keamanan secara obyektif adalah ketiadaan berbagai ancaman terhadap nilai-nilai yang dimiliki dan secara subyektif berarti ketiadaan rasa takut bahwa nilai-nilai tersebut akan diserang.⁴³ Dari definisi tersebut dapat dikatakan bahwa keamanan terdiri atas dua faktor, yaitu faktor obyektif yang mengacu pada dimensi-dimensi keamanan, aktor, lingkungan internal dan eksternal dan faktor subyektif yang mengacu pada keamanan, persepsi ancaman dan lain sebagainya.

⁴² David Dewitt, Common, Comprehensive, and Cooperative Security, *The Pacific Review* 7, no. 1:1-14 Tahun 1994.

⁴³ Barry Buzan, *People, States and Fear : An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, Great Britain, 1991, hal 116 – 134.

Untuk memahami konsep keamanan nasional, terlebih dahulu harus mengetahui pengertian dari keamanan nasional. Konsep keamanan nasional merupakan konsep yang *ambiguous*, karena memiliki bermacam-macam arti dan makna yang berbeda-beda bagi setiap individu. Secara umum, keamanan nasional didefinisikan sebagai perlindungan dari adanya ancaman eksternal. Keamanan nasional merupakan studi tentang masalah-masalah (*problems*) yang dihadapi oleh berbagai bangsa yang kemudian diterjemahkan dalam berbagai kebijakan (*policies*) dan program-program (*programs*) dan juga adanya proses-proses (*processes*) di tingkat pemerintahan yang membahas, memutuskan dan menjalankan berbagai kebijakan dari program tersebut.⁴⁵

Dari penjelasan tersebut di atas, keamanan nasional kemudian didefinisikan sebagai adanya kepercayaan seluruh masyarakat suatu negara, bahwa negara memiliki sejumlah kemampuan atau kapabilitas militer dan kebijakan yang efektif untuk mencegah datangnya kekuatan musuh dalam rangka melindungi kepentingan nasionalnya. Dari definisi tersebut kemudian memunculkan dua dimensi dalam konsep keamanan nasional, yaitu dimensi fisik dan dimensi psikologis. Dimensi fisik menyangkut faktor-faktor obyektif dari keamanan, seperti kekuatan fisik dan kapasitas militer suatu negara, sedangkan dimensi psikologis menunjukkan adanya opini masyarakat

⁴⁵ Sam C. Sarkesian, *U.S. National Security : Policymakers, Processes, and Politics*, Lynner Rienner Publishers, Colorado, Tahun 1989, hal 8.

terhadap kemampuan negara dalam menjaga keamanan secara relatif terhadap dunia luar.⁴⁶

Dalam konteks tersebut di atas, keamanan nasional dipandang sebagai bagian dari politik domestik dan politik luar negeri suatu negara, karena kebijakan keamanan nasional dipengaruhi oleh lingkungan domestik dan lingkungan internasional, dan sebagai hasil yang menggabungkan elemen-elemen dari politik domestik dan politik luar negeri yang mempengaruhi keamanan negara. Pengertian dari Politik luar negeri disini adalah menganalisis tindakan negara terhadap lingkungan eksternal serta berbagai kondisi domestik yang menopang formulasi tindakan, perhatiannya pada tujuan negara, variabel yang mempengaruhi pilihan, dan teknik yang dipergunakan untuk mencapainya.⁴⁷

Berdasarkan keterangan di atas, Sarkesian kemudian mendefinisikan konsep kebijakan keamanan nasional sebagai bagian dari kebijakan Pemerintah yang memformulasikan dan mengimplementasikan strategi nasional dalam rangka menciptakan lingkungan keamanan yang menguntungkan bagi kepentingan nasional.⁴⁸ Berkaitan dengan penjelasan-penjelasan teori tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa meningkatnya kehadiran TKA ilegal khususnya yang datang secara ilegal ke Malaysia, selain mempengaruhi konstelasi politik domestik di dalam negeri juga

⁴⁶ Ibid, hal 8

⁴⁷ KJ Holsti, *Politik Internasional : Suatu Kerangka Analisis*, terjemahan Wawan Djuanda, Bina Cipta, Bandung, 1987 hal 26.

⁴⁸ Sam C.Sarkesian, *Op.cit* hal 9

mempengaruhi keamanan nasional Malaysia. Oleh karenanya keamanan nasional dimaksud disini adalah bagian dari kepentingan nasional yang tidak dapat dipisahkan. Bahkan tujuan politik luar negeri untuk mempertahankan kepentingan nasional berkaitan dengan upaya mempertahankan keamanan nasional.

Makna keamanan (security) bukan sekedar kondisi aman tenteram tetapi keselamatan atau kelangsungan hidup bangsa dan negara. Maka tidak berlebihan ketika menyikapi pemulangan TKI ilegal dari Malaysia pada pertemuan jumpa pers yang digelar usai pertemuan di Istana Tampak Siring, Bali pada tanggal 8 Agustus 2002, PM Mahathir Mohammad menegaskan bahwa sebagai pemerintah yang perlu menjaga keselamatan rakyat, pihaknya mengaku harus mengurangi jumlah mereka yang datang tanpa izin dan tidak memiliki pekerjaan. Selain jumlah mereka yang datang dalam jumlah besar, yakni sekitar 10 % dari 24 juta penduduk Malaysia, pemerintah Malaysia terpaksa mengambil tindakan tegas karena sebagian pendatang ilegal tersebut berkali-kali membuat onar dan mengganggu ketertiban.⁴⁸

⁴⁸ <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/0802/19/0802.htm>. Mengantisipasi Dampak Sosial Pemulangan TKI ilegal.

3.4. Kaitan Antara Faktor Politik domestik dan keamanan nasional Dalam Menentukan Terjadinya Perubahan Kebijakan Malaysia Terhadap Indonesia Mengenai TKI di Malaysia.

Hubungan antar negara terjadi karena adanya persamaan kepentingan di antara mereka, diantaranya adalah adanya kepentingan ekonomi dan politik yang mengikat antara negara tersebut dengan masyarakat dunia. Dalam melaksanakan hubungan luar negerinya, Malaysia maupun Indonesia pada dasarnya menginginkan suatu keuntungan yang timbal balik, baik dari segi ekonomi maupun secara politis. Demikian halnya yang terjadi hubungan Malaysia – Indonesia yang berkaitan dengan masalah ketenaga kerjaan.

Dinamika politik dalam negeri Malaysia – Indonesia masing-masing sangat berpengaruh terhadap intensitas hubungan ke dua negara. Namun, sebagai sesama negara anggota ASEAN, pemerintah kedua negara terus mengembangkan sikap saling pengertian dan tidak mencampuri dalam negeri masing-masing. Perubahan kebijakan Malaysia mengenai masalah TKI ilegal di Malaysia seperti yang telah telah diumumkan oleh Deputy Perdana Menteri Malaysia Abdullah Ahmad Badawi, berkaitan juga dengan serangkaian kondisi faktor-faktor politik domestik yang bersifat spesifik.

Kondisi politik dalam negeri Malaysia yang bersifat khas di sini adalah posisi Malaysia apabila dilihat dalam konstelasi ekonomi politik global serta kedudukannya diberbagai kubu dalam konfigurasi kepentingan di tingkat domestik. Pertumbuhan dan kinerja ekonomi yang terus meningkat tinggi dan adanya peningkatan arus masuk-keluar manusia secara ilegal ke Malaysia

pada saat yang bersamaan menimbulkan berbagai kerawanan, yang salah satunya dapat menjelma menjadi ancaman terhadap keamanan ekonomi, politik, dan human security pribumi Malaysia.

Dari segi ekonomi, Malaysia mencatat pertumbuhan GDP riil pada kuartal ketiga tahun 2002 tercatat meningkat menjadi sebesar 5,6% menyusul pertumbuhan GDP pada kuartal kedua sebesar 3,9 % serta pertumbuhan GDP kuartal pertama tahun 2002 sebesar 1,2 %. Dengan demikian pertumbuhan ekonomi tahunan Malaysia selama 9 bulan pertama tahun 2002 tercatat sebesar 3,5 %. Pertumbuhan tersebut banyak didukung oleh adanya peningkatan permintaan domestik yang didukung oleh perkembangan ekspor Malaysia.

Pertumbuhan ekonomi Malaysia tahun 2002 mencatat pertumbuhan positif di berbagai sektor, namun ekspor produk kelistrikan mencatat pertumbuhan positif sebesar 0,6 % setelah 4 (empat) kuartal berturut-turut mencatat pertumbuhan negatif. Sementara itu, industri yang berbasis domestik juga mencatat adanya pertumbuhan meskipun pada tingkat yang lebih moderat sebesar 1,8 % dalam kuartal ketiga tahun 2002. Pertumbuhan tersebut tercatat sangat menurun dibanding pertumbuhan sektor tersebut tercatat sebesar 8,2 % pada kuartal kedua tahun 2002.

Penurunan tersebut terutama dialami oleh industri yang berhubungan dengan sektor konstruksi seperti semen, dan produk non mineral lainnya serta produk besi dan baja. Penurunan itu merupakan dampak dari kebijakan pengusiran terhadap TKA ilegal secara besar-besaran dari Malaysia,

khususnya dari Indonesia pada Maret hingga September 2002 sehingga mengakibatkan krisis tenaga kerja di sektor konstruksi yang luar biasa.

Pemulangan sekitar 600.000 TKA ke negara asalnya, khususnya pekerja dari Indonesia telah menyebabkan 90 % proyek konstruksi di Malaysia berjalan tersendat-sendat dan hanya mampu menyelesaikan 30 – 40 % dari kapasitas semestinya. Keterlambatan penyelesaian proyek sebagai akibat kekurangan TKI merupakan fenomena yang dihadapi oleh hampir seluruh developer di Malaysia. Walau pun adanya desakan dari para pelaku ekonomi swasta agar Pemerintah dapat meninjau kembali kebijakan terhadap TKI, namun Pemerintah tetap memberlakukan kebijakan pintu tertutup terhadap para TKA ilegal ke Malaysia. Kebijakan tersebut dipicu oleh adanya kekhawatiran Pemerintah akan semakin besar jumlahnya tenaga kerja ilegal di Malaysia, apalagi setelah terjadinya peristiwa kerusuhan/pembakaran di depo tahanan imigrasi penduduk Pekan Nanas, Johor Bahru pada 4 Desember 2001 dan di Nilai pada 17 Januari 2002, maka tidak berlebihan jika peristiwa tersebut dijadikan salah satu indikator bagi para pejabat setempat, bahwa masalah TKA ini merupakan sumber kerawanan, baik secara politik, maupun ketertiban umum yang meresahkan masyarakat sekitar.

Berdasarkan uraian di atas, kebijakan pintu tertutup terhadap TKA ilegal, khususnya dalam masalah TKI ilegal di Malaysia erat kaitannya dengan adanya faktor domestik dan kebijakan pemerintah mengenai tenaga kerja asing. Walaupun pertimbangan ekonomi sering menambahi pertimbangan kekuasaan, namun pertimbangan ekonomi tunduk pada

pertimbangan kekuasaan. Politik jelas menentukan kegiatan ekonomi, bukan sebaliknya. Keadaan negara Malaysia yang relatif stabil dari segi ekonomi dan situasi politik keamanan dalam negeri kondusif, maka akan dapat memberikan dampak terhadap setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah Malaysia, terutama yang berkaitan dengan keberadaan WNI/TKI yang bekerja secara ilegal. Kebijakan pemerintah Malaysia ini juga memberikan pengaruh yang sangat besar terhadap masuknya TKA, terutama dari Indonesia dengan memperketat masuknya imigran ilegal dari wilayah-wilayah perbatasan Malaysia – Indonesia, baik mereka yang akan masuk melalui darat dan laut. Jadi, hubungan antara faktor politik domestik dan keamanan nasional sangat erat kaitannya. Kalau rasa aman tercipta, dengan sendirinya perekonomian nasional akan bangkit. Pertumbuhan ekonomi ibarat bangunan, sedangkan keamanan merupakan fondasinya. Kalau fondasinya tidak kuat akibat kondisi politik tidak stabil, akibatnya pertumbuhan ekonomi menjadi tidak kondusif. Semua itu memungkinkan oleh adanya stabilitas sosial politik, keamanan dan kepastian hukum. Lebih dari itu, pemerintah Malaysia juga memiliki ambisi, visi, program, serta strategi yang terarah dan terpadu dalam menangani masalah TKA ilegal di Malaysia. Semua elite politik negara itu selalu memiliki satu bahasa : memberantas korupsi, menegakkan keadilan, membuka lapangan kerja melalui investasi sektor swasta dan meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan rakyat.⁴⁹

⁴⁹ Ibid.

BAB IV

PERUBAHAN KEBIJAKAN MALAYSIA

TERHADAP INDONESIA MENGENAI TKI ILEGAL DI MALAYSIA DAN

PENGARUH HUBUNGAN BILATERAL MALAYSIA – INDONESIA

4.1. Gambaran Umum Hubungan Malaysia – Indonesia

4.1.1. Tinjauan Geografis

Jalinan hubungan Malaysia – Indonesia telah berlangsung sejak lama. Hubungan itu telah terselenggara dengan intensitas yang tinggi sebelum keduanya menjadi negara-negara merdeka, yaitu ketika zaman kerajaan berjaya sebelum era kolonialisme Barat, hubungan baik itu terjalin dalam bentuk kemitraan dan hubungan dagang.⁵¹

Indonesia, termasuk Malaysia, berada pada garis lintang 6° LU – 11° LS dan garis bujur 95° BT – 141° BT (berada di daerah katulistiwa). Negara Indonesia berbatasan dengan negara Malaysia di sebelah utara, di samping negara Brunei Darussalam, Singapura, dan Filipina. Sebaliknya, negara Malaysia berbatasan dengan negara Indonesia di sebelah selatan. Dengan lokasi dan posisi demikian, jelas Malaysia bertetangga dengan Indonesia. Baik Indonesia maupun Malaysia, keduanya berbatasan dengan lautan. Hanya saja Indonesia termasuk *archipelagic state* (di kelilingi laut), sementara Malaysia termasuk *continental-compact state*, khususnya kategori

⁵¹ AR. Sutopo, Hubungan Indonesia, Malaysia dan Singapura: Dari Konfrontasi, Kolaborasi ke Realiansi dalam "Hubungan Luar Negeri Indonesia Selama Orde Baru", Tahun 1998 hal. 157.

insular (multisea) location atau biasa disebut negara semenanjung. Keduanya termasuk negara strategis, karena terletak pada posisi silang dua benua dan dua samudra.

Iklm di kedua negara tersebut adalah iklim daerah katulistiwa pada umumnya: panas dan lembab; dengan suhunya berkisar antara 21° - 33° C. Hasil pertanian Indonesia lebih bervariasi daripada Malaysia. Sementara Malaysia menghasilkan karet, beras, sawit, dan kayu; Indonesia menambahkannya dengan tembakau, kopi, merica, teh, kapuk, kedelai, dan singkong. Begitu pula dengan sumber alamnya. Sementara Malaysia memiliki timah, minyak, tembaga; sedangkan Indonesia menambahkannya dengan gas alam, nikel, timah, batubara, dan bauxit.⁵² Sekali pun hasil pertanian dan sumberdaya alam Indonesia lebih bervariasi daripada Malaysia, tetapi *income per capita* Malaysia justru lebih besar daripada *income per capita* Indonesia. Di sisi lain, jumlah penduduk Indonesia lebih banyak $\pm$ 10 kali lipat jumlah penduduk Malaysia, mengingat luas Indonesia (belum termasuk ZEE lautnya) 5,8 kali lipat luas Malaysia.

4.1.2. Hubungan Luar Negeri Malaysia – Indonesia

Hubungan diplomatik Malaysia - Indonesia secara resmi dimulai sejak pada akhir 1950-an. Hubungan antara Malaysia - Indonesia mengalami hubungan yang intensif dalam arti: hubungan ini menunjuk pada dua sisi sifat

⁵² Sekretariat Nasional ASEAN Departemen Luar Negeri RI, *Asean Selayang Pandang*, Sekretariat Nasional ASEAN Departemen Luar Negeri RI, Jakarta, Tahun 1986, hal 146 – 168.

hubungan pada umumnya, yaitu sisi konfrontatif (seperti kampanye Indonesia untuk 'mengganyang' Malaysia) dan sisi kolaboratif, serta nuansa hubungan di antara kedua sifat lebih besar.

Kebijakan Luar Negeri Malaysia tetap berpegang pada garis kebijaksanaan Non Blok dengan sasaran utama mencari peluang kerjasama dengan negara-negara berkembang di Asia Tengah, Afrika dan Amerika Latin disamping tetap memelihara kerjasama dengan negara-negara maju. Kegiatan-kegiatan Malaysia di Fora Internasional maupun regional ditujukan untuk meningkatkan kerjasama ekonomi dan perdagangan.

Pemerintah Malaysia berusaha untuk mempersatukan penduduk yang bermacam-macam ras ke dalam satu wadah sehingga tercapai satu bangsa Malaysia. Untuk itu, Malaysia memiliki semacam ideologi negara (*National Code of Conduct*) yang dinamakan RUKUN NEGARA. Intinya: percaya pada Tuhan, setia pada Raja dan Negara, menjunjung Undang-Undang Dasar, kedaulatan hukum, kesopanan dan kesusilaan. Dasar hubungan luar negeri Malaysia adalah keamanan nasional. Sedangkan prinsip pelaksanaan politik luar negerinya adalah: percaya penuh pada cita-cita dan tujuan Piagam PBB dan organisasi itu sendiri; anti penjajahan dan anti imperialisme; serta kerjasama internasional. Karena itu, Malaysia mengadakan hubungan antar-negara selama negara lain menghormati kemerdekaan, kedaulatan dan keutuhan wilayah Malaysia.

Walaupun secara keseluruhan hubungan kedua negara ini masih berjalan baik, namun masih terdapat beberapa masalah politik antara kedua negara yang belum dapat terselesaikan, seperti :

1. Keputusan ICJ yang memberikan hak kepemilikan Pulau Sipadan dan Ligitan kepada Malaysia diterima dengan baik oleh kedua negara;
2. Keberadaan masalah TKI asal Aceh, walaupun kedua negara telah menyepakati untuk memperlakukan mereka sebagai pendatang ilegal, namun dalam pelaksanaannya Malaysia menghadapi kendala dalam tindakan pemulangnya, karena hal tersebut sering mendapat sorotan secara luas media asing dan kecaman dari badan HAM, Amnesty Internasional dan NGO. TKI ilegal asal Aceh ini juga sering menimbulkan kerusuhan di dalam kamp tahanan imigrasi, sehingga mengundang perhatian masyarakat internasional atas keberadaan mereka di Malaysia;
3. Disinyalir adanya kegiatan militan islam yang merupakan bentuk ancaman baru bagi keamanan di kedua negara. Dalam hal ini Malaysia dan Indonesia sepakat untuk saling bekerjasama untuk menyelesaikan kasus tersebut;
4. Masalah penyelundupan manusia dari Timur Tengah ke Australia. Malaysia dan Indonesia dijadikan transit utama sebelum ke Australia;
5. Peningkatan hubungan politik bilateral juga dapat dilihat dari kerjasama kedua negara dalam pemberian dukungan pencalonan masing-masing di Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), maupun Organisasi Internasional (OI) lainnya. Sebagai contoh, Malaysia mendukung pencalonan RI pada International Civil Aviation Organisation (ICAO), Advisory Committee on Administrative and Budgetary Question (ACABQ), sedangkan Indonesia mendukung pencalonan Malaysia pada International Criminal Tribunal of the Former Yugoslavia (ICTY). Selain itu, kesamaan pandangan dalam masalah regional dan global telah mempererat kerjasama politik kedua negara. Hal ini direalisasikan dalam kerjasama ASEAN, PBB, ASEM, OKI, APEC, G-15 dan forum internasional lainnya.
6. Penyelenggaraan JCM ke-7 tanggal 18 – 20 Pebruari 2002 di Kuala Lumpur.

Dinamika politik dalam negeri dan luar negeri masing-masing kedua negara sedikit banyak berpengaruh terhadap intensitas hubungan ke dua negara. Beberapa masalah penting yang menghambat usaha meningkatkan hubungan bilateral Malaysia – Indonesia antara lain meliputi :

1. Kasus-kasus yang timbul akibat belum diselesaikannya perjanjian bilateral Malaysia – RI mengenai Zone Economic Exclusive (ZEE), perjanjian perbatasan darat di Sabah dan Serawak;
2. Citra buruk akibat banyaknya tenaga kerja Indonesia yang bekerja secara ilegal di Malaysia;
3. Kebijakan Indonesia di berbagai bidang yang berkaitan dengan penerapan otonomi daerah;

Berbagai tantangan tersebut di atas, khususnya mengenai penanganan masalah TKI ilegal di Malaysia walaupun telah diselesaikan dalam konteks hubungan bilateral, hal tersebut pada gilirannya juga telah berpengaruh terhadap terjadinya pergeseran pola hubungan bilateral yang telah terjalin secara tradisional.

Berubahnya pola hubungan bilateral antarnegara ini secara langsung mempengaruhi juga terjadinya pergeseran pada aspek-aspek kehidupan yang lebih mendasar. Dapat dikatakan bahwa hubungan bilateral di antara ke dua negara ini sedang menghadapi ujian, warga dua negara bertetangga dan para politisi masing-masing sama-sama meradang dan saling kecam satu dengan lainnya, terutama dalam merespon tindakan Malaysia memulangkan secara

paksa ke Indonesia dan menghukum tenaga kerja Indonesia yang melanggar peraturan perundang-undangan keimigrasian.

Dalam perjalanan sejarah dua bangsa, renggangnya hubungan ini merupakan yang kedua kalinya setelah pada tahun 1960-an. Ketika itu di Indonesia populer dengan slogan ganyang Malaysia dan di Malaysia populer dengan slogan serupa babat Indonesia. Berbeda dengan di awal 1960-an yang dipicu oleh perebutan wilayah, sekarang ini pemicunya adalah pemulangan TKI ilegal.

Mengenai respon PM Mahathir Muhammad terhadap pemulangan TKI ilegal, mengatakan bahwa Malaysia bukannya Indonesia dimana rakyat asing seenaknya bisa merusuh. Kalau mau berbuat onar dan rusuh silahkan kembali ke Indonesia dan jangan datang lagi. Selama lebih dari 30 tahun belum adapun seorang Perdana Menteri Malaysia yang memberikan tanggapan yang sangat keras terhadap keberadaan orang-orang Indonesia di Malaysia. Bagi mereka yang datang ke Malaysia sebelum konfrontasi Indonesia-Malaysia pun akan teringat bahwa Perdana Menteri Malaysia pada waktu itu, Tunku AbdulRahman Putra Al-Haj dan seluruh anggota kabinetnya tidak pernah memberikan "reaksi" keras atas hubungan kedua negara diwaktu itu, walau pun dalam keadaan permusuhan sekalipun.

Hubungan permusuhan yang diakibatkan oleh sikap Presiden Soekarno waktu itu, dengan yang kemudian dikenal Konfrontasi Indonesia-Malaysia dengan slogan terkenal "Ganyang Malaysia". Kondisinya jauh

berbeda dengan keadaan sekarang, dimana keadaan waktu itu dan sekarang memang jauh berbeda.

Sekali pun dalam keadaan bermusuhan, namun waktu itu warga negara Indonesia belum sebanyak seperti sekarang yang berada di Malaysia, dimana hampir disetiap pelosok jalan di Kuala Lumpur dan di kota-kota besar lainnya di Malaysia ditemui warga negara Indonesia (WNI). Mereka yang berada di Malaysia adalah tenaga-tenaga guru, dosen, pakar, dokter yang keberadaannya adalah dibawah program kerjasama yang diwujudkan oleh pemerintah keduaneagra. Tidak ada waktu itu ceritera "pendatang haram" yang ada hanyalah orang-orang Indonesia yang kehadirannya sebagaitamu di Malaysia dihormati oleh pemerintah setempat bahkan perilakunya menjadi tauladan bagi orang-orang Malaysia.

Selain kecaman datang dari Perdana Menteri, selanjutnya para pejabat tinggi pemerintah setingkat Menteri, para pimpinan partai komponen pemerintah bahkan dari seorang pimpinan partai yang para anggotanya kebanyakan orang Tiong Hoa dan juga pimpinan LSM Malaysia yang menekuni kegiatan penanggulangan narkoba masing-masing memberikan tanggapan yang semua nadanya mencela dan mengutuk perbuatan tidak terpuji para pekerja Indonesia dan orang Indonesia lainnya yang berada di Malaysia. Bahkan pimpinan partai oposisi Melayu yang berbasiskan agama Islam PAS (Partai Islam Se-malaysia) yang biasanya selalu tidak sejalan dengan kebijakan pemerintah kali ini menyuarakan dukungannya agar pemerintah bertindak tegas terhadap para pekerja

Indonesia yang berbuat keonaranan dan tindak kriminalitas. Deputy Menteri Dalam Negeri Malaysia Dato' Zainal Abidin bahkan berkomentar bahwa jangan menjadikan undang-undang di Malaysia sebagai "kelinci percobaan" (*to make mockery of our laws*), pernyataan demikian yang dikeluarkan oleh seorang petinggi negara memang sungguh-sungguh pernyataan yang pedas dan pahit untuk ditelan.

Sedang di Indonesia suasana tidak kondusif diawali oleh perang pernyataan dari Ketua MPR Amien Rais, 18 Agustus lalu, di Surakarta, bahwa hukuman cambuk terhadap WNI di Malaysia dinilai sebagai sesuatu hal yang tidak manusiawi dan mengandung unsur penghinaan terhadap Indonesia. Pernyataan itu dibalas Menlu Malaysia agar warga Malaysia tidak ke Indonesia, kecuali memang untuk suatu keperluan yang mendesak, bahkan Menteri Pendidikan Malaysia menghimbau memanggil pulang warganya yang sedang menuntut ilmu di Indonesia. Amien Rais bahkan makin keras dengan sikapnya, setelah mendapat balasan dari dua pejabat Malaysia itu. Kemudian, Menkeh dan HAM Yusri Isha Mahendra juga ikut mengkritik hukuman cambuk.

Perang pernyataan itu dibarengi demonstrasi di Kedutaan Besar Malaysia di Jakarta, yang sempat membobol pagar dan membakar bendera Malaysia. Perang pernyataan, demonstrasi dan pembakaran bendera Malaysia diberitakan secara luas oleh media massa. Para pelaku demonstrasi di Kedubes Malaysia di Jakarta bertindak melebihi batas-batas kewajaran. Perang pernyataan dan ulah demonstrasi telah mengganggu

hubungan Malaysia-Indonesia, namun para pejabat Indonesia dan Malaysia yang menangani persoalan TKI telah menyikapi distorsi hubungan antarpemimpin ke dua negara dengan proporsional. Mereka tidak terpengaruh distorsi itu dan tetap bekerja dengan mengusahakan agar para TKI di Malaysia dapat kembali ke tanah air. Pelbagai pernyataan para pemimpin kedua negara tidak membantu penyelesaian masalah, tetapi malah menimbulkan masalah.

Kisah buruh migran ini sudah ada sejak tahun 1972. Awalnya mereka sebagai pekerja kebun akibat keberhasilan kebijakan agroindustri terutama kebun sawit dan karet. Sebagian besar dari mereka diberi surat izin tinggal tetap dan kebanyakan berasal dari Sumatera. Penduduk setempat bersimpati dengan mereka karena pekerja kita rajin. Oleh karena itu, nama Indonesia sangat harum ketika itu. Banyak guru, dokter, dan ustad dikirim oleh pemerintah kita.

Ketika terjadi booming ekonomi dekade 1980-an dan 1990-an, migran buruh dari pelosok Jawa berdatangan. Sedikit di antara mereka diberi surat izin tinggal tetap dan permohonan ditutup tahun 1992 hingga sekarang. Penutupan permohonan ini merupakan desakan dari partai etnik Cina dan India. Mereka menganggap kebijakan itu sebagai taktik memenangkan kelompok Melayu dalam percaturan politik di Malaysia. Namun, mereka yang tidak mempunyai surat izin tinggal tetap dibuat permit kerja. Ada juga yang ilegal. Simpati terhadap buruh migran makin hari makin berkurang karena kehidupan buruh migran mulai membaik. Ini menimbulkan kecemburuan

penduduk setempat, ditambah lagi ulah pembantu rumah tangga asal Indonesia bekerja di rumah keluarga non-Muslim atau di restoran Cina. Itu tidak lumrah dilakukan oleh orang Melayu di sana. Bagi mereka, jarak antara agama dan budaya begitu dekat. Pekerjaan itu dianggap sangat menjatuhkan harga diri orang Melayu, yang notabene Islam. Akhirnya, mereka menganggap buruh imigran asal Indonesia bukan saudara serumpun. Untuk mengatasi buruh migran gelap ini, Malaysia sudah melakukan berbagai cara, antara lain membuat permit kerja, penangkapan dan pemulangan, pengetatan di pintu masuk resmi, pemegang paspor RI yang mau masuk ditanyakan uang tunjuk, hukuman rotan pada tekong, dan hukuman denda pada majikan yang memperkerjakan pekerja asing ilegal. Peraturan seperti itu tidak efektif untuk menjerat pelakunya. Arus migran tetap terjadi sehingga menimbulkan kecemasan keamanan dan ketenteraman masyarakat.

4.1.3. Hubungan Malaysia – Indonesia di Bidang Keimigrasian

Hubungan Malaysia – Indonesia yang bersifat keimigrasian sudah tejal dan berlangsung sejak dahulu kala, yang dalam perkembangannya selanjutnya, semakin meningkat dan kondisi ini dipengaruhi oleh:

- a. Letak Geografis;
- b. Keterikatan Emosional;
- c. Kepentingan Dalam Mengembangkan Potensi Yang saling Menguntungkan diantara kedua negara;
- d. Terbukanya Lapangan Pekerjaan;
- e. Kemajuan dan Perkembangan Teknologi;

Kondisi-kondisi tersebut di atas memungkinkan semakin berbondong-bondongnya kedatangan, keberadaan WNI/TKI ke Malaysia dengan bermacam-macam motivasi baik yang akan mencari pekerjaan, mengunjungi sanak famoili yang telah menetap, membawa dan memasukkan barang-barang selundupan, melarikan diri karena kejahatan, menikah dengan warga negara Malaysia dan menuntut ilmu di perguruan tinggi dan sekolah-sekolah umum/agama di Malaysia. Banyaknya para pekerja WNI/TKI ilegal di Malaysia, keberadaan mereka ini ke Malaysia kebanyakan menempuh cara yang sangat bertentangan dengan peraturan keimigrasian yang berlaku dan tidak kurang dari mereka yang merasa terancam, hidup dalam tekanan dan pemerasan majikan, selalu menjadi incaran sasaran penindakan hukum oleh aparat polisi dan imigrasi.

4.1.4. Hubungan Malaysia – Indonesia di Bidang Ketenagakerjaan

Hubungan bilateterai antar negara merupakan aspek penting yang tidak dapat diabaikan dalam kerangka migrasi pekerja internasional. Persoalan ini secara umum sangat erat kaitannya hubungan interaksi yang terjadi antara negara satu dengan negara lain, baik dalam kapasitasnya sebagai negara pengirim maupun penerima.

Hubungan Malaysia – Indonesia khususnya di bidang ketenagakerjaan pada tahun 1970-an ditandai dengan hubungan yang saling menguntungkan, apalagi hubungan dua negara ini telah memiliki sejarah panjang mobilitas

lintas batas yang sudah terjalin sebelum tergaris batas teritori negara modern, di mana migrasi penduduk tradisional telah mengikat hubungan kultural, ekonomi dan politik kedua bangsa. Namun seiring dengan perkembangan ekonomi politik kontemporer di kawasan Asia ini telah mengubah corak migrasi penduduk dari tendensi kultural menjadi tendensi finansial.

Di samping itu, kebutuhan Malaysia merekrut pekerja dari Indonesia juga semakin besar, mengingat pada paruh kedua tahun 1980-an, Pemerintah Malaysia sedang melaksanakan program pembangunan fiskal di segala bidang secara besar-besaran, pengadaan bangunan-bangunan bahkan bangunan pencakar langit, dan pengembangan perkebunan kelapa sawitnya dikerjakan oleh orang-orang Indonesia, di samping itu juga sejak tahun 1970-an penempatan Pekerja Indonesia (TKI) ke luar negeri oleh Pemerintah Indonesia telah dijadikan sebagai kebijakan nasional.

Bagi Malaysia, kondisi positif pertumbuhan ekonomi sejak tahun 1980-an tidak dapat dilepaskan dari faktor besarnya kontribusi pekerja migran, khususnya pekerja asal Indonesia pada bidang pembangunan, yakni sektor perladangan dan pertanian. Perjanjian pertama yang ditandatangani di Medan (Juni 1982) dalam suatu Memorandum of Understanding (MoU) memberi peluang bagi pekerja Indonesia untuk melakukan aktivitas ekonomi di sektor perkebunan Malaysia.

Meskipun sesungguhnya jauh sebelum perjanjian tersebut ditandatangani, pekerja Indonesia telah masuk ke Malaysia secara ilegal dalam jumlah yang besar. Oleh karena itu, tidak berlebihan jika dikatakan bahwa lapisan bawah struktur pasar kerja Malaysia sebagian besar dikuasai oleh pekerja Indonesia. Kondisi ini bahkan berlangsung hingga saat ini.⁵³ Faktor kedekatan geografis dan persamaan bahasa, agama dan lain-lainnya menyebabkan tingginya arus keluar – masuk WNI, khususnya para pencari pekerja ke Malaysia, baik legal maupun ilegal, penduduk tetap Malaysia asal Indonesia yang masih memegang paspor Indonesia yang sah dan masih berlaku, pelajar dan mahasiswa, tenaga ahli, wisatawan dan pendatang lainnya (pelintas batas tradisional). Secara geografis dan kultural Malaysia dekat dengan Indonesia, Bagi orang-orang di Kalimantan Timur misalnya dapat dengan mudah menerobos masuk ke Serawak dan Sabah. Secara kultural pun demikian, kedua bangsa tergolong rumpun Melayu. Kedekatan kultural inilah yang mempermudah adaptasi dan komunikasi, sehingga secara psikologis jarak Indonesia -Malaysia terasa kian dekat.

Sejak tahun 1984, Indonesia melakukan *bilateral agreement* dengan Malaysia. Kesepakatan bilateral itu diperbaharui pada tahun 1993. Intinya, bahwa kedua pihak akan menetapkan kerja sama dalam penyediaan dokumen, penetapan biaya, dan perlindungan diplomatik. Pembaruan kesepakatan itu dapat dipahami, mengingat pada tahun 1990-an Pemerintah

⁵³ Abdul Haris, Op.cit, hal 146.

Malaysia menginginkan agar kepemilikan saham dalam perekonomian Malaysia dapat menggambarkan komposisi etnis di Malaysia, dimana penyertaan Bumiputera sebanyak 30%, Non Bumiputera 40% dan investor asing sebanyak 30%. Strateginya antara lain dengan mengurangi ketimpangan struktur penggunaan tenaga kerja yang ada sehingga sektor tenaga kerja dapat mencerminkan komposisi etnis yang seimbang.

Atas dasar kesepakatan baru itu, Pemerintah Malaysia melakukan pemutihan (legalisasi pendatang tanpa izin) pada tahun 1989 sampai 1990 dan memberikan amnesti kepada pembantu rumah tangga tahun 1991-1992. Terhitung dari Juli 1992 hingga Desember 1995, pemerintah Malaysia mengeluarkan izin yang diberikan kepada pekerja-asing sementara di Malaysia, TKI pada waktu menempati posisi terbanyak, yaitu sekitar 65% dari 425.015 pekerja asing.

Penempatan TKI ke Malaysia didasarkan pada dua kesepakatan, yaitu: *Exchange of Note* pada tanggal 30 Januari 1996 untuk sektor informal (PRT) dan *Note of Agreement* pada tanggal 1 Agustus 1998 untuk sektor formal. Dengan dilaksanakannya Prosedur Pengambilan Pekerja dari Indonesia untuk bekerja di Malaysia selain daripada Pembantu Rumah secara Persetujuan antara Pemerintah dengan Pemerintah (G to G), maka tidak mengherankan apabila arus TKI ke Malaysia dari tahun ke tahun terus semakin meningkat jumlahnya, lebih-lebih setelah kondisi ekonomi Indonesia memburuk akibat krisis moneter.

Dalam hubungan ini, Malaysia sebagai negara tujuan TKI, merupakan negara tetangga terdekat yang memiliki pertumbuhan ekonomi yang cepat dan sedang melaksanakan pembangunan di segala bidang. Terbatasnya jumlah tenaga kerja yang tersedia mendorong masuknya TKA dari berbagai negara seperti Indonesia, Filipina, Kamboja, Laos, Myanmar, Nepal, Thailand, Bangladesh, Sri Lanka, Vietnam, Turkmenistan dan Uzbekistan.

Menurut data yang Kedutaan Besar Republik Indonesia di Kuala Lumpur, bahwa dari sekitar 3 juta orang TKA di Malaysia, sebagian besar atau sekitar 55 % asal Indonesia. Dengan jumlah TKA, khususnya asal Indonesia yang besar dan cenderung terus meningkat dan menimbulkan berbagai masalah. Kebutuhan akan pengerahan, penempatan, dan perlindungan tenaga kerja semakin dirasakan. Pengaturan yang birokratis dan menambah beban cenderung untuk mendorong transaksi ilegal dan kolusi yang pada gilirannya menimbulkan kasus-kasus baru.

Kasus-kasus yang muncul pada umumnya berkaitan dengan keberadaan TKI yang bekerja tanpa melalui prosedur yang benar atau tanpa dokumen yang lengkap, *recycle illegal migrant* atau yang terkait dengan masalah status kewarganegaraan. Di Malaysia terdapat sejumlah faktor yang menyebabkan TKI dianggap sebagai pendatang ilegal, yaitu, *Pertama*, TKI yang datang tanpa dilengkapi paspor dan dokumen perjalanan lainnya. Mereka ini biasanya masuk dan bekerja melalui bantuan calo atau tekong. *Kedua*, TKI yang memiliki paspor tetapi tidak menggunakan visa kerja,

melainkan visa lawatan atau kunjungan sosial yang masa berlakunya paling lama 3 bulan. *Ketiga*, TKI yang dikirim Pengerah tenaga kerja (PJTKI) dan dilengkapi dokumen resmi dan dipekerjakan di perusahaan yang membutuhkan. Namun, setelah kontrak kerja berakhir mereka menolak pulang. *Keempat*, TKI yang telah bekerja di perusahaan tertentu, tetapi sebelum habis kontrak telah berpindah ke perusahaan atau majikan lain.

Reaksi Pemerintah Malaysia menghadapi dan mencegah munculnya kasus-kasus baru adalah antara lain dengan mengeluarkan kebijakan Pengurangan dan Pembatasan lapangan kerja dan penyusunan Undang-undang Keimigrasian baru yang lebih ketat dan keras, dengan ancaman hukum yang jauh lebih berat bagi semua pihak yang terlibat. Hal ini dilakukan karena pemerintah Malaysia beranggapan bahwa TKI ilegal dapat menjadi sumber kerawanan, baik secara politik, maupun keterlibatan umum yang dapat meresahkan masyarakat sekitar.

Beberapa kebijakan yang diambil pemerintah Malaysia antara lain, *pertama*, melakukan pembatasan dan penghentian rekrutmen TKA baru kecuali sektor informal (PRT) pada bulan Desember 1996. *Kedua*, pada bulan Desember 1997 mengeluarkan serangkaian kebijakan mengenai penggunaan TKA hanya oleh perusahaan berorientasi ekspor dan memperoleh ijin Kementerian Perdagangan Internasional, pengeluaran sanksi berat bagi pengusaha sektor perkebunan yang mempekerjakan TKA ilegal, dan penutupan sementara pintu masuk Malaysia bagi TKA terhitung 1 April 2001.

Ketiga, mulai 1 Agustus 2002 memberlakukan peraturan perundang-undangan keimigrasian No. A.1154 tahun 2002 yang memberikan sanksi yang lebih berat kepada pengusaha atau majikan yang mempekerjakan TKA ilegal, sanksi yang sama juga dikenakan kepada TKA ilegal yang kerja tanpa izin. Akibat dari pemberlakuan kebijakan tersebut ini diperkirakan sekitar lebih dari 650 ribuan TKI ilegal harus terkena pemulangan paksa.

Kebijakan program pengampunan yang diberikan kepada para TKA ilegal di Malaysia, memberikan dampak terhadap keberadaan mereka, khususnya TKI/WNI yang dengan sukarela telah kembali ke negara asalnya. Keberadaan mereka yang melakukan kegiatan bekerja secara ilegal, diperkirakan sudah mudah berkurang sekitar 100.000-an orang jika dibanding dengan tahun anggaran 2001, yaitu 600.000-an orang. Program pengampunan yang dikeluarkan pemerintah Malaysia ini, hanya diberikan selama 6 (enam) bulan (Maret –Agustus 2002).

Bagi mereka yang tetap berkeras tinggal tanpa izin/dokumen resmi, akan menghadapi hukuman lima tahun penjara dan denda sebanyak 10 ribu ringgit (sekitar 23 juta rupiah) dengan tambahan hukuman cambuk/rotan, sesuai dengan persiapan penerapan kebijakan peraturan tersebut peraturan perundang-undangan keimigrasin tersebut akan memberikan hukuman yang sama terhadap pihak yang mempekerjakan TKA ilegal khususnya para majikan (dibawah Akta Pasport 1966 - Pindaan 1996).

Dari program pengampunan yang diberikan kepada semua para TKA ilegal yang masih berada di Malaysia, berdampak terhadap policy yang dikeluarkan oleh pemerintah Malaysia. Secara politik pemerintah Malaysia mengurangi ketergantungannya terhadap para TKA/pendatang asing yang jumlahnya semakin banyak, dan mereka tersebar di berbagai sektor pekerjaan (mulai dari sektor perkilangan, pembinaan, perladangan, service/perkhidmatan sampai pembantu rumah tangga). Keberadaan mereka menjadi sorotan dan serangan balik pemerintah Malaysia, yang diangkat menjadi salah satu *issue nasional* oleh beberapa partai politik/pembangkang dan NGO. Ini diawali oleh keributan yang melibatkan para pekerja WNI/TKI dengan polisi Malaysia. Akibatnya banyak diantara mereka yang melakukan kerusuhan dan membuat keributan, dipulangkan ke Indonesia. Peristiwa ini mendapat sorotan dan liputan baik dari masyarakat setempat maupun para wartawan dalam dan luar negeri. Sehingga kehadiran mereka ini, sangat merisaukan masyarakat dan negara Malaysia.

Perubahan peraturan tentang keimigrasian yang diumumkan oleh Deputy Perdana Menteri Abdullah Ahmad Badawi, yaitu mengenai kesalahan-kesalahan di bawah Akta Pasport 1966 (Pindaan 1996) yang telah diamandemen pada bulan Maret lalu dan diberlakukan pada awal Agustus 2002. Keadaan negara Malaysia yang stabil dari segi ekonomi dan segi politik serta keamanan, memberikan dampak terhadap setiap kebijaksanaan yang diambil oleh pemerintah Malaysia terutama masalah yang berkaitan dengan

keberadaan WNI/TKI ilegal yang bekerja secara tidak resmi, sehingga mempersempit kesempatan pekerjaan terhadap pekerja lokal.

Kebijakan pemerintah Malaysia ini juga memberikan pengaruh yang sangat besar sekali terhadap pengambilan para pekerja asal Indonesia dan memperketat masuknya ilegal imigran dari wilayah-wilayah perbatasan Malaysia – Indonesia, baik mereka yang akan masuk melalui darat dan laut, di samping meningkatkan penegakan hukum yang berat terhadap ilegal imigran pencari kerja.

Menyikapi banyaknya TKI ilegal yang bekerja di Malaysia, pemerintah Indonesia sendiri sudah sejak awal telah berupaya untuk menciptakan suatu mekanisme penanganan masalah-masalah TKI melalui koordinasi interdep antar instansi yang terkait di Indonesia yang khusus menangani berbagai masalah di lapangan, mengingat permasalahan-permasalahan yang muncul dapat menimbulkan gejolak di dalam negeri atau pun mengganggu hubungan bilateral Malaysia – Indonesia

Di samping sebagai negara tetangga, Malaysia dan Indonesia berada dalam kawasan Asia Tenggara. Bersama Filipina, Singapura, Muangthai, Indonesia dan Malaysia membentuk Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara (ASEAN), pada tanggal 8 Agustus 1967, di Bangkok, Muangthai. Ini menandakan, secara regional, Indonesia dan Malaysia memiliki kepentingan bersama yang pada awalnya bersifat non-militer dan non-politik, tetapi lebih pada kerjasama ekonomi, sosial, dan budaya.

Melalui KTT ASEAN IV tahun 1992 di Singapura dihasilkan kesepakatan penyatuan ekonomi regional dalam AFTA yang diharapkan berjalan penuh pada tahun 2003. Sedangkan di bidang sosial-budaya, khususnya Komite Pembangunan Sosial, program kerjasamanya antara lain menekankan kesejahteraan golongan berpendapatan rendah dan penduduk pedesaan melalui kesempatan kerja yang lebih luas, produktif serta imbalan kerja yang wajar. Komite ini dibentuk pertama kali pada 5 Januari 1972, tetapi kemudian disempurnakan melalui KTT II ASEAN di Kuala Lumpur pada 1977. Kemudian, sejak 1 Mei 1984, komite ini memperluas bidang garapannya, termasuk di dalamnya kerjasama yang berkaitan dengan latihan dan petukaran informasi ketenagakerjaan.

Di kawasan Asia Tenggara, Malaysia telah menjadi negara yang mengalami pertumbuhan ekonomi terbesar (rata-rata 7-8% per tahun). Malaysia tidak pernah mengalami kesulitan dalam pelunasan pinjaman dan segala kewajiban utangnya. Dengan pertumbuhan angkatan kerja berkisar 2,5%, tingkat pengangguran menjadi 6% (tahun 1979). Oleh Bank Dunia, Malaysia dimasukkan ke dalam kelompok negara berpendapatan menengah. Jadi secara ekonomis, Malaysia berada di tengah lingkungan ekonomi dunia. Secara politis pun, di kawasan Asia Tenggara, Malaysia dipandang sebagai soko guru. Pada tahun 1971, Malaysia berhasil meyakinkan negara-negara anggota ASEAN untuk menjadikan konsep zona of peace, freedom and neutrality (ZOPFAN) sebagai konsep ASEAN.

Konteks regional tersebut merupakan stimulus bagi hubungan dua negara (bilateral).

4.2. Hubungan Malaysia – Indonesia Sebelum dan Setelah Diberlakukannya Kebijakan Mengenai TKI Ilegal di Malaysia

Penempatan tenaga kerja ke luar negeri dimulai sejak tahun 1970-an merupakan kebijakan nasional yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi, khususnya terhadap tenaga kerja dan keluarganya. Krisis ekonomi yang berkepanjangan dan jumlah pengangguran yang terus membengkak mengakibatkan kemampuan ekonomi dan finansial masyarakat Indonesia menjadi sangat lemah, sehingga sebagian masyarakat mencari "*jalan keluar*" yang antara lain menjadi buruh migran di luar negeri.

Hubungan Malaysia – Indonesia sebelum diberlakukannya peraturan perundang-undangan keimigrasian secara keseluruhan selama ini dapat dikatakan berjalan sangat baik, karena ke dua negara ini masih tetap memegang prinsip saling menghormati kedaulatan negara masing-masing. Malaysia dan Indonesia berusaha meningkatkan hubungan politik bilateralnya, hal ini ditandai dengan adanya saling kunjungan antara pemimpin kedua negara, baik dalam rangka bilateral maupun regional dan internasional. Namun, sejak aksi perlawanan TKI di kawasan industri Nilai, Negeri Sembilan terhadap Polisi Diraja Malaysia pada tanggal 17 Januari

2002 dan diberlakukan kebijakan pintu tertutup terhadap TKI telah mempengaruhi hubungan baik ke dua negara.

Peristiwa ini menjadi momentum bagi Pemerintah Malaysia untuk mengevaluasi kembali eksistensi buruh migran (terutama dari Indonesia) dalam konstelasi masyarakat Malaysia. Pemerintah Malaysia memainkan sentimen *Indon-phobia* yang berkembang di masyarakat Malaysia, untuk mendapatkan legitimasi merazia, menahan dan mendeportasi buruh migran Indonesia. Pemerintah Malaysia semakin gencar melancarkan politik anti-pendatang. Razia-raza terhadap buruh migran terus dilaksanakan, bahkan berlangsung secara *door to door*. Keadaan ini menyebabkan kamp-kamp tahanan makin sesak terisi, sehingga dari mereka yang tertangkap segera dideportasi. Suasana Indon-fobia yang berlangsung di Malaysia tentu menggajjal hubungan serumpun Malaysia – Indonesia. “Indon” adalah sebutan yang bermakna negatif bagi warga negara Indonesia yang bermukim di Malaysia. Sebagian besar dari mereka adalah buruh migran yang tak berdokumen. Stigma negatif ini kian hari kian kencang dihembuskan oleh masyarakat dan pemerintah Malaysia di samping adanya reaksi keras yang dilontarkan Dr. Mahathir Mohammad terhadap buruh migran Indonesia, yang dianggapnya sebagai biang masalah kriminalitas di Malaysia.

Berdasarkan data kepolisian Malaysia seperti dikutip oleh Kedutaan Besar RI di Kuala Lumpur, Warga Negara Indonesia ternyata paling banyak terlibat dalam tindak pidana di Malaysia dibanding warga negara asing

lainnya. Data yang ada menunjukkan, 6.766 warga Indonesia terlibat dalam kasus pidana sejak tahun 2001. Kehadiran tenaga kerja migran khususnya asal Indonesia sejak lama dianggap menjadi sumber masalah sosial dan keamanan di Malaysia terutama terlibat dalam berbagai tindak kriminalitas seperti penipuan, perampokan, penyalahgunaan narkoba, pelacuran dsb.nya. Hal ini menyebabkan masyarakat setempat mulai menuntut pemerintah menutup pintu bagi pekerja Indonesia, terutama dengan makin seringnya terjadi pemogokan kerja dan demo yang memprotes kebijakan majikan.

Sebenarnya bukan kali ini saja sentimen antiburuh migran Indonesia muncul dalam wacana publik Malaysia. Dalam keseharian di Malaysia, Indonfobia menghinggapi politik domestik di Malaysia. Hampir dapat dipastikan, setiap ada peningkatan eskalasi kriminalitas di Malaysia, razia terhadap kamp-kamp yang dihuni buruh migran Indonesia ditingkatkan. Untuk menekan arus masuk tenaga kerja migran ilegal ke Malaysia, Pemerintah Malaysia semakin agresif melakukan operasi pencegahan dan deportasi, yaitu dengan melakukan Operasi Nyah I tahun 1992 dan Nyah II tahun 1995. Operasi Nyah ini merupakan operasi penangkapan dan pengusiran paksa buruh migran tak berdokumen.

Peristiwa kerusuhan di pabrik tekstil Hualon, di Nilai, Negeri Sembilan dilakukan para TKI tersebut merupakan satu peristiwa besar yang sempat mengganggu hubungan Kuala Lumpur – Jakarta. Dalam bentuk konkritnya, Malaysia merevisi kebijakan rekrutment pekerja migran, khususnya pengambilan pekerja migran dari Indonesia – dan mengambil pekerja migran

dari negara lain yang dianggap lebih baik, seperti dari Vietnam, Uzbekistan, Turmenistan, Kazakstan, Nepal, Myanmar dan Kamboja. Kerusuhan Nilai ini sempat menimbulkan ketegangan antar pejabat dari ke dua negara ini.

Kebijakan Pemerintah Malaysia memberlakukan hukuman cambuk terhadap TKI ilegal telah menimbulkan reaksi keras dari pemimpin-pemimpin politik di Indonesia. Malaysia mempertahankan kebijakan imigrasi tersebut mengingat keberadaan TKI ilegal banyak menimbulkan masalah di Malaysia. Sebelumnya Malaysia telah memberikan kesempatan melalui program pengampunan kepada TKI ilegal untuk kembali ke Indonesia tanpa dihukum. Malaysia menyadari kembalinya TKI ilegal ke negara asal menimbulkan kesan terhadap akses terhadap pembangunan di Malaysia. Untuk mengatasi masalah tersebut, Malaysia telah mengadakan perjanjian penempatan tenaga kerja dengan beberapa negara termasuk dengan Indonesia. Saat ini Malaysia dan Indonesia sedang mempersiapkan agreement baru bagi penempatan TKI di Malaysia.

Di samping perang pernyataan dan pembakaran bendera Malaysia di Jakarta, ada satu peristiwa lagi yang makin menyulut ketegangan, yakni adanya laporan di sejumlah media massa di Jakarta yang memberitakan, bahwa sejumlah pengusaha Malaysia ditangkap di sebuah lobi hotel di Medan, Sumatera Utara, karena tidak membawa paspor. Menurut pengakuan pengusaha Malaysia tersebut kepada media massa lokal, mereka tidak diizinkan oleh Polisi kembali ke hotelnya untuk mengambil paspor, malahan

mereka digelandang ke kantor Polisi dan akhirnya diperas.⁵⁴ Kejadian tersebut menambah ketegangan hubungan kedua negara. Menlu Hamid Albar mengeluarkan *warning* yang ditafsirkan sebagai *imbauan* bagi seluruh warga Malaysia untuk tidak melakukan perjalanan ke Indonesia dan beberapa negara lain.⁵⁵

Kebijakan Pemerintah Malaysia memberlakukan hukuman cambuk terhadap TKI ilegal telah menimbulkan reaksi keras dari pemimpin-pemimpin politik di Indonesia. Malaysia mempertahankan kebijakan imigrasi tersebut mengingat keberadaan TKI ilegal banyak menimbulkan masalah di Malaysia. Sebelumnya Malaysia telah memberikan kesempatan melalui program pengampunan kepada TKI ilegal untuk kembali ke Indonesia tanpa dihukum. Malaysia menyadari kembalinya TKI ilegal ke negara asal menimbulkan kesan terhadap eksistensi pembangunan di Malaysia. Untuk mengatasi masalah tersebut, Malaysia telah mengadakan perjanjian penempatan tenaga kerja dengan beberapa negara termasuk dengan Indonesia. Saat ini Malaysia dan Indonesia sedang mempersiapkan agreement baru bagi penempatan TKI di Malaysia.

Kunjungan Wakil Perdana Menteri Abdullah Badawi Juni 2002 ke Jakarta, merupakan bagi merintis kembali persefahaman di antara kedua negara. Persefahaman itu kemudian dimantapkan lagi dengan kunjungan Perdana Menteri Mahathir Mohammad ke Bali tanggal 7 – 8 Agustus 2002.

⁵⁴ Sura Kabar Kompas, "Ganyang Malaysia" Bisa Muncul Lagi Amien minta RI-Malaysia duduk satumeja, tanggal 28 Agustus 2002.

⁵⁵ Ibid, Terjadi Penurunan Hubungan Indonesia-Malaysia, tanggal 27 Agustus 2002

Perubahan politik di Indonesia di bawah kepemimpinan Presiden Megawati Soekarno Putri secara perlahan menghapus opini masyarakat dan media terhadap pemerintah Megawati. Malaysia memandang kedua negara mempunyai kepentingan tentang keamanan dan kestabilan politik di negara masing-masing. Karena labilnya atau goyahnya salah satu pemerintahan di antara kedua negara akan menimbulkan dampak terhadap negara yang lain. Oleh karena itu, mantapnya hubungan kedua negara sangat penting bagi kestabilan di kawasan ASEAN dan Asia Pasifik.

4.2. Respon Pemerintah Malaysia dan Indonesia Terhadap Terjadinya Perubahan Kebijakan Malaysia Mengenai Masalah TKI di Malaysia.

Pesoalan permasalahan TKI di Malaysia, terutama yang menyangkut masalah TKI ilegal, khususnya pasca diberlakukan peraturan perundang-undangan keimigrasian No. A-1154 Tahun 2002, sebagai amandemen peraturan perundang-undangan keimigrasian No. 1959 Tahun 1963, Pemerintah RI melalui Perwakilannya di Malaysia telah melakukan beberapa kebijakan dan langkah-langkah *assertif* dalam rangka memberikan perlindungan dan fasilitasi TKI di Malaysia, dengan mengunjungi berbagai lokasi dimana terdapat konsentrasi TKI, terutama di kawasan pabrik dan perkebunan kelapa sawit.

Khusus untuk TKI ilegal yang di deportasi dari depo-depo tahanan imigrasi penduduk di wilayah Malaysia Barat telah diadakan kesepakatan antara Malaysia – Indonesia berupa *cost-sharing* untuk memulangkan TKI ilegal ke Indonesia. Pemerintah Malaysia bersedia mengeluarkan biaya sebesar RM. 140 s/d 170 per-orang (yang disebut sebagai “uang minyak”), dan pemerintah RI menyediakan kapal-kapal laut untuk mengangkut TKI ilegal dari Johor Bahru ke Tanjung Perak. Di samping itu, kedua pemerintahan telah menunjuk pihak swasta negara-negara masing untuk mengadakan kerjasama. Pihak swasta Malaysia, Viva Omega Sdn Bhd, sedangkan pihak swasta Indonesia, PT Lara Syarmila Mario, untuk melaksanakan deportasi TKI ilegal dan memulangkan TKI ilegal hingga daerah asal di kota kabupaten.

Bagi TKI ilegal yang pulang sukarela atau dipulangkan oleh majikan mereka dan dikoordinir oleh Perwakilan RI di Malaysia dan pulang menggunakan jadwal transportasi reguler, tidak termasuk dalam cakupan *cost-sharing* tersebut. Untuk memperlunak sikap pemerintah Malaysia, Perwakilan RI di Kuala Lumpur telah meluncurkan berbagai upaya lobby, terutama kepada Sekjen Kementerian Dalam Negeri, yang notabene langsung memegang komando terhadap kepolisian dan imigrasi, Ketua Jabatan Imigresen Malaysia dan Ketua Polis Diraja Malaysia.

Tujuan utama lobby tersebut adalah: (a) melakukan legalisasi PATI asal Indonesia; (b) memperoleh kelonggaran batas waktu *blanket amnesty*; (c) pemberlakuan *cost-sharing* bukan hanya bagi PATI ex depo tahanan

imigrasi di Malaysia Barat, tetapi juga bagi seluruh PATI yang pulang secara sukarela dari Malaysia Barat dan Timur (Sabah dan Serawak). Pemerintah Malaysia bersedia memberikan kelonggaran batas waktu selama 30 hari, yaitu hingga 31 Agustus 2002.

Meskipun tidak ada kesepakatan formal, proses pemulangan TKI ilegal tersebut telah dijalankan oleh Perwakilan RI di Malaysia dengan melakukan koordinasi dengan pejabat terkait setempat. Berdasarkan koordinasi dan lobby antara Perwakilan RI di Malaysia dan Ketua Jabatan Imigresen Federal Malaysia, hampir 75% (sekitar 250 ribu) dari jumlah total pekerja ilegal asal Indonesia telah berhasil dipulangkan. Perwakilan RI di Malaysia mengalami kesulitan untuk memperoleh angka yang pasti dari TKI ilegal, karena selain lokasi kerja yang terpencil, para majikan umumnya menyembunyikan mereka untuk menghindari kewajiban pembayaran pajak dan retribusi.

Sebagai tindak lanjut pemulangan TKI ilegal ke Indonesia, Pemerintah RI melalui kantor Menko Kesra telah membentuk Tim Lintas Sektoral antar Departemen, dibawah koordinasi Staf Ahli Menko Kesra dengan anggota dari Direktorat instansi terkait yang terdiri dari Depnakertrans, Depdagri, Deplu, Depkeh dan HAM, Depkes, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Polri.

Dalam rangka melindungi TKI dan memperlancar proses re-employment TKI ke Malaysia Timur, Kantor Menko Kesra melalui suratnya No. B-142/Menkokesra/VIII/02 tertanggal 28 Agustus 2002, menyatakan bahwa sejak tanggal 1 September 2002 seluruh proses re-employment TKI ke Malaysia Timur telah menggunakan format baru pengiriman TKI dengan

syarat-syarat yang antara lain sebagai berikut: TKI dapat ditempatkan kembali ke Malaysia apabila sudah dilengkapi dengan job order dari pihak agensi Malaysia serta prosedur penempatan kembali TKI ke Malaysia harus berdasarkan Kepmenakertrans No. 104a tahun 2002 tentang penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri.

Sistem penempatan TKI yang baru tersebut telah mendapat dukungan sepenuhnya dari pihak agensi Malaysia Timur dan PJTKI. Dalam rangka penertiban pengiriman TKI ke Malaysia Timur dari Kabupaten Nunukan, Pemda Nunukan telah mengambil kebijakan pembubaran 22 Perwakilan Daerah (Perwada) PJTKI menjadi 3 PJTKI resmi saja. Untuk menegaskan komitmen pemerintah Indonesia dalam memberikan perlindungan bagi PATI asal Indonesia di Malaysia yang tertangkap dan terancam hukuman berat berdasarkan peraturan perundang-undangan keimigrasian No. A-1154 Tahun 2002, Pemerintah Indonesia telah membentuk Tim Advokasi yang diketuai oleh Menteri Luar Negeri, yang beranggotakan Menteri Kehakiman dan Hak Azasi Manusia, Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan Kepala Kepolisian RI. Tim Advokasi bertugas mengkoordinasikan upaya hukum dengan menggunakan jasa pengacara setempat yang bekerja berdasarkan supervisi Tim Advokasi. Dalam rangka memberikan perlindungan dan bantuan hukum terhadap TKI/PATI asal Indonesia di Malaysia yang menghadapi proses hukum setelah diberlakukannya peraturan perundang-undangan keimigrasian No. A-1154 Tahun 2002, Pemerintah RI telah menyediakan dana sebesar Rp. 1.000.000.000,-

Perjanjian bilateral yang lebih kuat dan mengikat, misalnya Agreement atau MoU, bukan sekadar Note of Agreement dan Exchange of Note; Perlu adanya Kesepakatan/MOU pengiriman TKI ke Malaysia secara menyeluruh (sebagai MOU Induk) yang mengatur seluruh sektor pekerjaan, seperti : sektor perhubungan (Penerbangan dan Pelaut), sektor Pendidikan (Guru, Dosen), sektor Kesehatan (Dokter Ahli, Dokter Umum, Perawat), sektor Manufaktur (Pekerja Industri), sektor Jasa (Pembantu Rumah dsb). Dengan demikian konsep/kebijakan pengiriman TKI ke Malaysia dapat diatur secara menyeluruh, tidak bersifat parsial seperti yang selama ini berlangsung (hanya sektor perkebunan dan PRT saja). Lebih menitikberatkan pada sistem perlindungan TKI, a.l. kontrak kerja, upah, jaminan/asuransi kesehatan dan keselamatan kerja, tempat kerja dan tempat tinggal yang layak.

Selain revisi kedua MoU tersebut, Depnakertrans juga mempersiapkan draft MoU mengenai pemulangan pekerja asal Indonesia yang bahkan telah dibicarakan dengan pihak Malaysia. Dilihat dari cakupan dan operasionalisasi substansi draft MoU tersebut, yang menyangkut aspek-aspek politik, hukum, keamanan dan teknis pelaksanaannya, maka pematangan dan perundingan penyelesaiannya dengan pihak Malaysia telah dikerjakan secara instansi terkait utamanya dengan melibatkan sekurang-kurangnya kantor Departemen Tenaga Kerja, Departemen Kehakiman dan HAM, Departemen Luar Negeri, Kantor Menko Kesra.

Perundingan resmi MOU tersebut telah berlangsung 2 kali yaitu pada bulan Desember 2002 dan Januari 2003. Saat ini sedang diupayakan

perundingan ke tiga yang diharapkan dapat membahas finalisasi MOU. Pihak Indonesia berharap dengan melunaknya sikap Malaysia yang tidak lagi menuntut hak rekrutmen langsung, perundingan selanjutnya dapat berjalan lebih lancar. Beberapa materi perundingan yang masih memerlukan kesepakatan adalah masalah pembiayaan transportasi dan kesehatan dimana Indonesia menginginkan agar biaya tersebut ditanggung oleh pihak majikan Malaysia. Melalui MoU diharapkan dapat dibuat semacam *Standard Employment Contract* antara pekerja migran Indonesia dengan majikan. Dengan demikian upaya perlindungan pekerja migran Indonesia dapat dilakukan secara berlapis dan optimal, sejak di tingkat tinggi (pemerintah) sampai individual (pekerja) yang sadar akan hak-hak nya sebagai pekerja.

BAB V

KESIMPULAN

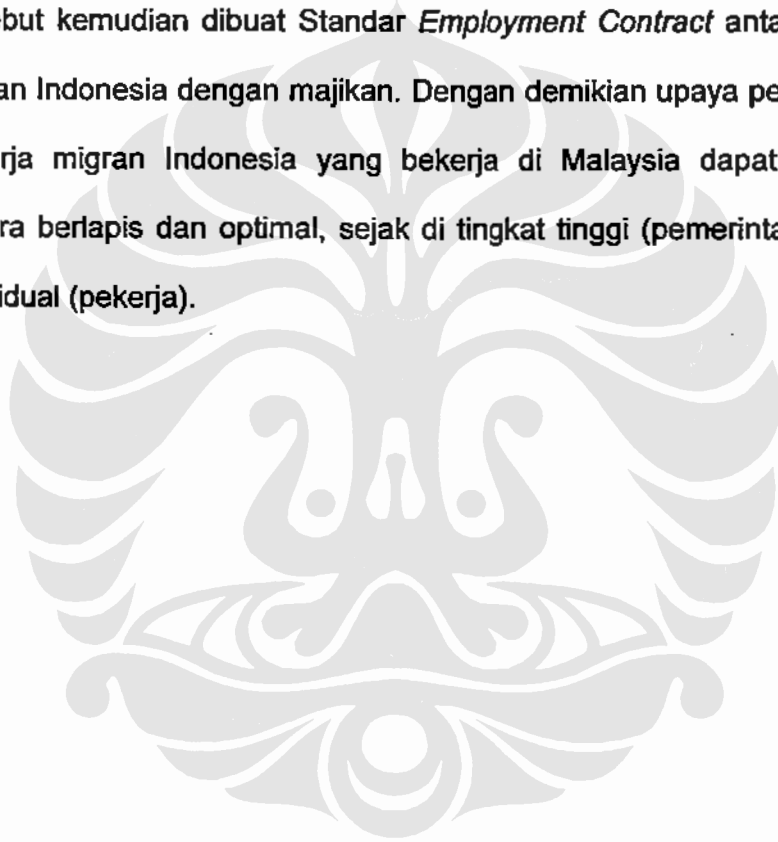
Berdasarkan pemaparan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. Perubahan kebijakan mengenai tenaga kerja asing pada masa pemerintahan PM. Mahathir Muhammad berhubungan dengan adanya pengaruh kepentingan politik domestik dan keamanan dalam negeri Malaysia. Hal ini dapat dilihat terutama sejak terjadinya peristiwa kerusuhan pada 17 Januari 2002 di zona industri Nilai, Negeri Sembilan, Johor Bahru, Malaysia yang melibatkan sekitar 500 orang TKI ilegal, dimana kejadian tersebut telah dijadikan sebagai *starting point* Pemerintah dalam menerapkan kebijakan pintu tertutup terhadap masuknya para TKA ilegal ke Malaysia mulai tanggal 1 Agustus 2002, yaitu dikeluarkannya peraturan perundang-undangan keimigrasian No. A 1154 Tahun 2002 yang merupakan amandemen dari peraturan perundang-undangan keimigrasian No. 1959 Tahun 1963.
2. Diberlakukannya peraturan tersebut, berarti secara *legal* Pemerintah Malaysia telah membatasi masuknya TKA ilegal dari negara lain, termasuk TKI ilegal yang memiliki jumlah terbesar di Malaysia. Kebijakan Malaysia mengenai tenaga kerja asing ilegal merupakan perubahan karakteristik kebijakan yang sebelumnya diberlakukan agak longgar menjadi kebijakan yang lebih selektif dalam menerima pekerja migran. Hal ini merupakan respon Pemerintah Malaysia terhadap kecenderungan

meningkatnya tenaga kerja asing ilegal ke Malaysia, khususnya yang berasal dari Indonesia dengan melakukan pengetatan terhadap aturan keimigrasian di Malaysia.

3. Pemulangan besar-besaran secara paksa TKI ilegal dari Malaysia sampai ke perbatasan Malaysia – Indonesia, terancamnya hukuman cambuk terhadap sejumlah besar para TKI yang melanggar peraturan perundang-undangan keimigrasian telah menimbulkan aksi saling kecam dan protes di kalangan pejabat pemerintah dan tokoh masyarakat, baik di Malaysia maupun Indonesia, hal ini telah menyebabkan terganggunya hubungan luar negeri ke dua negara. Pertemuan antara pemimpin ke dua negara di Bali pada tanggal 7 - 8 Agustus 2002 di tengah-tengah berlangsungnya *eksodus* para TKI ilegal dari Malaysia, ternyata tidak satu pun dilakukannya penandatanganan nota kesepahaman (MoU) yang menyangkut masalah TKI di Malaysia. Kegagalan penandatangan Mou oleh kedua pimpinan negara tersebut mengisyaratkan betapa masih tajamnya perbedaan cara pandang ke dua negara ini, khususnya Malaysia mengenai masalah TKI di Malaysia meskipun pemerintah RI telah menyiapkan draft nota kesepahaman (MoU) menyangkut masalah TKI. Untuk menyelesaikan perbedaan pandangan mengenai penanganan masalah TKI ilegal di Malaysia, kedua pemimpin negara ini telah sepakat membentuk satuan tugas yang melibatkan unsur Departemen terkait di negara masing-masing untuk membicarakan dan membahas bersama secara *komprehensif* mengenai masalah TKI di Malaysia, baik yang legal maupun ilegal.

4. Sebagai upaya untuk memenuhi kebutuhan akan tenaga kerja asing, khususnya yang berasal dari Indonesia, telah dilakukan dialog antar pemimpin/pejabat yang berkompeten ke dua negara dan hingga kini sedang dibahas mengenai perjanjian bilateral dalam bentuk persetujuan (agreement), yang nantinya diharapkan dapat dijadikan payung bagi pembuatan *Memorandum of Understanding* (MoU). Melalui MoU tersebut kemudian dibuat Standar *Employment Contract* antara pekerja migran Indonesia dengan majikan. Dengan demikian upaya perlindungan pekerja migran Indonesia yang bekerja di Malaysia dapat dilakukan secara berlapis dan optimal, sejak di tingkat tinggi (pemerintah) sampai individual (pekerja).



DAFTAR PUSTAKA

Buku

Buzan, Barry, *People, States and Fear : An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, Great Britain, Tahun 1991.

Buzan, Ole Weaver, dan Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, London, Boilder, Tahun 1998.

Djojohadikusumo, Sumitro, *Perdagangan dan Industri Dalam Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, Tahun 1987.

Gilpin Robert dan M.Gilpin, Jean, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, New Jersey, Tahun 1987

Holsti KJ, *Politik Internasional : Suatu Kerangka Analisis*, terjemahan Wawan Djuanda, Bina Cipta, Bandung, Tahun 1989

Holsti, K.J. *Internasional Politics: A Framework for Analysis*, 5th Edition, Prentice Hall, New Jersey, Tahun 1988.

Kauppi, Paul R. Viotti & Mark V. *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism*, Second Edition, MacMillan Publishing Company, New York, Tahun 1993

Lentner, H, *Foreign Policy Analysis: A Comparative and Conceptual Approach*, Ohio: Merril Publishing Company, Tahun 1974

Makmur, R.E.A., *Ekonomi Internasional, Suatu Pengantar*, Tahun 1974

Panglaykim, J, *Investasi Langsung Jepang di Kawasan ASEAN, Pengalaman Indonesia*, Tahun 1984

Rosenau, James N, *Comparing Foreign Policies : Theories, Findings and Methods*, Sage Publication, New York, Tahun 1974

_____, *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, The Free Press, New York, 1976

_____, *The Scientific Study of Foreign Policy*, London : Frances Pinter (Publishers), Tahun 1979

Rudy, Teuku May, *Studi Strategis Dalam Transformasi Sistem Internasional Pasca Perang Dingin: Ketahanan, Kekuatan dan Kepentingan Nasional*, Penerbit PT Refika Aditama, Bandung, Tahun 2002

_____, Teori, Etika dan Kebijakan Hubungan Internasional: *Politik Luar Negeri dan Kaitannya dengan Masalah Ekonomi*, Penerbit Angkasa Bandung, Tahun 1993.

Sarkesian, Sam C *U.S. National Security : Policymakers, Processes, and Politics*, Lynner Rienner Publishers, Colorado, 1989

Sekretariat Nasional ASEAN Departemen Luar Negeri RI, *Asean Selayang Pandang*, Sekretariat Nasional ASEAN Departemen Luar Negeri RI, Jakarta, Tahun 1986.

Sukimo, Sadono, *Ekonomi Pembangunan Proses, Masalah dan Dasar Kebijakan*, 1981

Djojohadikusumo, Sumitro. *Perdagangan dan Industri Dalam Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, Tahun 1987.

Sutopo, AR. Hubungan Indonesia, Malaysia dan Singapura: Dari Konfrontasi, Kolaborasi ke Realiansi dalam "Hubungan Luar Negeri Indonesia Selama Orde Baru", Tahun 1998

Dokumen

Immigration Act A 1154, tahun 2002

Laporan Tahunan Kedutaan Besar RI di Kuala Lumpur Tahun 2002

Sumber data Direktorat Perlindungan WNI dan BHI.

Journal

Dewitt, David, *Common, Comprehensive, and Cooperative Security*, *The Pacific Review* 7, no. 1:1-14 Tahun 1994.

Haris, Abdul "Migrasi Internasional di Asia Tenggara: Prospek dan Implikasi yang Ditimbulkan" dalam *Warta Demografi*, Tahun 1997

Krugman, Paul, "Increasing Return and Economic Geography", *Journal of Political Economic*, Tahun 1991

Markusen, James, Factor Movement and Commodity Trade as Complements, *Journal of International Economics*, Tahun 1983

Mundel, Robert, International Trade and Factor Mobility, *American Economic Review*, Tahun 1957

Questionnaire Survey Dilaksanakan pada tahun 1997 oleh Perguruan Tinggi di Malaysia (*Asia-Pacific Population Journal*, March 2001).

Spaan, Ernst Taikong's and Calo's: The Role of Middlemen and Brokers in *Javanese International Migration Review*, XXVIII (1)

Spiegel, Stephen L, *World Politics in New Era*, Harcourt Brace College Publishers, 1995 Giacomelli, Giorgio, "Kata Pengantar" untuk program Drug Control PBB, *World Drug Report* (Oxford: Oxford University Press, 1997) hal 7, dalam Alan Dupont, "Transnational Crime, Drugs, and Security in East Asia", *Asian Survey* Vol. 39, No. 3, Mei/Juni 1999.

Tobing, Freddy B.L. Aktivitas Drug Trafficking Sebagai Isu Keamanan Yang Mengancam Stabilitas Negara, Global, *Jurnal Politik Internasional* Vol. 5 No. 1 Tahun 2002 hal 76, Laboratorium Hubungan Internasional Jurusan Ilmu Hubungan Internasional FISIP-UI Depok, Tahun 2002

Artikel Surat kabar

Harian Surat kabar Kompas, Jannes Eudes Wawa, Malaysia Makin Sulit Dikerjar, 4 Juli 2003.

Harian Surat kabar Kompas, Penurunan Hubungan Indonesia-Malaysia, tanggal 27 Agustus 2002.

Harian Surat kabar Kompas, Wawa, Jannes Eudes Malaysia Makin Sulit Dikerjar.

Harian Surat kabar Suara Pembaruan, Pengusiran TKI dan Agroindustri Malaysia, 30 Juli 2002.

Harian Surat kabar Kompas, "Ganyang Malaysia" Bisa Muncul Lagi Amien minta RI-Malaysia duduk satumeja, tanggal 28 Agustus 2002.

Internet

<http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/0802/19/0802.htm>, Mengantisipasi Dampak Sosial Pemulangan TKI ilegal, diakses tanggal 28 Agustus 2002

<http://www.geocities.com/nuds2/12.html>, Agenda Pokok untuk Mobilitas Penduduk, diakses tanggal 15 Desember 2002

<http://www.geocities.com/Tokyo/Flats/3797/bm1101a.htm> - Drama Politik Menerima Malaysia, diakses tanggal 28 Agustus 2002

<http://www.imi.gov.my> - Department of Immigration Malaysia, diakses tanggal 21 Desember 2002

<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0308/14/opini/491612.htm>.
Mari Berpikir Komprehensif Soal ISA, diakses tanggal 25 Agustus 2002

<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0308/14/opini/491612.htm>.
Mudzakir, Mari Berpikir Komprehensif Soal ISA, diakses tanggal 25 Agustus 2002

<http://www.mirifica.net> *Pemberatan hukuman akibat membanjirnya buruh migran ilegal*, diakses tanggal 2 Februari 2003

<http://www.mirifica.net>. Perspektif Politik Buruh Migran Indonesia di Malaysia, diakses tanggal 2 Februari 2003



Act. A1154

A BILL

intituled

An Act to amend the Immigration Act 1959/63.

[]

ENACTED by the Parliament of Malaysia as follows:

Short title and commencement

1. (1) This Act may be cited as the Immigration (Amendment) Act 2002.

(2) This Act shall come into operation on a date to be appointed by the Minister by notification in the *Gazette*.

Amendment of section 2

2. The Immigration Act 1959/63 [Act 155], which is referred to as the "principal Act" in this Act, is amended in subsection 2(1) by substituting for the definition of "immigration depot" the following definition:

"immigration depot" means any place designated by the Director General under section 51A;

Amendment of section 3

3. Subsection 3(1A) of the principal Act is amended by inserting after the words "other senior immigration officers" the words ", of or above the rank of Deputy Assistant Director of Immigration,".

2

*Bill***Amendment of section 6**

4. Subsection 6(3) of the principal Act is amended by substituting for the words "shall be guilty of an offence against this Act" the words "shall be guilty of an offence and shall, on conviction, be liable to a fine not exceeding ten thousand ringgit or to imprisonment for a term not exceeding five years or to both, and shall also be liable to whipping of not more than six strokes".

Amendment of section 15

5. Subsection 15(4) of the principal Act is amended by substituting for the words "shall be guilty of an offence against this Act" the words "shall be guilty of an offence and shall, on conviction, be liable to a fine of not less than ten thousand ringgit or to imprisonment for a term not exceeding five years or to both".

Amendment of section 39

6. Section 39 of the principal Act is amended by deleting subsection (2).

New section 40A

7. The principal Act is amended by inserting after section 40 the following section:

"Admissibility of deposition of person who cannot be found

40A. (1) Notwithstanding anything contained in this Act and any written law to the contrary, where in any proceeding for any offence under this Act a testimony of any person in respect of whom an order for removal from Malaysia has been made by the Director General under section 32, 33 and 56(2) is required by the court, there shall be admissible in evidence before that court any deposition relating to the subject matter of that proceeding made by that person—

(a) in Malaysia before a Sessions Court Judge or a Magistrate in the presence or absence of the person charged with the offence; or

- (b) outside Malaysia before a consular officer or a judicial officer of a foreign country in the presence or absence of the person charged with the offence,

and any such deposition shall, without further proof, be admitted as *prima facie* evidence of any fact stated in the deposition.

(2) It shall not be necessary for any party in any proceeding to prove the signature or official character of the Sessions Court Judge, Magistrate, consular officer or judicial officer before whom the deposition under subsection (1) was made.

(3) For the purposes of this section, a reference to—

- (a) a "deposition" includes any written statement made upon oath; and
(b) an "oath" includes an affirmation or declaration in the case of persons allowed by law to affirm or declare instead of swear.

(4) Nothing in this section shall prejudice the admission as evidence of any other depositions."

New sections 51A and 51B

8. The principal Act is amended by inserting after section 51 the following sections:

"Immigration depot

51A. The Director General may designate any place as an immigration depot for the examination, inspection, investigation, or detention of persons under this Act.

Custody deemed lawful

51B. A person—

- (a) who is being taken to or from an immigration depot;
or
(b) who is being detained at an immigration depot,
shall be deemed to be in lawful custody."

Amendment of section 55b**9. Section 55b of the principal Act is amended—**

- (a) in subsection (1), by inserting after the words "fifty thousand ringgit" the words "or to imprisonment for a term not exceeding twelve months or to both"; and
- (b) in subsection (3), by inserting after the words "five years" the words "and shall also be liable to whipping of not more than six strokes".

Amendment of section 55c

10. Section 55c of the principal Act is amended by substituting for the words "55A(3) or 55B(5)" the words "55A(3), 55B(5) or 55E(6)".

New section 55e

11. The principal Act is amended by inserting after section 55d the following section:

"Occupier not to permit illegal immigrant to enter or remain at premises

55E. (1) No occupier shall permit any illegal immigrant to enter or remain at any premises.

(2) An occupier who contravenes subsection (1) shall be guilty of an offence and shall, on conviction, be liable to a fine of not less than five thousand ringgit and not more than thirty thousand ringgit or to imprisonment for a term not exceeding twelve months or to both for each illegal immigrant found at the premises and, in the case of a second or subsequent conviction, to a fine of not less than ten thousand ringgit and not more than sixty thousand ringgit or to imprisonment for a term not exceeding two years or to both for each illegal immigrant found at the premises.

(3) For the purposes of this section, it shall be presumed, unless the contrary is proved, that an occupier—

(a) had control of access to the premises; and

(b) in the case where an illegal immigrant is found at the premises—

(i) had permitted the illegal immigrant to enter or remain at the premises; and

(ii) had knowledge that he is an illegal immigrant.

(4) The presumptions in subparagraphs 3(b)(i) and (ii) shall not be rebutted unless the occupier proves that he has taken all reasonable measures, including all prescribed measures, to prevent any illegal immigrant from entering or remaining at the premises.

(5) For the purpose of subsection (4), the Minister may by regulations prescribe the measures that are required to be taken by an occupier.

(6) Where the offence under subsection (1) has been committed by a body corporate, any person who at the time of the commission of the offence was a member of the board of directors, a manager, a secretary or a person holding an office or a position similar to that of manager or secretary of the body corporate shall be guilty of that offence and shall on conviction be liable to the same punishment to which the body corporate is liable under subsection (2).

(7) In this section, unless the context otherwise requires—

"illegal immigrant" means a person, other than a citizen, who contravenes section 5, 6, 8, 9 or 15 of this Act or regulation 39 of the Immigration Regulations 1963 [F.L.N. 228/63];

"occupier", in relation to any premises, means any person having the charge, management or control of the premises;

Bill

"premises" includes—

- (a) any land, building or part of any building;
- (b) any place whether open or enclosed;
- (c) any vehicle, vessel or aircraft;
- (d) any installation on land, offshore installation, or other installation whether on the bed of or floating on any water; and
- (e) any structure movable or immovable."

Amendment of section 56

12. Subsection 56(1) of the principal Act is amended—

- (a) in paragraph (d), by inserting after the word "Act" the word "except section 55E"; and
- (b) by substituting for the words "shall be guilty of an offence against this Act" the following words:

"shall be guilty of an offence and shall, on conviction—

- (aa) except for an offence under paragraph (d), be liable to a fine not exceeding ten thousand ringgit or to imprisonment for a term not exceeding five years;
- (bb) in the case of an offence under paragraph (d), be liable to a fine of not less than ten thousand ringgit and not more than fifty thousand ringgit for each person harboured and where it is proved to the satisfaction of the court that the person has at the same time harboured more than five such persons that person shall be liable to imprisonment for a term of not less than six months but not more than five years and shall also be liable to whipping of not more than six strokes."

Immigration (Amendment)

7

Amendment of section 58

13. Section 58 of the principal Act is amended—

- (a) in subsection (2), by substituting for the words "Director General or of the Public Prosecutor or his Deputy" the words "Public Prosecutor"; and
- (b) in subsection (3), by substituting for the words "twelve months" the words "the term of imprisonment that a Magistrate of the First Class may impose under the Subordinate Courts Act 1948 [Act 92]".

New section 58A

14. The principal Act is amended by inserting after section 58 the following section:

"Power to compound

58A. (1) Any person prescribed by regulations made under this Act, may, with the consent of the Public Prosecutor, compound any such offence as may be prescribed to be a compoundable offence by regulations made under this Act, by accepting from the person reasonably suspected of having committed the offence a sum of money within such time as may be specified in his written offer.

(2) An offer under subsection (1) may be made at any time after the offence has been committed, and where the amount specified in the offer is not paid within the time specified in the offer, or such extended time as the prescribed person in subsection (1) may grant, prosecution for the offence may be instituted at any time after that against the person to whom the offer was made.

(3) Where the offence has been compounded under subsection (1), no prosecution shall be instituted in respect of the offence against the person to whom the offer to compound was made.

(4) Any money paid to the prescribed person pursuant to subsection (1) shall be paid into and form part of the Federal Consolidated Fund."

8

*Bill***Validation**

15. (1) All designation of immigration depots by the Director General before the coming into operation of this Act are hereby declared to be valid and all immigration depots so designated shall be deemed to have been designated under section 51A of the Act introduced by section 8 of this Act.

(2) All compounds imposed and collected pursuant to the Immigration (Compounding of Offences) Regulations 1993 [P.U. (A) 31/93] from 1 March 1993 until the date of coming into operation of this Act shall be deemed to have been validly imposed and collected under section 58A of the Act introduced by section 14 of this Act.

EXPLANATORY STATEMENT

This Bill seeks to amend the Immigration Act 1959/63 ("Act 155").

2. *Clause 1* contains the short title and provisions on the commencement of the proposed Act.

3. *Clause 2* seeks to amend the definition of "immigration depot" as a consequence of the introduction of a new provision on designation of immigration depot.

4. *Clause 3* seeks to amend section 3 of Act 155 to clarify that only a person who is of or above the rank of Deputy Assistant Director of Immigration may be appointed as a senior immigration officer.

5. *Clause 4* seeks to provide for whipping for the offence of entering Malaysia in contravention of section 6 of Act 155.

6. *Clause 5* seeks to amend section 15 of Act 155 to prescribe a minimum fine for the offence of unlawfully remaining in Malaysia.

7. *Clause 6* seeks to repeal subsection 39(2) of Act 155 following the decision in the case of *Repro Holdings Bhd. v. Public Prosecutor (1997)*.

8. *Clause 7* seeks to introduce a new section 40A into Act 155 to provide for the admissibility in evidence of any deposition made by any person who cannot be found in Malaysia in any proceeding for an offence under Act 155.

9. *Clause 8* seeks to introduce two new sections into Act 155. Section 51A provides specifically for the designation of immigration depots by the Director General and section 51A deems a person who is being taken to or from, or being detained in, an immigration depot as being in lawful custody.

Immigration (Amendment)

9

10. *Clause 9(a)* seeks to provide for a sentence of imprisonment for the offence of employing an illegal immigrant and *clause 9(b)* seeks to provide for whipping for the offence of employing more than five illegal immigrants at the same time.

11. *Clause 10* seeks to amend section 55c of Act 155 to extend the defence provided in that section to any person prosecuted pursuant to subsection 55e(6) of Act 155.

12. *Clause 11* seeks to introduce a new section 55e into Act 155 which provides that it is an offence for an occupier of any premises to permit any illegal immigrant to enter or remain at the premises.

13. *Clause 12* seeks to amend subsection 56(1) of Act 155. With this amendment, a specific penalty is provided for the offence of harbouring any person who contravenes Act 155 under paragraph (d) of that subsection. The amendment also seeks to enable whipping to be imposed in relation to the said offence.

14. The amendment in *Clause 13(a)* is necessary following the decision in the *Repro's* case. *Clause 13(b)* seeks to confer jurisdiction on a First Class Magistrate to impose a sentence of an imprisonment for a term as permitted under the Subordinate Courts Act 1948 [Act 92].

15. *Clause 14* empowers prescribed persons to compound offences prescribed by regulations made under Act 155.

16. *Clause 15(1)* seeks to validate all the places that have been designated as immigration depots before the coming into operation of the proposed Act. *Clause 15(2)* seeks to validate all compounds that have been imposed and collected pursuant to the Immigration (Compounding of Offences) Regulations 1993 [P.U. (A) 31/93] from 1 March 1993 until the date of coming into operation of the proposed Act.

FINANCIAL IMPLICATIONS

[This Bill will not involve the Government in any extra financial expenditure.

[PN(U)2076]