

Migrasi Internasional dan Politik Luar Negeri Indonesia¹

Elisabeth Dewi, PhD

Jurusan Hubungan Internasional, Universitas Katolik Parahyangan

E-mail: dewi.elisabeth@gmail.com

Abstract : Many countries open up to capital flows and commodity as part of globalization. On the other hand, many countries are looking at migration, related to cultural differences, as a threat to sovereignty and national identity. In the context of international migration, Indonesia has a fairly complex position. Analysing the relationship between international migration and foreign policy, the two of Myron Weiner framework that we can use are the security / stability framework (SSF) and the international political economy framework (IPEF). In the end, based on that two frameworks can be seen that the migration process affects foreign policy goals and the other way, like two sides of coin. Both the framework can serve as the basis to think that both sending and receiving countries can take a significant opportunity.

Keywords : globalization, international migration, foreign policy, domestic policy

Abstrak : Banyak negara membuka diri terhadap arus modal dan komoditas sebagai bagian dari globalisasi. Di sisi lain, tidak sedikit negara yang memandang migrasi, berkaitan dengan perbedaan budaya, sebagai ancaman terhadap kedaulatan dan identitas nasional. Dalam konteks migrasi internasional, Indonesia memiliki posisi yang cukup kompleks. Menganalisa hubungan antara migrasi internasional dan politik luar negeri, terdapat dua kerangka pemikiran dari Myron Weiner yang dapat kita gunakan yaitu *security/ stability framework* (SSF) dan *international political economy framework* (IPEF). Pada akhirnya, berdasarkan kedua kerangka tersebut dapat dilihat bahwa proses migrasi mempengaruhi tujuan politik luar negeri dan sebaliknya, layaknya dua sisi mata uang. Kedua kerangka pemikiran dapat dijadikan sebagai landasan berpikir bahwa baik negara pengirim maupun negara penerima dapat mengambil peluang yang signifikan.

Kata kunci : globalisasi, migrasi internasional, politik luar negeri, politik dalam negeri

Migrasi Internasional

Terdapat beberapa definisi mengenai migrasi internasional yang dapat digunakan, salah satunya adalah definisi yang dikemukakan oleh Zlotnik (1992) bahwa migrasi internasional adalah suatu bentuk mobilitas penduduk yang melampaui batas-batas wilayah negara dan budaya.² Pengertian yang lebih luas dikemukakan Lee (1996) yang mendefinisikan

migrasi internasional sebagai suatu aktivitas perpindahan penduduk yang mencakup aspek perubahan tempat tinggal, tujuan migrasi, serta keinginan-keinginan untuk menetap ataupun tidak di daerah tujuan.³ Di samping itu, kebanyakan negara memiliki sejumlah kategori dalam kebijakan dan statistik migrasi negaranya masing-masing.

Faktanya, tidak ada definisi yang seragam mengenai migrasi internasional, definisi-definisi tersebut adalah hasil dari kebijakan negara, diperkenalkan untuk menanggapi tujuan politik dan ekonomi serta

¹ Dipresentasikan di FKKLN “Migrasi dan Pembangunan: Kondisi Global serta Peluang dan Tantangannya bagi Kebijakan Luar Negeri”, Bandung, 3 Desember 2012

² H. Zlotnik, “Empirical Identification of International Migration System” dalam M. M. Kitz et al. (ed), *International Migration Systems: A Global Approach*, 1992, Oxford, Clarendon Press

³ E S. Lee, “A Theory of Migration” dalam Robin Cohen, *Theories of Migration*, 1996, Cheltenham, Elgar

perilaku publik suatu negara tertentu.⁴ Di samping itu, migrasi internasional merupakan bagian integral dari globalisasi yang ditandai dengan semakin melebarnya, mendalamnya dan semakin cepatnya keterkaitan antara seluruh aspek kehidupan sosial kontemporer dunia. Migrasi internasional difasilitasi oleh peningkatan berbagai arus lintas batas negara, termasuk informasi modern dan teknologi komunikasi.

Di satu sisi, banyak negara membuka diri terhadap arus modal dan komoditas sebagai bagian dari globalisasi. Di sisi lain, tidak sedikit negara yang memandang migrasi, berkaitan dengan perbedaan budaya, sebagai ancaman terhadap kedaulatan dan identitas nasional. Castles (2000) berpendapat bahwa internasional migrasi terjadi dalam sebuah dunia yang terbagi atas sejumlah negara, dimana bertempat tinggal di negara tempat kelahiran masih menjadi sebuah norma dan berpindah ke negara lain adalah sebuah “penyimpangan”. Oleh karenanya, migrasi sering kali dianggap sebagai suatu permasalahan, suatu hal yang harus dikontrol dan bahkan harus dibatasi, karena hal tersebut dapat mengakibatkan perubahan-perubahan yang tidak dapat diperkirakan sebelumnya. Sejumlah permasalahan terjadi bukan hanya karena adanya perbedaan jenis migrasi secara statistik, tetapi lebih karena adanya perbedaan yang berkaitan dengan berbagai konteks sosial yang terjadi sebagai akibat migrasi.

Salah satu upaya negara untuk memperbaiki kontrol terhadap migrasi adalah dengan membagi migrasi internasional menjadi beberapa kategori di bawah ini:

- (a) Buruh migran sementara (dikenal juga dengan sebutan pekerja pendatang atau pekerja kontrak luar negeri): perempuan atau laki-laki yang bermigrasi dalam jangka waktu tertentu untuk bekerja dan mengirimkan penghasilannya ke negara asalnya.
- (b) Pelaku bisnis atau migran berkeahlian tinggi: orang yang memiliki kualifikasi sebagai manager, eksekutif, profesional, teknisi atau sejenisnya, yang berpindah di dalam pasar tenaga kerja *transnational corporations* (TNCs) dan organisasi internasional, atau orang yang mencari lahan pekerjaan melalui pasar tenaga kerja internasional untuk keahlian-keahlian yang langka. Banyak negara yang membuka kesempatan bagi datangnya kaum migran kategori ini bahkan memiliki program khusus berkaitan dengan hal tersebut.
- (c) Migrasi tak menentu (atau migran tidak berdokumen atau illegal): orang yang memasuki suatu wilayah negara, biasanya untuk mencari pekerjaan, tanpa adanya dokumen dan perijinan.
- (d) Migrasi terpaksa: dalam arti yang luas tidak hanya meliputi pengungsi dan pencari suaka tetapi juga orang-orang yang terpaksa berpindah karena faktor eksternal, seperti bencana alam atau proyek pembangunan (seperti pembangunan pabrik baru, jalan atau bendungan).
- (e) Anggota keluarga (migran untuk bersatunya kembali keluarga): orang yang memiliki ikatan kekeluargaan bersatu kembali dengan orang yang sudah memasuki suatu negara dengan

⁴ Stephen, Castles, "International Migration at the Beginning of the Twenty-First Century", *International Social Science Journal*, Vol. 165, hlm. 269-281

- menggunakan salah satu cara di atas.
- (f) Migran yang kembali: orang yang kembali ke negara asalnya setelah tinggal dalam jangka waktu tertentu di negara lainnya.
 - (g) Pengungsi: orang yang berada di luar negara asalnya dan tidak mampu atau tidak berkeinginan untuk kembali karena ketakutan akan terjadinya kekerasan berbasis ras, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial atau politik tertentu.
 - (h) Pencari suaka: orang yang melintasi batas dalam rangka mencari perlindungan, tetapi belum memenuhi persyaratan berdasarkan Konvensi 1951.⁵

Posisi Indonesia dalam Konteks Migrasi Internasional

Dalam konteks migrasi internasional, Indonesia memiliki posisi yang cukup kompleks. Pertama, berdasarkan jalurnya, Indonesia berkedudukan sebagai negara asal, transit dan tujuan dari keseluruhan proses migrasi internasional. Proses pergerakan manusia yang dibarengi dengan pergerakan informasi, komoditi, modal tersebut memerlukan peraturan dan pengawasan dari institusi yang berkuasa.

Kedua, posisi Indonesia dalam konteks migrasi internasional tidak dapat secara sederhana dijelaskan melalui perbedaan pendapatan antar negara yang terlibat. Dalam hal ini, ada banyak faktor yang harus dipertimbangkan, seperti ketersediaan lapangan pekerjaan, ketersediaan modal untuk aktivitas-aktivitas wirausaha dan kebutuhan untuk

⁵ http://unesco.org/most/migration/glossary_migrants.htm

mengatur berbagai resiko dalam jangka panjang.

Ketiga, proses migrasi internasional bagi banyak orang Indonesia diputuskan bukan hanya berdasarkan faktor perseorangan tetapi lebih didasari oleh strategi sebuah unit keluarga untuk memaksimalkan pendapatan dan pertahanan hidup. Akibatnya, proses migrasi dan segala dampaknya harus dilihat dengan menggunakan pendekatan “keseluruhan-ekonomi-rumah tangga”.⁶

Keempat, proses migrasi internasional di Indonesia sangat difasilitasi oleh “lingkaran migrasi” yang melibatkan banyak aktor, baik secara internal maupun eksternal. Dalam hal ini “industri migrasi” yang terdiri dari banyak organisasi dan individu sangat berperan dalam proses migrasi, baik berperan sebagai penolong ataupun pemeras. Jaringan sosial yang sangat dipercayai oleh calon migran, di satu sisi dapat membuat proses migrasi menjadi lebih aman dan teratur. Tetapi di sisi yang lain, jaringan ini dapat menjerumuskan calon migran ke dalam berbagai permasalahan yang kompleks, termasuk migrasi ilegal dan perdagangan manusia.

Kelima, perempuan memainkan peranan penting dalam migrasi internasional, terutama migrasi tenaga kerja yang sekarang sudah mencapai 70 persen dari jumlah keseluruhan tenaga kerja migran dari Indonesia.⁷ Kebanyakan dari perempuan ini bekerja di bidang pelayanan domestik yang seringkali tidak tercakup dan tidak terjangkau dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan dan

⁶ Stephen, Castles, “International Migration at the Beginning of the Twenty-First Century”, *International Social Science Journal*, Vol. 165, hlm. 269-281

⁷ Migrasi Tenaga Kerja dari Indonesia: Gambaran Umum Migrasi Tenaga Kerja Indonesia di Beberapa Negara Tujuan di Asia dan Timur Tengah, IOM, 2010

Undang-Undang Hubungan Industri di negara tujuan, akibatnya posisi mereka menjadi rentan esklusif.

Migrasi Internasional dan Politik Luar Negeri: Peluang

Untuk menganalisa hubungan antara migrasi internasional dan politik luar negeri, terdapat dua kerangka pemikiran dari Myron Weiner yang dapat kita gunakan yaitu *security/stability framework* (SSF) dan *international political economy framework* (IPEF).⁸ Berdasarkan SSF, politik luar negeri yang berkaitan dengan isu migrasi internasional lebih dipengaruhi oleh pemikiran yang lebih menitikberatkan kepada kepentingan stabilitas internal dan keamanan internasional. Dalam hal ini, SSF mempertimbangkan perubahan secara politis yang akan terjadi akibat perpindahan manusia dalam proses migrasi internasional yang dapat menjadi sebab dan akibat konflik internasional.

Sedangkan fokus kerangka pemikiran IPEF adalah lebih kepada isu ketidakadilan secara global, hubungan ekonomi antara negara pengirim dan penerima, termasuk perpindahan modal, teknologi, dan peran yang dimiliki oleh institusi transnational, serta perubahan struktural yang terjadi di pasar tenaga kerja berkaitan dengan pemisahan tenaga kerja secara internasional.

Kedua kerangka pemikiran tersebut di atas digunakan sebagai dasar pembuatan kebijakan luar negeri Indonesia dengan mempertimbangkan bahwa:

- (a) Proses pembuatan keputusan untuk

bermigrasi bukan hanya dilakukan dalam tingkatan individual, tetapi lebih dilakukan dalam konteks sosial, politik, dan ekonomi yang lebih luas dimana seseorang bertindak.

- (b) Proses migrasi memiliki keterkaitan dengan berbagai proses global lainnya yang menekankan pada pentingnya peran negara dalam proses pembuatan kebijakan, baik yang bersangkutan dengan isu perbatasan maupun keterlibatan aktor dan kekuatan global.

Masing-masing kerangka pemikiran dapat digunakan untuk menganalisa politik luar negeri dengan sudut pandang yang berbeda,

| IPEF | SSF |
|---|---|
| Migrasi internasional yang melibatkan perpindahan manusia dari Indonesia ke negara lainnya dipandang sebagai situasi yang saling menguntungkan. Indonesia memiliki keuntungan dari remitan dan negara lainnya dari ketersediaan tenaga kerja. | Migrasi internasional dapat menyebabkan (i) resiko politik yang berkaitan dengan perubahan komposisi etnis di negara penerima serta (ii) ketergantungan internasional apabila terjadi bentrokan kepentingan antara penduduk asli dan pendatang. |
| Migrasi internasional menyebabkan situasi <i>brain drain</i> di negara pengirim sementara negara penerima mengalami tingkat pengangguran yang makin tinggi dan keterbatasan fasilitas tempat tinggal. | Migrasi internasional dapat membantu proses pencapaian keamanan dan perdamaian karena migrasi etnis minoritas tertentu yang tidak diterima di negara tertentu dapat diterima lebih baik di negara lainnya. |

contohnya sebagai berikut. Dari kedua kerangka tersebut di atas dapat dilihat bahwa proses migrasi mempengaruhi tujuan politik luar negeri dan sebaliknya, seperti dua sisi mata uang. Kedua kerangka pemikiran dapat dijadikan sebagai landasan berpikir bahwa baik

⁸ Myron ,Weiner,“Security, Stability and International Studies”, *Center for International Studies*, MIT, 1990 , http://web.mit.edu/ssp/publications/working_papers/WP-90-2.pdf

negara pengirim maupun negara penerima dapat mengambil peluang untuk: (i) menjadikan migrasi internasional sebagai isu penting dalam hubungan bilateral, multilateral dan internasional; (ii) mengambil peran penting dalam perjanjian bilateral, multilateral dan internasional; serta (iii) menjadikan migrasi internasional sebagai instrumen dalam interaksi antar negara. Sehingga, migrasi internasional, tidak lagi sebagai isu “*low politics*” dan bukan isu utama, atau masih dikalahkan oleh isu-isu lainnya yang dipandang lebih prioritas dalam persaingan internasional.⁹

mengambil peluang untuk: (i) menjadikan migrasi internasional sebagai isu penting dalam hubungan bilateral, multilateral dan internasional; (ii) mengambil peran penting dalam perjanjian bilateral, multilateral dan internasional; serta (iii) menjadikan migrasi internasional sebagai instrumen dalam interaksi antar negara. Sehingga, migrasi internasional, tidak lagi sebagai isu “*low politics*” dan bukan isu utama, atau masih dikalahkan oleh isu-isu lainnya yang dipandang lebih prioritas dalam persaingan internasional.⁹

Migrasi Internasional dan Politik Luar Negeri: Tantangan

Sebagai salah satu faktor utama dalam proses globalisasi, migrasi dapat dipandang sebagai suatu tantangan bagi proses pembuatan dan pelaksanaan politik luar negeri Indonesia, terutama berkaitan dengan potensi migrasi sebagai suatu daya dorong yang dapat mengikis kekuatan dan kedaulatan negara.

Pertama, kecenderungan bahwa semakin banyak orang bermigrasi ke berbagai

negara menunjukkan tingkat kemampuan yang rendah pemerintah Indonesia untuk menciptakan pembangunan ekonomi bagi rakyatnya. Hal ini dapat menyebabkan krisis kepercayaan dari masyarakat terhadap pemerintah selaku pembuat kebijakan luar negeri Indonesia.

Kedua, sebagai negara pengirim migran, terutama buruh migran, ada kalanya Indonesia dipandang belum mampu untuk memberikan perlindungan yang efektif selama mereka berada di luar negeri. Akibatnya, pemerintah harus berhadapan dengan berbagai

bentuk protes dari berbagai kalangan, baik di dalam negeri maupun di luar negeri.

Ketiga, adanya potensi yang cukup besar bahwa banyak calon tenaga kerja dari Indonesia yang tidak mengetahui cara untuk bermigrasi dengan aman membuat posisi mereka menjadi rentan sebagai korban penipuan, pemerasan dan pemalsuan dokumen. Sebagai akibat proses rekrutasi dan pemberian kerja ke calon pekerja yang dilakukan oleh perusahaan yang tidak mengikuti prosedur dan ditambah dengan pengawasan pemerintah yang kurang, tenaga kerja migran Indonesia menjadi sangat mudah terperosok pada praktik eksloitasi. Dalam konteks inilah perdagangan manusia dapat terjadi. Korban mungkin berangkat dari Indonesia melalui jalur resmi atau dapat juga diselundupkan oleh jaringan kejahatan transnasional, dan mereka diperlakukan seperti budak: tidak dibayar, tidak mempunyai kebebasan bergerak dan sering mengalami siksaan.

Rekomendasi

Pertama, diperlukan pemikiran yang luas mengenai migrasi internasional dan politik luar negeri, yang tidak hanya terbatas pada langkah diplomatik atau tradisional interaksi

⁹ Christopher, Mitchell,“International Migration, International Relations and Foreign Policy”, *International Migration Review*, Vol. 23 No. 3, hlm. 681-708

antar negara, tetapi juga melibatkan peraturan-peraturan yang berlaku di dalam sistem ekonomi politik internasional.

Kedua, diperlukan sebuah strategi internasional yang dapat menjamin bahwa proses migrasi internasional berkaitan dan sejalan dengan tujuan politik, ekonomi dan sosial nasional, regional dan internasional. Oleh karenanya, kemungkinan terjadinya pelanggaran HAM, eksploitasi dan konflik (politik, sosial dan budaya) dapat dihindari oleh seluruh aktor yang terlibat dalam proses migrasi.

Ketiga, dibutuhkan proses analisa terintegrasi dalam berbagai tingkatan, melibatkan studi migrasi yang berkaitan dengan proses pembuatan kebijakan di level domestik, luar negeri dan hubungan internasional untuk menghubungkan proses migrasi dengan strategi pembangunan berkelanjutan.

Daftar Referensi

Buku

Castles, Stephen, “ International Migration at the Beginning of the Twenty - First Century”, *International Social Science Journal*, Vol. 165

Lee, E S, “A Theory of Migration” dalam Robin Cohen, *Theories of Migration*, 1996, Cheltenham, Elgar

Mitchell, Christopher, “International Migration, International Relations and Foreign Policy”, *International Migration Review*, Vol. 23 No. 3

Zlotnik, H, “ Empirical Identification of International Migration System” dalam M. M.Ktiz et al.(ed), *International Migrations Systems: Global Approach*, 1992, Oxford, Clarendon Press

Artikel

Migrasi Tenaga Kerja dari Indonesia: Gambaran Umum Migrasi Tenaga Kerja Indonesia di

Beberapa Negara Tujuan di Asia dan Timur Tengah, IOM, 2010

Website

http://unesco.org/most/migration/glossary_migrants.htm

Weiner, Myron , “Security , Stability and International Studies ”, Center for International Studies, MIT, 1990, diakses melalui http://web.mit.edu/ssp/publications/working_papers/WP-90-2.pdf