

Kategori: II

Bid Ilmu: Ilmu Sosial

# **Mencari Model Diplomasi Masalah Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Di Malaysia Melalui Surat Kabar**

**LAPORAN AKHIR**

**Oleh:**

**Drs. Arif Wibawa, MSi  
Dra. Sri Muryantini, MSi**

**Fakultas : ISIP**

**UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL "VETERAN"  
YOGYAKARTA  
TAHUN 2004**

**HALAMAN PENGESAHAN  
USULAN PENELITIAN YANG DIBIYAI  
OLEH LEMBAGA PENELITIAN UPN "VETERAN" YOGYAKARTA**

**A. JUDUL** : Mencari Model Diplomasi Masalah  
Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Di  
Malaysia Melalui Surat Kabar

**B. BIDANG ILMU** : Sosial (Interdisipliner)

**C. KATEGORI PENELITIAN** : II (Penunjang Pembangunan)

1. Peneliti :  
a. Nama Peneliti : Drs. Arif Wibawa,MSi  
b. Jenis Kelamin : Laki-Laki  
c. Jabatan Fungsional : Asisten Ahli  
d. Fakultas/Jurusan : ISIP/Ilmu Komunikasi  
e. Perguruan Tinggi : UPN "Veteran" Yogyakarta

2. Susunan Tim Peneliti :  
a. Nama : Dra. Sri Muryantini, Msi  
b. Pangkat/Gol//NIP : Penata Tk. I / III/C / 030227923  
c. Jabatan Fungsional : Asisten Ahli  
d. Jabatan Struktural : Ketua Jurusan Ilmu Hubungan Internasional  
e. Fakultas/Prog. Studi : ISIP/Jurusan Ilmu Hubungan Internasional  
f. Bidang Keahlian : Diplomasi

3. Lokasi Penelitian : Jakarta

4. Lama Penelitian : Dua belas (12) bulan

5. Biaya yang diperlukan :  
a. Sumber dai UPN : Rp. 7.000.000  
b. Sumber lain : --  
Jumlah : Rp. 7.000.000



Mengetahui/Menyetujui

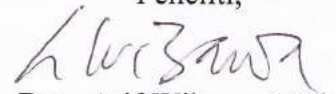
Dekan,

Drs. Susanta, MSi  
NIP. 030227922

Ketua LPPM,

Dr. Ir. Sari Bahagiarti, MSc  
NIP.030 178 687

Yogyakarta, Oktober 2004  
Peneliti,

  
Drs. Arif Wibawa, MSi  
NPY. 095 066 035

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan karuniaNya sehingga penelitian kami dengan judul “Mencari Model Diplomasi Masalah Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Malaysia Melalui Surat Kabar” ini dapat terselesaikan dengan baik. Kami menyadari bahwa dalam menyelesaikan penelitian ini tidak terlepas dari bimbingan, bantuan dan arahan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini kami mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Ibu Dra. Artauli RMP Tobing, MA, Kepala Pusat Organisasi Internasional pada BPPK, Departemen Luar Negeri Republik Indonesia yang telah membantu kami untuk mewawancarai Bapak Kristiarti Legowo.
2. Bapak Drs. J. Kristiarto Legowo, Direktur Diplomasi Publik, Dirjen IDPPI, Departemen Luar Negeri Republik Indonesia yang telah bersedia untuk diwawancarai.

Kami menyadari adanya keterbatasan pengalaman dan pengetahuan yang kami miliki sehingga dalam penyusunan penelitian ini masih terdapat banyak kekurangan. Oleh karena itu, kritik dan saran yang bersifat membangun sangat kami harapkan demi perbaikan penelitian yang serupa dikemudian hari. Akhir kata kami berharap penelitian ini akan bermanfaat dan memberikan sumbangan bagi para pembaca.

Jogjakarta, Oktober 2004

Peneliti

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
KATA PENGANTAR .....	ii
DAFTAR ISI .....	iii
BAB I : PENDAHULUAN .....	1
I.1. Latar Belakang Masalah .....	1
I.2. Rumusan Masalah .....	4
I.3. Kerangka Teori .....	4
I.4. Tujuan Penelitian .....	9
I.5. Kontribusi Penelitian .....	9
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA .....	11
II.1. Pengertian Diplomasi .....	14
II.2. Bentuk-bentuk Diplomasi .....	14
1. Diplomasi Tertutup ( <i>Old Diplomacy</i> ).....	14
2. Diplomasi Terbuka ( <i>Open Diplomacy/New Diplomacy</i> ) .....	15
3. Diplomasi Komersial .....	15
4. Diplomasi Demokratis .....	16
5. Diplomasi Totaliter .....	17
6. Diplomasi Pertemuan Puncak.....	17
7. Diplomasi multilateral .....	18
8. <i>Multi-track</i> Diplomasi.....	18
9. Diplomasi Kekerasan ( <i>Coercive Diplomacy</i> ) .....	18
10. <i>Preventive Diplomacy</i> .....	19
11. Diplomasi Perjuangan.....	19
12. Diplomasi Diam-diam.....	19
BAB III : METODE PENELITIAN .....	21
III.1. Jenis Penelitian .....	21
III.2. Objek Penelitian .....	21
III.3. Teknik Penelitian .....	22
III.4. Teknik Pengumpulan Data .....	22
III.4.1. Tematik .....	24
III.4.2. Skematik .....	24
III.4.3. Semantik .....	24
III.4.4. Sintaksis .....	25
III.4.5. Stilistik .....	25
III.4.6. Retoris .....	25
III.5. Jenis Data .....	27
III.6. Teknik Analisis Data .....	28

III.7. Kerangka Penelitian .....	28
BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....	29
IV.1. Deskripsi Objek Penelitian .....	29
IV.1.1. Perkembangan Kebijakan Diplomasi Luar Negeri Indonesia .....	29
IV.1.2. Pasang Surut Hubungan RI – Malaysia .....	32
IV.1.3. Kebijakan Diplomasi Publik .....	34
IV.2. Hasil Penelitian .....	35
IV.2.1. Surat kabar Kompas .....	35
IV.2.2. Surat kabar <i>Republika</i> membawa suara Islam Modern di Indonesia .....	36
IV.2.3. Berita Masalah TKI di Malaysia dalam Surat kabar Kompas dan <i>Republika</i> : Model Diplomasi dalam Perspektif Analisis Wacana .....	38
IV.3.1.1. Tematik .....	41
IV.3.1.2. Skematik .....	42
IV.3.2.3. Semantik .....	48
IV.3.1.4. Sintaksis .....	51
IV.4. Model Normatif Diplomasi Publik Masalah TKI di Malaysia melalui Surat kabar .....	54
IV.5. Pembahasan .....	58
IV.5.1. Menimbang Model Diplomasi Publik melalui Surat kabar .....	58
IV.5.1.1. Diplomasi untuk melindungi TKI di Malaysia tidak mendapat dukungan yang memadai dari surat kabar .....	59
IV.5.1.2. Posisi yang lemah dalam diplomasi tidak segera direspon dengan langkah-langkah jitu yang diupayakan dengan jalan memanfaatkan surat kabar sebagai alat diplomasi publik .....	60
IV.5.1.3. Pimpinan tertinggi pemerintahan seharusnya melakukan respon langsung dan memberikan reaksi diplomatik yang jelas sehingga bisa diikuti sebagai pedoman bagi rakyat maupun aparat diplomasi untuk menjalankan strategi diplomasinya .....	62
BAB V : KESIMPULAN .....	64
DAFTAR PUSTAKA .....	66

## **Abstrak:**

Kegagalan diplomasi yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam masalah Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Malaysia dapat dilihat pada dipulangkannya lebih dari 300 ribu TKI ilegal di Malaysia. Pemulangan tersebut tidak sesuai dengan keinginan pemerintah Indonesia untuk hanya memproses secara administratif TKI ilegal cukup di Malaysia tidak harus dipulangkan. Salah satu penyebab kegagalan tersebut adalah lemahnya dan tidak koordinatifnya diplomasi melalui surat kabar yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia. Hal tersebut membuat kurang efektifnya diplomasi melalui surat kabar didalam mempengaruhi kebijakan pemerintah Malaysia. Penelitian ini akan mencoba untuk mencari model diplomasi melalui surat kabar yang dianggap akan lebih efektif dalam memenangkan kepentingan di Indonesia dengan mengambil kasus TKI di Malaysia itu. Metode penelitian yang akan dipakai dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan menggabungkan dua analisis yaitu analisis wacana untuk melihat diplomasi secara riil yang dilakukan melalui surat kabar dan analisis kebijakan secara makro yang dirancang oleh Deplu dalam hal diplomasi masalah tenaga kerja ini. Hasil dari penelitian ini adalah: Dalam berita surat kabar Kompas dan Republika tampak beberapa kelemahan strategi diplomasi yang dilakukan diantaranya:

- 1).Diplomasi untuk melindungi TKI di Malaysia tidak mendapat dukungan yang memadai dari surat kabar.
- 2).Posisi yang lemah dalam diplomasi tidak segera direspon dengan langkah-langkah jitu yang diupayakan dengan jalan memanfaatkan surat kabar sebagai alat diplomasi publik.
- 3).Pimpinan tertinggi pemerintahan seharusnya melakukan respon langsung dan memberikan reaksi diplomatik yang jelas sehingga bisa diikuti sebagai pedoman bagi rakyat maupun aparat diplomasi untuk menjalankan strategi diplomasinya.

# BAB I PENDAHULUAN

## I.1. Latar Belakang Masalah

Pemulangan sekitar 300.000 lebih Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ilegal dari negeri jiran Malaysia beberapa bulan yang lalu tidak dapat dihindari. Pemulangan itu sebagai akibat diberlakukannya Undang-Undang (UU) Keimigrasian Malaysia yang baru yakni *Akta Imigresen* Nomor 1154 tahun 2002 yang akan berlaku mulai 1 Agustus 2002 menggantikan *Akta Imigresen* nomor 63 Tahun 1959. Undang-Undang tersebut akan memberi sanksi pada setiap tenaga ilegal yang tertangkap akan didenda 10.000 ringgit Malaysia, dihukum penjara paling lama lima tahun dan dihukum cambuk sebanyak enam kali.

Selain itu, pemulangan tersebut sebelumnya didahului kegagalan pertemuan antara presiden Megawati Soekarnoputri dengan Perdana Menteri (PM) Malaysia Mahathir Mohammad yang tidak menghasilkan kesepakatan mengenai masalah TKI. Dari lima butir *Memorandum of Understanding* (MoU) yang ditandatangani kedua pemimpin itu, ternyata tidak satu pun kesepakatan berhasil dibuat mengenai problem TKI. Padahal, sebelumnya pemerintah Indonesia telah menyiapkan MoU khusus di bidang TKI (Kompas, 9/8/2002).

Kelima MoU yang ditandatangani kedua negara adalah MoU di bidang pemberdayaan perempuan dan pengembangan keluarga, MoU kerjasama di bidang imigrasi, MoU tentang perdagangan dan penjualan gas alam antara Pertamina dan Petronas. MoU tentang Lembaga Persahabatan Indonesia-Malaysia dan Lembaga

Persahabatan Malaysia-Indonesia, serta MoU tentang pembentukan Dewan Usaha (*Business Council*). Sementara itu, tiga MoU mengenai tenaga kerja yang sudah disiapkan sebelumnya gagal ditandatangani. Ketiga MoU tersebut adalah MoU mengenai tenaga kerja, yakni MoU mengenai masalah pengiriman dan perekrutan tenaga kerja formal, MoU tentang tenaga kerja informal (penata laksana rumah tangga) dan MoU tentang pemulangan TKI yang secara tidak sah bekerja di Malaysia. Dalam pertemuan itu juga gagal dibicarakan masalah pemutihan tenaga kerja ilegal yang akan dipulangkan ke Indonesia.

Akibat dari kegagalan tersebut sudah bisa diperkirakan. Keinginan Pemerintah Indonesia agar ribuan TKI ilegal di Malaysia tidak dipulangkan, tetapi diproses dokumen keimigrasiannya, tidak terwujud. Sebaliknya, dalam konferensi persnya, PM Mahathir Mohammad menegaskan, pemulangan TKI, terutama yang ilegal dan tidak memiliki pekerjaan, tetap dipulangkan (Iskandar, 2002). Kasus itu sekaligus menjadi bukti bahwa diplomasi yang dilancarkan oleh pemerintahan Indonesia atas masalah TKI di Malaysia masih sangatlah lemah.

Diplomasi, seperti halnya perang, adalah merupakan alat bagi sebuah negara untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Diplomasi lebih berurusan dengan manajemen hubungan antara negara dengan negara atau antara negara dengan aktor-aktor tertentu (Minix, 1998). Kegagalan dalam merancang kebijakan dan strategi diplomasi yang jitu adalah berarti kegagalan sebuah negara untuk menjaga kepentingannya atas negara lain.

Kebijakan diplomasi di Indonesia sendiri diemban oleh Departemen Luar Negeri (Deplu) dan kepanjangan tangannya yakni Kedutaan Besar Republik



Indonesia di beberapa negara. Secara umum fungsi yang diemban oleh lembaga ini, sebagai alat diplomasi dengan negara-negara internasional. Selain itu, Deplu juga sebaiknya berfungsi sebagai instrumen komunikasi (Muhaimin Iskandar, 2002). Dalam konteks ini, Deplu harus bertindak sebagai lembaga *public relations* bagi pemerintah dengan jaringan dan komunikasi internasionalnya untuk menunjukkan Indonesia di dunia internasional. Deplu juga dapat memanfaatkan media surat kabar dalam negeri untuk merancang teknik diplomasi internasionalnya.

Kegagalan diplomasi pemerintah Indonesia atas masalah TKI ilegal di Malaysia, selain tidak adanya kebijakan dan strategi diplomasi yang jitu juga disebabkan kurangnya koordinasi antar bagian pemerintahan. Di surat kabar yang terbit di Indonesia, dari komentar para pejabat, baik dari Departemen Tenaga Kerja (Depnaker) maupun Deplu terkesan justru saling cuci tangan. Dalam kasus TKI, Deplu bertindak sangat lambat karena menganggap masalah itu adalah dibawah tugas dan wewenang Depnaker. Padahal, seharusnya semua persoalan yang menyangkut kepentingan Indonesia di luar negeri adalah menjadi urusan Deplu, terlebih apabila menyangkut kegiatan diplomasi.

Di masa mendatang, kegagalan semacam itu tidaklah boleh terjadi lagi. Untuk itu perlu kiranya dirancang model diplomasi yang lebih baik dan mampu berfungsi menjaga kepentingan negara secara lebih memadai. Model diplomasi yang jitu selain koordinatif juga mampu memanfaatkan media surat kabar secara efektif perlu untuk dirancang.

## I.2. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah tersebut dapat dirumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut: “bagaimanakah model diplomasi yang efektif untuk menjaga kepentingan Indonesia yang berkaitan dengan masalah TKI di Malaysia?”

## I.3. Kerangka Teori

Diplomasi terdiri dari teknik-teknik dan prosedur-prosedur pelaksanaan hubungan internasional (Wiraatmadja, 1967). Diplomasi sendiri seperti halnya dengan alat, mesin atau instrumen lainnya adalah netral, terlepas dari nilai-nilai apakah bermoral atau tidak bermoral. Pemanfaatan atau penggunaannya dan nilainya tergantung dari maksud, tujuan, kemampuan kemahiran dan kecakapan dari mereka yang melaksanakannya.

Diplomasi sebagai sebuah teknik dan metode memiliki banyak definisi. Dalam *English Oxford Dictionary* didefinisikan: “*the management of international relationship by negotiation*”, atau “*the method by which these relations are adjusted and managed*”. (pelaksanaan dari hubungan internasional melalui perundingan; atau metoda atau cara untuk mengatur dan melaksanakan hubungan-hubungan ini). Sedangkan *Webster's new practical dictionary* mendefinisikan diplomasi sebagai:

1. *Art and practice of conducting negotiation between nations, as in arranging treaties.*
2. *Skill in conducting affairs with others without arousing hostility.*

Dalam penelitian ini, diplomasi akan dipahami sebagai metode atau teknik dalam menjamin kepentingan negara di negara lain

Sebagai sebuah teknik, diplomasi telah mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Para penulis diplomasi sering menggunakan istilah Diplomasi Lama, Diplomasi Tradisional atau Diplomasi Rahasia dan Diplomasi Baru atau Diplomasi Terbuka (SL. Roy, 1991). Diplomasi Lama atau Diplomasi Rahasia lebih menekankan pada perjanjian-perjanjian rahasia antar negara. Sedangkan menurut Nicholson (dalam Roy, 1991), tujuan diplomasi terbuka adalah sebagai berikut: Perjanjian damai yang terbuka yang dicapai secara terbuka tak boleh diikuti dengan pengertian (*understanding*) internasional secara tersendiri dalam bentuk apapun, tetapi diplomasi harus berlangsung secara terbuka dan diketahui umum. Menurut pandangan ini Diplomasi mengandung tiga gagasan: *pertama*, harus tidak ada perjanjian rahasia; *kedua*, negosiasi harus dilakukan secara terbuka; *ketiga*, apabila suatu perjanjian sudah dicapai, tak boleh ada usaha di belakang layar untuk mengubah ketetapanannya secara terbuka.

Dalam jenis diplomasi terbuka, surat kabar atau pers memegang peranan penting. Melalui pers itulah, masyarakat umum dapat mengikuti perjanjian atau kesepakatan-kesepakatan yang telah dibuat. Melalui surat kabar pula masyarakat

ini diberi nama yang berbeda dan dikelaskan di dalam beberapa tipe sebagai berikut:

**Diplomasi Komersial.** Faktor-faktor ekonomi telah selalu memainkan peranan dalam hubungan-hubungan diplomatik. Tetapi dalam dunia sekarang ini aspek ekonomi dari diplomasi telah memperoleh kedudukan penting yang semakin besar. Ekonomi sekarang ini bisa dianggap sebagai bagian integral dari diplomasi.

Dengan kelahiran “era diplomasi terbuka”, sebuah tipe baru tampaknya telah membuat kemajuan besar. Tipe diplomasi baru ini telah disebut “**Diplomasi Demokratis**”. Nicholson (dalam Roy, 1991) menerangkan teori dasar diplomasi demokratis sebagai berikut:

“Diplomat, sebagai abdi negara, bertanggungjawab kepada Menteri Luar Negeri; Menteri Luar Negeri sebagai anggota kabinet bertanggungjawab kepada mayoritas di parlemen dan parlemen yang tiada lain sebagai Majelis Perwakilan, bertanggungjawab terhadap kehendak rakyat yang berdaulat.”

Uraian di atas memang lebih ditujukan kepada sistem demokrasi parlementer Inggris. Tetapi definisi tersebut dapat mewakili demokrasi pada umumnya. Stoessinger berpendapat, dasar bagi hal ini, sebagaimana Wilson dan penganjur diplomasi terbuka memandangnya adalah kepentingan nasional lebih aman berada di tangan publik daripada beberapa kelompok elit, tak peduli meski mereka sangat bagus dalam hal seni negosiasi.

bahan-bahan tersebut. Apabila negara ini kuat dan maju dalam bidang industri mereka bisa lebih memajukan industri dan militer mereka. Tetapi apabila belum maju, mereka bisa memperoleh keuntungan dari negara-negara industri maju yang membutuhkan bahan-bahan ini (Roy, 1991).

Perkembangan masyarakat dunia seperti sekarang ini menuntut munculnya apa yang disebut sebagai diplomasi baru. Diplomasi baru ini menurut Nicholson (dalam Wiraatmadja) diantaranya dipengaruhi oleh 3 perkembangan: 1) perkembangan masyarakat bangsa-bangsa 2) perkembangan apresiasi tentang pentingnya publik opinion, 3) perkembangan yang cepat dalam bidang komunikasi. Dari uraian ini dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam diplomasi, efektifitas model diplomasi baru sangat dipengaruhi oleh kemampuan model itu menggalang opini publik dunia yang positif dan penguasaan terhadap media komunikasi. Opini publik baik opini publik domestik maupun internasional hanya akan bisa dimenangkan manakala model diplomasi itu mampu memaksimalkan pemanfaatan media termasuk di dalamnya adalah surat kabar.

Berbagai tipe diplomasi ini dalam pelaksanaannya bisa sangat membutuhkan peran suratkabar. Suratkabar secara langsung bisa dimanfaatkan untuk menyampaikan kepentingan-kepentingan pemerintah secara terbuka. Informasi yang dibawakan suratkabar bisa dipakai untuk membentuk secara langsung maupun tidak

langsung pendapat umum atau opini publik di dalam negeri maupun pada negara dimana kepentingan pemerintah harus diperjuangkan. Seperti dikatakan oleh Anthony Smith (1980), *The newspapers of a country are as important as symbols of its identity as its flag or currency or national anthem or the face of its head of state.*

Untuk menganalisis citra atau *image* seperti apakah yang bisa ditimbulkan oleh surat kabar dalam kaitannya dengan diplomasi pemerintahannya dapat dilakukan dengan analisis wacana kritis. Dari sekian banyak analisis wacana yang dikembangkan oleh para ahli, model Van Dijk adalah model yang paling banyak dipakai. Analisis wacana menurut van Dijk tidak hanya cukup didasarkan pada analisis terhadap teks semata karena teks hanyalah merupakan hasil dari praktek produksi yang harus diamati (dalam Eriyanto, 2001). Proses produksi itu, masih menurut van Dijk, melibatkan apa yang disebut kognisi sosial. Dalam kasus TKI misalnya, kalau sampai muncul teks pernyataan pejabat yang memandang persoalan TKI adalah persoalan marjinal dan harus dinomerduakan, maka sebetulnya telah tertanam kognisi sosial yang negatif atas TKI dalam diri pejabat tersebut. Hal semacam ini bisa jadi sangat merugikan dalam diplomasi TKI.

Teks bukan sesuatu yang datang dari langit, bukan juga sesuatu yang lahir dari ruang hampa. Akan tetapi, teks dibentuk dalam suatu praktek diskursus, suatu praktik wacana (Eriyanto, 2001). Kalau ada teks yang memarjinalkan TKI, maka teks semacam itu tidak lahir dengan sendirinya, pasti ada kognisi sosial yang membentuk kelahiran teks semacam itu. Kognisi sosial tersebut memiliki dua arti. *Pertama*, ia menunjukkan bagaimana proses teks itu dipengaruhi oleh kognisi yang dimiliki oleh wartawan, di sisi lain ia juga menggambarkan bagaimana nilai-nilai

proposisi dan paragraf –untuk menjelaskan dan memaknai suatu teks. Kognisi sosial merupakan dimensi untuk menjelaskan bagaimana suatu teks diproduksi oleh individu/kelompok pembuat teks. Cara memandang dan melihat suatu realitas sosial tertentu itu yang melahirkan teks tertentu.

#### **I.4. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis berbagai teknik diplomasi yang telah dilakukan dalam melindungi kepentingan Indonesia di bidang Tenaga Kerja Indonesia di Malaysia.
2. Menganalisis teknik diplomasi melalui surat kabar dalam negeri yang dilakukan pemerintah Indonesia terhadap masalah TKI di Malaysia.
3. Merancang model diplomasi melalui surat kabar dalam negeri atas masalah TKI di Malaysia.

#### **I.5. Kontribusi Penelitian**

1. Memberikan masukan berupa evaluasi efektifitas teknik/model diplomasi masalah TKI melalui surat kabar yang dilakukan pemerintah Indonesia.

2. Memberikan masukan berupa model diplomasi masalah TKI melalui surat kabar lokal yang lebih efektif.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### II.1. Pengertian Diplomasi

Kata “diplomasi” diyakini berasal dari kata Yunani “diploun” yang berarti “melipat”. Menurut Nicholson, “Pada masa Kekaisaran Romawi semua paspor, yang melewati jalan milik negara dan surat-surat jalan dicetak pada piringan logam dobel, dilipat dan dijahit jadi satu dalam cara yang khas. Surat jalan logam ini disebut “diplomas”. Selanjutnya kata ini berkembang dan mencakup pula dokumen-dokumen resmi yang bukan logam, khususnya yang memberikan hak istimewa tertentu atau menyangkut perjanjian dengan suku bangsa asing di luar bangsa Romawi. Karena perjanjian-perjanjian ini semakin bertumpuk, arsip kekaisaran menjadi beban dengan dokumen-dokumen kecil yang tak terhitung jumlahnya yang dilipat dan diberikan dalam cara khusus” (Harold Nicholson, 1942 : 26-27). Oleh karena itu, dirasa perlu untuk mempekerjakan seseorang yang terlatih untuk mengindeks, menguraikan dan memeliharanya. Pada Zaman Pertengahan, isi surat resmi negara yang dikumpulkan, disimpan di arsip, yang berhubungan dengan hubungan internasional disebut *diplomaticus* atau *diplomatique*. Siapa pun yang berhubungan dengan surat-surat tersebut dikatakan sebagai milik *res diplomatique* atau *bisnis diplomatik*. Dari peristiwa ini lama kelamaan kata “diplomasi” menjadi

dihubungkan dengan manajemen internasional, dan siapa pun yang ikut mengaturnya dianggap sebagai diplomat.

Diplomasi mempunyai arti yang sangat luas, mencakup berbagai kegiatan diplomatik dan pada umumnya dipakai dalam hubungan resmi antar negara. **Quincy Right** dalam buku *The Study of International Relations*, mendefinisikan :

*“Diplomacy in the popular sense means the employment of tact, shrewdness, and skill in any negotiation or transaction. In the more special sense used in international relations it is the art of negotiation, in order to achieve the maximum of group objectives with a minimum costs, with in a system of politics which war a possibility (Quincy Right, 1955).*

Sementara definisi yang lain dikemukakan oleh **Sir Ernest Satow** dalam buku *Guide to Diplomatic Practice (1957)* mengatakan : *Diplomacy is the application of intelligence and tact to the conduct of official relations between the governments of independent states.*

Berdasarkan definisi di atas, kelihatan bahwa diplomasi menyangkut penerapan dari seni, kepintaran, dan kecerdasan dalam melakukan pendekatan, perundingan dan pelaksanaan hubungan dengan negara-negara lain. Diplomasi adalah seni, cara atau teknik yang digunakan dalam melakukan perundingan dengan wakil-wakil negara lain untuk memperjuangkan suatu kebijakan, mengamankan atau melindungi suatu kepentingan, yaitu kebijakan luar negeri negaranya.

Oleh karena itu, diplomasi tidak dapat dipisahkan dari politik luar negeri. Diplomasi dan politik luar negeri dari suatu negara merupakan *the opposite sides of the same coin* serta mempunyai obyek/tujuan yang sama yaitu untuk melindungi dan menjamin keamanan suatu negara --kalau mungkin dengan cara-cara damai-- tetapi juga memberikan bantuannya kepada operasi-operasi militer jika perang tidak

dapat dihindarkan lagi. Salah satu prioritas politik luar negeri Indonesia sekarang ini adalah memulihkan kepercayaan masyarakat asing terhadap Indonesia untuk menarik investor asing agar menanamkan modalnya di Indonesia. Bagaimana cara memulihkan kepercayaan itu adalah tugas yang harus dilakukan oleh diplomasi.

Oleh karena itu, diplomasi terdiri atas teknik-teknik dan prosedur-prosedur pelaksanaan hubungan antar negara. Jadi sebenarnya merupakan alat yang normal dari pelaksanaan hubungan internasional. Bekerjanya diplomasi melalui departemen-departemen atau kementerian-kementerian luar negeri, kedutaan besar-kedutaan besar, delegasi-delegasi, konsulat-konsulat dan misi-misi khusus di seluruh dunia.

Dalam mewadahi tugas berat ini, Departemen Luar Negeri RI, berdasarkan Surat Keputusan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Nomor: SK.053/OT/II/2002/01 tentang Organisasi & Tata Kerja Departemen Luar Negeri, dibentuk divisi baru yaitu Direktorat Jenderal Informasi, Diplomasi Publik, dan Perjanjian Internasional (IDPPI), khususnya pada Direktorat Diplomasi Publik yang tertuang dalam beberapa pasal, yaitu :

#### Bagian Keempat

#### Direktorat Diplomasi Publik

#### Pasal 785

Direktorat Diplomasi Publik mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Direktorat Jenderal Informasi, Diplomasi Publik, dan Perjanjian Internasional di bidang diplomasi publik untuk mendapatkan dukungan publik dalam pelaksanaan

politik luar negeri RI berdasarkan kebijakan teknis yang diterapkan oleh Direktorat Jenderal.

#### Pasal 786

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud Pasal 785, Direktorat Diplomasi Publik menyelenggarakan fungsi :

- a. koordinasi, perancangan, dan pelaksanaan kebijakan teknis mengenai pembuatan dan penyebaran informasi di bidang politik, keamanan, ekonomi, pembangunan, dan sosial budaya;
- b. koordinasi, perancangan, dan pelaksanaan kebijakan teknis mengenai kerjasama dengan media massa;
- c. koordinasi, perancangan, dan pelaksanaan kebijakan teknis mengenai kerjasama dengan organisasi non pemerintah.

## II.2. Bentuk-bentuk Diplomasi

### 1. Diplomasi Tertutup (*Old Diplomacy*)

Model diplomasi ini dilakukan oleh negara-negara di seluruh dunia sejak zaman dulu sampai permulaan abad 20. Para kepala negara bertemu satu sama lain dan membuat kesepakatan dalam berbagai bidang tanpa diketahui oleh rakyatnya masing-masing. Banyak perjanjian-perjanjian mengenai keamanan yang dibuat oleh para kepala negara tanpa diketahui oleh masyarakat umum. Kelemahannya, bila terjadi sengketa atau perang, masyarakat tidak tahu sebab-sebabnya dan hanya menanggung resikonya (Mauna, Boer, 2003 : 4).

## 2. Diplomasi Terbuka (*Open Diplomacy/New Diplomacy*)

Model ini, mulai dilakukan setelah selesai dilaksanakan Kongres Wina tahun 1815. Pada tahun 1919, Presiden Amerika Serikat, Woodrow Wilson mengemukakan doktrin *Open Covenants* di depan anggota Senat. Doktrin ini terdiri dari 14 point, di antaranya:

*Open covenants openly arrived at, after which there should be no private International understanding of any kind, but diplomacy shall proceed always frankly and in the public view. When I pronounced for open diplomacy. I meant that there should be no private discussion of delicate matters but that no secret agreement should entered into and that ail international relations when fixed should be open, above board and explicit (Mauna, Boer, 2003 : 5).*

Menurut pandangan ini, Diplomasi terbuka mengandung 3 gagasan, yaitu :

1. Harus tidak ada perjanjian rahasia;
2. Negosiasi harus dilakukan secara terbuka;
3. Apabila suatu perjanjian sudah dicapai, tidak boleh ada usaha di belakang layar untuk mengubah ketetapannya secara rahasia (Roy, Samendra Lai, 1991 : 79).

Berkembangnya sistem demokrasi dan sistem komunikasi di berbagai penjuru dunia, maka berkembang pula tuntutan agar masyarakat diberitahu perkembangan perundingan-perundingan yang menyangkut kepentingan masyarakat umum. Tuntutannya ini tidak hanya hasil-hasil perundingan saja yang harus disampaikan kepada masyarakat, tetapi juga tiap-tiap perundingan.

## 3. Diplomasi Komersial

Nicholson menyatakan bahwa diplomasi ini merupakan diplomasi borjuis atau diplomasi sipil yang didasarkan pada anggapan bahwa penyelesaian

kompromis antara mereka yang berselisih melalui negosiasi lebih menguntungkan dari pada penghancuran total (Nicholson, 1942). Situasi yang ada pada saat ini, aspek ekonomi dari suatu diplomasi memperoleh perhatian khusus dikarenakan kekuatan dari suatu negara tergantung pada sumberdaya ekonominya. Oleh karena itu, setiap negara berusaha untuk memperbesar sumber daya ekonominya melalui diplomasi dan cara-cara damai. Diplomasi yang berkaitan dengan faktor-faktor ekonomi inilah yang disebut dengan diplomasi komersial.

#### 4. Diplomasi Demokratis

Nicholson menyatakan bahwa teori dasar dari diplomasi demokrasi adalah

“Diplomat, sebagai abdi negara, bertanggung jawab kepada Menteri Luar Negeri; Menteri Luar Negeri sebagai anggota Kabinet bertanggung jawab kepada mayoritas di Parlemen; dan Parlemen yang tiada lain sebagai Majelis Perwakilan, bertanggung jawab terhadap kehendak rakyat yang berdaulat” (Nicholson, 1942 : 82).

Pendapat Nicholson ini juga digunakan untuk mewakili diplomasi borjuis dan diplomasi terbuka yang memandang bahwa kepentingan nasional lebih aman berada di tangan publik daripada beberapa kelompok, elite, tanpa memperdulikan meski mereka sangat bagus dalam hal seni bernegosiasi (Stoessinger, John G., 1961 : 225).

Tetapi Stoessinger berkeberatan atas kontrol publik terhadap negosiasi diplomatik di tiap tahapnya. Demikian pula Nicholson dan beberapa penulis juga berkeberatan tentang pelaksanaan negosiasi secara terbuka dan diketahui umum sepenuhnya.

## 5. Diplomasi Totaliter

Totaliterisme muncul setelah Perang Dunia I yang disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain, nasionalisme ekstrim, nasionalisme ekonomi dan pertimbangan ideologis adalah yang paling vital dalam mengembangkan kecenderungan totaliter.

Nasionalisme ekonomi berfungsi memperkuat kecenderungan kepada nasionalisme. Bila suatu pemerintahan menetapkan pengaturan kegiatan ekonomi sehari-hari rakyatnya, rakyat menjadi terbiasa terhadap kehadiran pemerintah pada bagian-bagian kehidupan dimana tadinya hal itu masih asing. Salah satu sifat yang menonjol dari diplomasi totaliter adalah bahwa di negara totaliter pembuatan keputusan tidak berada di bawah pengawasan rakyat. Satu orang atau sekelompok kecil bisa mengambil keputusan akhir dalam segala hal dan dalam waktu yang begitu singkat.

## 6. Diplomasi Pertemuan Puncak

Istilah ini dipopulerkan oleh Winston Churchill pada tahun 1950-an, di mana ia mengusulkan perundingan Timur-Barat pada tingkat yang paling tinggi (Mauna, Boer, 2003 : 7).

Pertemuan puncak bilateral, regional maupun multilateral global, sudah menjadi ciri diplomasi sejak bagian ke-2 dari abad 20. Praktek ini terus berkembang dengan tujuan untuk menyelesaikan masalah-masalah gawat, merumuskan kegiatan-kegiatan bersama tanpa ragu-ragu menggunakan sistem diplomasi tingkat tinggi ini.

## 7. Diplomasi multilateral

Model ini mulai digunakan ketika banyaknya konferensi-konferensi internasional diselenggarakan di mana dihadiri oleh banyak negara. Dalam konferensi-konferensi multilateral ini, komunikasi terutama dilakukan secara verbal, melalui diskusi, tukar pendapat dan perdebatan saling berhadapan satu sama lain dan bukan dalam bentuk tertulis seperti dalam diplomasi bilateral.

## 8. Multi-track Diplomasi

Model ini lahir karena jalur resmi antar pemerintah tidak selalu merupakan cara efektif untuk menyelenggarakan suatu kerjasama atau menyelesaikan suatu perselisihan. Model ini diciptakan oleh Joseph Montville pada tahun 1982 yang berasal dari *Foreign Service Institute*, Amerika Serikat.

Menurut konsepnya, model ini terbagi menjadi dua bagian, yaitu (Mauna, Boer, 2003 : 8-9):

1. **Track one**, merupakan kegiatan wakil-wakil negara yang resmi.
2. **Track two**, merupakan kegiatan wakil-wakil negara yang tidak resmi, yang terdiri atas kontak-kontak non pemerintah, informal yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok individu yang dinamakan *non state actors*.

## 9. Diplomasi Kekerasan (*Coercive Diplomacy*)

Negara-negara yang memiliki superioritas militer *vis a vis* lawan-lawan utamanya berpikir bahwa senjata merupakan alat untuk *diplomatic bargaining*. Senjata sebagai alat untuk tujuan-tujuan politik, yaitu mengubah sikap lawan.



*Nuclear power* merupakan *instrument of influence*, yang digunakan bukan untuk perang, tetapi hanya agar negara lain tidak berbuat apa yang tidak diinginkannya.

#### **10. Preventive Diplomacy**

Tindakan yang diambil dengan tujuan untuk meredakan ketegangan sebelum menjadi sengketa, atau sekiranya sengketa sudah terjadi, dengan cepat harus dibendung, dicari dan diselesaikan sebab-sebab utamanya (Minix, Dean A. dan Sandra M. Hawley, 1998 : 299).

#### **11. Diplomasi Perjuangan**

Dikemukakan oleh Indonesia pada tahun 1970-an dengan menetapkan bahwa setiap pelaku diplomasi perjuangan harus memiliki 7 ciri watak yang selalu harus dibina dan dimantapkan, yaitu :

- a. Integrasi kepribadian
- b. Ketangguhan mental
- c. Keteguhan sikap
- d. Kegigihan upaya
- e. Tahan uji dan tekanan
- f. Kelincahan bertindak
- g. Ketahanan pribadi (Mauna, Boer, 2003 : 11).

#### **12. Diplomasi Diam-diam**

Istilah diplomasi ini sangat erat kaitannya dengan diplomasi yang dilakukan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Dalam prakteknya, diplomasi diam dan diplomasi publik tidak saling berlawanan, bahkan saling melengkapi. Thomas Hovet Jr. dalam buku Stoessinger menyatakan :

“Tampak jelas bahwa keberhasilan diplomasi di PBB tergantung pada penggunaan metode diplomatik publik bersama-sama dengan bentuk-bentuk diplomasi yang lebih diam. Apabila telah terdapat perkembangan metode diplomatik yang berbeda dengan yang lain di PBB, maka perkembangan itu adalah perkembangan variasi pelaksanaan yang luas yang memberikan kesempatan untuk membaurkan dan menyeimbangkan prosedur-prosedur diplomasi publik dan privat” (Stoessinger, John G., 1961 : 229).

Faktor yang penting dari diplomasi diam ini adalah ada beberapa negara yang tidak punya hubungan diplomatik dengan negara lain karena berbagai alasan. Negara yang tidak mempunyai hubungan diplomatik bersama ini, bisa melakukan kontak melalui wakil masing-masing dan bisa dengan diam-diam mencoba menyelesaikan perbedaan-perbedaan mereka.

Dalam masalah Tenaga Kerja Indonesia yang ada di Malaysia, nampaknya model diplomasi yang digunakan adalah diplomasi diam-diam, *preventive* diplomasi serta diplomasi terbuka.

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### III.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan metode deskriptif. Penelitian kualitatif tidak akan mencari hubungan dua variabel melainkan mengeksplorasi fenomena secara lebih lengkap dan mendalam. Dari analisis tersebut kemudian akan ditemukan beberapa kelebihan dan kekurangan dari model diplomasi yang diterapkan atau dilaksanakan oleh pemerintah. Secara kualitatif pula akan disusun sebuah model diplomasi melalui surat kabar dalam masalah TKI di Malaysia.

#### III.2. Objek Penelitian

Dalam penelitian ini yang dijadikan objek adalah kebijakan diplomasi masalah TKI di Malaysia yang tampak dalam berita di halaman pertama surat kabar Kompas dan Republika selama bulan Juli sampai Agustus 2002. Kurun waktu tersebut diambil karena pada saat itu terjadi peristiwa yang cukup penting yaitu mulai diterapkannya Undang-Undang Baru di Malaysia yang akan mendeportasi TKI ilegal mulai tanggal 1 Agustus 2002. Sedangkan surat kabar Kompas dan Republika karena kedua surat kabar tersebut memiliki oplah yang cukup besar yaitu Kompas sekitar 500 ribu eksemplar dan Republika 300 ribu eksemplar. Selain itu

kedua surat kabar tersebut mewakili dua ideologi yang cukup berbeda. Kompas lebih mengklaim sebagai koran independen sedangkan Republika sebagai koran Islam.

### III.3. Teknik Penelitian

Penelitian ini dalam mengumpulkan data akan menggunakan cara dua tahap. Pada *tahap pertama* menggunakan teknik analisis isi/teks dengan analisis wacana. Analisis wacana dilakukan pada berita surat kabar yang mengutip pernyataan politik pejabat di Indonesia mengenai masalah TKI di Malaysia. Dari analisis ini kemudian diadakan penilaian kualitatif terhadap teknik diplomasi yang dipakai dalam masalah TKI di Malaysia. Hasil dari analisis ini akan digunakan sebagai dasar untuk menyusun model teknik diplomasi melalui surat kabar yang lebih efektif.

*Tahap kedua*, data yang didapat dari analisis wacana kemudian akan dipakai sebagai data untuk melakukan klarifikasi kepada pihak Departemen Luar Negeri sebagai pihak yang berwenang dalam merancang teknik diplomasi yang dilakukan pemerintah Indonesia. Hasil wawancara itu juga akan dipakai sebagai bahan untuk meneliti kelemahan dan kelebihan teknik diplomasi yang selama ini sudah dilakukan melalui surat kabar. Hasil wawancara dan hasil penelitian tersebut selanjutnya akan dipakai sebagai bahan menyusun model diplomasi melalui surat kabar yang secara kualitatif dianggap lebih efektif.

**III.4. Teknik Pengumpulan Data :**

Dari teknik penelitian di atas, maka teknik pengumpulan datanya ada dua macam yakni: teknik analisis wacana dan wawancara. Analisis wacana yang dipakai adalah analisis wacana kritis yang dirancang oleh Van Dijk sebagai berikut ini:

<b>STRUKTUR WACANA</b>	<b>ELEMEN</b>
Tematik	Topik
Skematik	Skema Latar Detail
Semantik	Maksud Pengandaian Nominalisasi Koherensi
Sintaksis	Bentuk kalimat Kata ganti
Stilistik	Kata kunci Leksikon Gaya
Retoris	Interaksi Ekspresi Metafora

**Struktur Wacana**

**Unit Analisis**

Struktur Makro	<b>Tematik</b> Tema dan Wacana	Teks
Superstruktur	<b>Skematik</b> Skema dari wacana	Teks
Struktur Mikro	<b>Semantik</b> Latar, Detil, Maksud, Pengandaian Nominalisasi	Paragraf
Struktur Mikro	<b>Sintaksis</b> Koherensi, Bentuk Kalimat, Kata ganti	Kalimat, Proposisi
Struktur Mikro	<b>Stilistik</b> Kata kunci (key words), Leksikon	Kata
Struktur Mikro	<b>Retoris</b> Gaya, Metafora	Kalimat, Proposisi

**III.4.1. Tematik**

Secara teoritik topik dapat digambarkan bagian dari informasi penting dari suatu wacana dan memainkan peranan penting sebagai pembentuk kesadaran sosial. Topik biasanya diekspresikan lebih menonjol seperti dalam *headline* atau *lead* dalam wacana berita. Topik menunjukkan informasi yang paling penting dan digunakan oleh khalayak untuk membentuk mental model mereka.

### **III.4.2. Skematik**

Skematik atau superstruktur menggambarkan bentuk global dari suatu wacana/teks. Skema umum yang biasa digunakan adalah pembagian teks ke dalam unsur-unsur atau kategori seperti pendahuluan, isi, pemecahan masalah dan penutup dan lain sebagainya. Dapat dipastikan semua teks memiliki skema.

### **III.4.3. Semantik**

Dalam analisis wacana kritis yang paling penting adalah makna yang ditunjukkan oleh struktur teks. Dalam studi linguistik konvensional, makna kata dihubungkan dengan arti yang terdapat dalam kamus, sedangkan dalam analisis wacana makna kata adalah praktek yang ingin dikomunikasikan sebagai suatu strategi. Dalam skema van Dijk, semantik digolongkan/dikategorikan sebagai local meaning yakni makna dalam tataran lokal, hubungan antar kalimat, hubungan antar proposisi yang membangun makna tertentu dalam suatu bangunan teks.

### **III.4.4. Sintaksis**

Pada level sintaksis, strategi untuk menampilkan diri secara positif dan melemahkan lawan dengan memunculkan kesan negatif bisa dilakukan dengan penyusunan kalimat yang memperhatikan kata ganti, keragaman aturan kata-kata, pemakaian kategori sintaksis yang spesifik, pemakaian kalimat aktif atau pasif, peletakan anak kalimat dan pemakaian kalimat yang kompleks.

### III.4.5. Stilistik

Stilistik adalah strategi yang dipakai dalam level pemilihan kata-kata. Dalam makna kata, prinsipnya sama dengan pada level makna global, lokal, semantik dan sintaksis yakni pihak yang berlawanan dikesankan secara negatif sedangkan diri sendiri atau kelompok sendiri dikesankan positif.

### III.4.6. Retoris

Dalam wacana politik retoris menekankan maksud-maksud tertentu dan melemahkan bagian-bagian tertentu. Retoris ini bisa diekspresikan dalam beberapa gaya yakni gaya hiperbolik dengan pemilihan kata yang berlebihan, repetisi (pengulangan), Aliterasi (pemakaian kata yang permulaan katanya sama, sebagai suatu strategi menarik perhatian atau untuk menonjolkan sisi tertentu dari makna yang diinginkan. Bentuk gaya retoris yang lain adalah ironi (ejekan) dan metanomi.

Sedangkan wawancara dilakukan dengan pihak Departemen Luar Negeri dalam hal ini adalah Direktorat Diplomasi Publik. Adapun wawancara dilakukan dengan seperangkat interview guide sebagai berikut:

#### ***Interview Guide :***

1. Bagaimana Kebijakan Diplomasi Publik yang selama ini diterapkan?
2. Bagaimana Kebijakan Publik yang selama ini dilakukan melalui media massa khususnya surat kabar?
3. Model diplomasi publik melalui media massa, khususnya surat kabar seperti apa yang diterapkan?



4. Untuk kebijakan diplomasi publik yang menyangkut isu yang melibatkan banyak departemen seperti isu tenaga kerja bagaimana mekanisme yang diterapkan?
5. Adakah koordinasi antar departemen dalam menyusun model diplomasi untuk masalah tenaga kerja?
6. Kalau ada, bagaimana bentuk koordinasinya?
7. Bagaimana kebijakan diplomasi yang diterapkan untuk mengatasi masalah tenaga kerja di Malaysia?
8. Menghadapi kasus pemulangan tenaga kerja di Malaysia beberapa bulan lalu, bagaimana kebijakan diplomasi publik melalui surat kabar yang sudah dilakukan?
9. Diplomasi publik yang dilakukan dalam masalah pemulangan tenaga kerja melalui media massa khususnya surat kabar beberapa waktu lalu terkesan terlambat dan tidak ada koordinasi (misalnya, saling lempar tanggungjawab antara Deplu dan Depnaker) bagaimana penjelasannya?
10. Sudah efektifkah diplomasi publik melalui media massa khususnya surat kabar terhadap masalah tenaga kerja yang selama ini dilakukan?
11. Kalau sudah, bisa ditunjukkan letak efektifitas dan kenyataan empirisnya?
12. Kalau belum, apa yang menyebabkannya dan faktor-faktor apa sajakah yang paling berpengaruh terhadap efektifitas diplomasi publik melalui media massa, khususnya surat kabar?
13. Kegagalan diplomasi masalah tenaga kerja di Malaysia terlihat pada tetap dipulangkannya ratusan ribu tenaga kerja di Malaysia beberapa bulan lalu, bagaimana komentar Bapak/Ibu?
14. Adakah kegagalan tersebut dijadikan pelajaran untuk menyusun model diplomasi publik melalui surat kabar yang lebih efektif?
15. Bagaimana model diplomasi publik melalui surat kabar terhadap masalah tenaga kerja yang dianggap efektif sampai pada memenangkan negosiasi dengan negara tetangga?
16. Untuk menyusun model diplomasi publik melalui media massa mengenai masalah tenaga kerja di Malaysia, langkah-langkah apa saja yang direncanakan?

### III.5. Jenis Data

Ada dua jenis data yang dibutuhkan dalam penelitian ini yakni *pertama* data primer yaitu data yang diperoleh melalui penelitian di lapangan. Data jenis ini bisa berupa hasil dari analisis teks yang dilakukan dan hasil wawancara dengan pihak Departemen Luar negeri mengenai teknik diplomasi masalah TKI di Malaysia. Jenis data yang *kedua* adalah data sekunder. Data sekunder diperoleh dari hasil penelitian pihak lain, dari buku-buku teks yang sudah ada maupun data-data yang sudah ada di Departemen Luar Negeri.

### III.6. Teknik Analisis Data

Analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif yakni melihat temuan dalam penelitian dengan melakukan penilaian berdasar teori yang ada untuk kemudian berdasar temuan dan teori yang ada akan disusun sebuah model diplomasi melalui surat kabar yang baru dan secara kualitatif dianggap lebih baik dan lebih efektif. Model diplomasi dianggap efektif apabila dalam pemanfaatan media surat kabar tersebut mampu menumbuhkan opini publik domestik maupun internasional yang baik. Penggalangan opini publik dilakukan dengan semaksimal mungkin memanfaatkan surat kabar oleh semua aktor pelaku diplomasi dari kepala negara, para menteri sampai pada para diplomatnya.

**III.7. Kerangka Penelitian**

TAHAP I	TAHAP II
1. Analisis Wacana teks berita Masalah TKI ilegal yang mencerminkan teknik diplomasi pemerintah RI	1. Klarifikasi dengan pihak Deplu mengenai hasil temuan dari penelitian tahap I dengan teknik diplomasi yang pernah dilakukan.
2. Data awal mengenai teknik diplomasi melalui surat kabar	2. Eksplorasi dengan wawancara mengenai model diplomasi baru yang dianggap lebih lebih efektif.
	3. Model diplomasi melalui surat kabar yang baru.

## **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **IV.1. Deskripsi Objek Penelitian**

#### **IV.1.1. Perkembangan Kebijakan Diplomasi Luar Negeri Indonesia**

Sejak permulaan kemerdekaan, Indonesia telah mengembangkan kebijakan luar negeri bebas aktif sesuai dengan yang tercantum di dalam pembukaan UUD 1945 yaitu ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Keberhasilan Indonesia dalam menyelenggarakan Konferensi Asia Afrika pada tahun 1955 merupakan bukti nyata dari keberhasilan Indonesia dalam melaksanakan politik luar negerinya.

Dalam situasi dunia yang sudah tidak ada lagi kekuatan besar yang saling berhadapan atau setelah berakhirnya perang dingin, banyak yang mempertanyakan apakah GNB (Gerakan Non Blok) masih relevan setelah berakhirnya Blok Timur dan Blok Barat serta suasana Perang Dingin yang menandai politik dunia selama 42 tahun. Di lain pihak terdapat pula kalangan yang mempertanyakan apakah Indonesia secara terus-menerus dapat secara konsekuen mempertahankan kebijakan politik luar negerinya? Pertanyaan semacam itu muncul mengingat di masa pemerintahan Orde Lama dengan Soekarno sebagai presidennya, Indonesia pernah dianggap terlalu dekat dengan salah satu blok yang sedang bertikai. Sedangkan di masa Orde Baru, Indonesia dianggap terlalu dekat dengan Blok Barat.

Semasa Orde Lama semenjak kemerdekaan, politik luar negeri Indonesia terutama ditujukan untuk mencari pengakuan dunia internasional atas kemerdekaan yang diproklamasikan dan mempertahankan sistem negara kesatuan terutama

selama periode 1945 sampai 1949. Kegiatan diplomatik lebih banyak dipusatkan untuk berunding dengan kekuasaan kolonial secara bilateral maupun dalam kerangka multilateral. Pengakuan Belanda atas Republik Indonesia diakhir tahun 1949 melalui Konferensi Meja Bundar yang telah didahului oleh serangkaian aksi militer oleh Belanda terjadi berkat keberhasilan diplomasi Indonesia.

Setelah pemulihan kemerdekaan, diplomasi Indonesia lebih banyak dipusatkan pada upaya mengembalikan Irian Barat ke dalam negara kesatuan Indonesia. Tidak adanya dukungan dunia Barat atas upaya pengembalian wilayah tersebut telah mendorong Indonesia mendekati diri dengan negara Blok Timur untuk mendapatkan dukungan baik ekonomi maupun peralatan militer. Sikap Indonesia anti Barat akhirnya bermuara pada radikalisasi kebijakan luar negeri dengan membentuk poros Jakarta-Peking. Kedekatan dengan Blok Timur, kemerosotan ekonomi dalam negeri merupakan kesempatan bagi PKI untuk melakukan kudeta yang gagal pada 30 September 1965 (yang dikenal dengan peristiwa G-30 S/PKI) dan bermuara pada pengakhiran kekuasaan Presiden Soekarno.

Setelah mengalami hiper inflasi sebanyak 500% dan defisit anggaran belanja sekitar 300% yang ditinggalkan pemerintah Orde Lama, Presiden Soeharto secara dramatis mengubah kebijakan luar negeri Indonesia dari pro Timur menjadi dekat ke Barat. Presiden Soeharto beranggapan bahwa Indonesia akan berhasil dalam pembangunan ekonominya kalau didukung oleh lingkungan politik yang stabil dan kondusif. Oleh karena itu, Indonesia ikut mendirikan ASEAN pada bulan Agustus 1967, mengembangkan hubungan dan kerjasama di berbagai bidang dengan negara-

negara lainnya dan mengupayakan terciptanya kawasan aman, damai dan sejahtera bagi negara-negara Asia Tenggara.

Indonesia dengan diplomasinya yang *low key* telah berhasil mengembangkan ASEAN, menciptakan kedamaian di kawasan dan memajukan kesejahteraan penduduk di dalam negeri. Diplomasi Indonesia juga sangat efektif dalam memulihkan keamanan dan kesatuan Kamboja yang bermuara pada Konferensi Internasional tentang Kamboja di Paris bulan Oktober 1991. Stabilisasi politik dalam negeri telah meningkatkan bobot Indonesia di berbagai forum dengan ditunjuknya Indonesia sebagai penyelenggara KTT GNB X di Jakarta tahun 1992 dan sebagai anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB periode 1995-1996.

Selama Orde Baru kebijakan luar negeri Indonesia lebih banyak dipusatkan untuk meningkatkan kepercayaan dunia terhadap Indonesia dan menarik para investor asing untuk menanam modalnya bagi pengembangan ekonomi. Namun pada tahun 1996, di Indonesia terjadi kerusuhan yang berakhir dengan mundurnya Soeharto. Peristiwa ini membawa dampak yang cukup besar bagi Indonesia yaitu terjadinya krisis ekonomi dan moneter serta mengakibatkan kekacauan politik yang mengikis daya tahan bangsa dalam masa yang berkepanjangan. Kekacauan politik dan kerusuhan mengakibatkan beban diplomasi Indonesia menjadi semakin berat.

Selain untuk membangun citra yang porakporanda akibat dari berbagai peristiwa kerusuhan, konflik dan bahkan juga terorisme, diplomasi yang dijalankan oleh pemerintah Republik Indonesia (RI) juga harus mampu meyakinkan kepada banyak negara untuk bersedia menanamkan investasi di Indonesia. Pendek kata,

diplomasi harus mampu menjadi wahana untuk memperjuangkan kepentingan bangsa tidak hanya dalam kondisi normal melainkan juga dalam kondisi krisis.

Terpilihnya Abdurrahman Wahid sebagai Presiden pada pemilu Juni 1999 telah membawa harapan bagi pemulihan ekonomi dan pengembangan demokrasi. Kondisi ini tidak berlangsung lama, presiden Abdurrahman Wahid membalik kondisi yang sudah mulai baik dengan pernyataan-pernyataan kontroversial yang memancing perlawanan dari lawan-lawan politiknya. Kekacauan politik kembali terjadi, bahkan memuncak dengan diturunkannya Abdurrahman Wahid dari kursi kepresidenan melalui sidang Istimewa MPR. Harapan untuk memperbaiki citra bangsa kembali luntur. Beban diplomasi dalam meyakinkan dunia untuk datang dan menjalin persahabatan menjadi semakin berat. Tantangan diplomasi Indonesia ke depan bukan menjadi semakin ringan tapi justru semakin berat seiring berbagai peristiwa sulit yang dihadapi bangsa ini.

#### **IV.1.2. Pasang Surut Hubungan RI - Malaysia**

**Tahun 1963-1966 Konfrontasi Indonesia - Malaysia.** Ketidaksetujuan Indonesia atas federasi yang dibentuk oleh Inggris dan Malaysia menyebabkan terjadi ketegangan di antara keduanya. Tahun 1966 hubungan antara kedua negara dijalin kembali.

**Tahun 1967 sampai tahun 2002 Sengketa Sipadan-Ligitan.** Sengketa pulau ini dimulai tahun 1967. Juni 2002 kasus ini telah berada di tangan Mahkamah Internasional Den Haag dan RI telah diputuskan kalah atas kepemilikan kedua pulau itu di awal tahun 2003.

**Tahun 1970-2002.** Kasus TKI ilegal dari semenjak tahun 1970 sampai terjadinya kerusuhan TKI di Cyberjaya Malaysia pada bulan Januari 2002 sehingga pemerintah mengeluarkan UU no. 115/2002 yang memberlakukan hukum cambuk bagi tenaga kerja ilegal, termasuk para TKI, yang kemudian disusul dengan pemulangan TKI ilegal.

**Tahun 1982-1998 kebakaran hutan.** Kebakaran hutan yang terjadi di Sumatera dan Kalimantan pada 1982-1983, 1991, 1994, 1997-1998 sehingga menimbulkan gangguan asap di Malaysia dan Singapura.

**Pada tahun 1999 pernyataan Gus Dur.** Ketika menjadi presiden, Abdurrahman Wahid pernah mengeluarkan pernyataan di majalah FEER edisi 9 Desember 1999 yang mengatakan bahwa Perdana Menteri Malaysia Mahathir Mohammad telah meminta jasa baik Gus Dur untuk menghubungkan dan “membantu mewujudkan hubungan yang lebih dekat dengan Israel”. Pernyataan Gus Dur tersebut menimbulkan protes dari pemerintah Malaysia.

**Kasus Wisnu Gunardi pada bulan April tahun 2001.** Menlu Alwi Shihab meminta maaf kepada pemerintah Malaysia atas kehadiran duta besar Indonesia Wisnu Gunardi yang memenuhi undangan Wan Azisah Wan Ismail yang menimbulkan kecaman dari PM Mahathir Mohammad.

**Tahun 2002 pernyataan Amien Rais.** Kasus hubungan yang menegang antara RI dengan Malaysia yang terakhir terjadi di tahun 2002. Ketegangan itu mulai terasa pada tanggal 31 Juli dimana waktu itu adalah tenggat yang diberikan oleh Malaysia kepada TKI untuk meninggalkan Malaysia. Pelanggarnya akan dikenai denda dan cambuk. Pada 18 Agustus 2002 Amien Rais memberi kecaman



kebijakan Malaysia dan menilai hukuman cambuk tidak manusiawi serta menghina martabat Indonesia. Selang beberapa saat yakni pada tanggal 22 Agustus 2002 Menlu Malaysia Syed Hamid Albar mengatakan seharusnya Amien Rais melihat realitas dan ikut bertanggungjawab atas tingginya angka pengangguran di Indonesia.

#### IV.1.3. Kebijakan Diplomasi Publik

Tantangan diplomasi Indonesia yang semakin berat, selain disebabkan oleh kekacauan politik dalam negeri juga perubahan konstelasi politik internasional. Sistem politik internasional yang pada mulanya bipolar akan berubah menjadi multipolar dengan Amerika sebagai kekuatan yang paling dominan. Anggaran militer yang dimiliki mencapai hampir separoh anggaran militer seluruh dunia dan penguasaan hampir 45% perekonomian dunia, membuat Amerika menjadi negara yang sangat kuat.

Selanjutnya sebagai akibat dari reformasi di Indonesia, bermunculanlah berbagai aktor yang juga ingin ikut mempengaruhi kebijakan luar negeri (Mauna, 2003). Setidaknya terdapat lima kelompok aktor diplomasi yang turut mempengaruhi kebijakan luar negeri. Kelima kelompok itu adalah parlemen, media massa, organisasi non-pemerintah, aktor-aktor agama dan sosial dan individu-individu non-pemerintah. Munculnya aktor-aktor baru dalam diplomasi ini menjadikan diplomasi publik menjadi model diplomasi yang cukup penting.

Dalam struktur Departemen Luar Negeri mulai tahun 2002 melalui Surat Keputusan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia No. SK.053/OT/11/2002/01 membentuk Direktorat Diplomasi Publik yang bertugas mendapatkan dukungan

publik dalam pelaksanaan politik luar negeri RI berdasarkan kebijakan teknis yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal.

## IV.2. Hasil Penelitian

### IV.2.1. Surat kabar Kompas

*Kompas* terbit pertama kali Senin, 28 Juni 1965 setebal empat halaman, dicetak 4.800 eksemplar. Pada bulan-bulan pertama *Kompas Kompt Pas Morgen* atau “Kompas yang datang pada keesokan harinya” karena sering telat terbit. Oleh PKI namanya dipelesetkan sebagai “komando pastor”, sebab tokoh-tokoh pendiri dan perintisnya berasal dari golongan Katolik. Diawali tidak lebih dari 10 orang di bagian redaksi dan bisnis, sampai tahun 1972, kantor redaksi ada di Jl. Pintu Besar Selatan, kemudian pindah ke Jl. Pintu Palmerah Selatan 22-26 Jakarta.

Moto “Amanat Hati Nurani Rakyat” di bawah logo Kompas, menggambarkan visi dan misi bagi disuarakannya hati nurani rakyat. Kompas ingin berkembang sebagai institusi pers yang mengedepankan keterbukaan, meninggalkan pengkotakkan latar belakang suku, agama, ras dan golongan. Ingin berkembang sebagai “Indonesia Mini”, karena dia sendiri adalah menjadi lembaga yang terbuka dan kolektif, ingin ikut serta dalam upaya mencerdaskan bangsa. Kompas ingin menempatkan kemanusiaan sebagai nilai tertinggi, mengarahkan fokus perhatian dan tujuan pada nilai-nilai transenden atau mengatasi kepentingan kelompok. Rumusan bakunya adalah “humanisme transendental”

“Kata Hati Mata Hati”, pepatah yang kemudian ditemukan, menegaskan semangat empati dan *compassion* Kompas. Pernah ditutup tanggal 21 Januari

sampai 5 Februari 1978 bersama sejumlah koran lain, Kompas pernah meraih tiras sampai 600.000 exemplar, yang kemudian menurun sampai angka 450,000 = 500.000 eksemplar sampai sekarang (Sekilas Sejarah Kompas, 2000).

#### IV.2.2. Surat kabar *Republika* membawa suara Islam Modern di Indonesia.

*Republika* adalah surat kabar yang didirikan oleh Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) melalui PT. Yayasan Abdi Bangsa pada saat pemerintahan Soeharto memberi angin segar pada kalangan Islam dalam pentas perpolitikan di Indonesia. *Republika* kemudian lahir sebagai koran yang membawa suara umat Islam, terutama kalangan Islam modern yang *well educated*.

Harian *Republika* juga hadir untuk menjawab keprihatinan kalangan Islam terhadap tidak adanya media Islam yang mampu bersaing dengan surat kabar yang dikelola oleh kalangan Katholik maupun Kristen. Sejak di *breidel*-nya harian *Abadi* pada tahun 1974, pers Islam termarginalisasi dan kalah bersaing dengan pers yang lebih profesional dari kalangan sekuler dan kepentingan Kristen (Hill, 1996 : 124 – 125).

Kelahiran *Republika* diawali dengan diselenggarakannya seminar tentang pers Islam oleh ICMI pada tanggal 28 November 1991. Seminar ini merekomendasikan muncul media Islam yang cukup kuat baik dari segi pengaruh sosial politik maupun dari aspek bisnis untuk mengatasi ketimpangan pers Islam sebelumnya. Harapan itu menjadi kenyataan dengan lahirnya *Republika* pada tahun 1993.

Sejak kelahirannya, *Republika* sampai tahun ini telah mampu meraih posisi ketiga dalam meraih pembaca. Saat ini *Republika* mampu mencapai 335 pembaca di bawah Kompas 1.500 pembaca dan Media Indonesia 396 pembaca.

Pada tahun 2002, tepatnya mulai 3 April 2002, bertepatan dengan 20 Muharram 1423 H, *Republika* memasuki babak baru dengan mencatatkan sahamnya di lantai bursa. PT Abdi Bangsa Tbk, perseroan penerbit harian *Republika* mencatatkan sahamnya (listing) di Bursa Efek Jakarta (BEJ), dengan penjamin emisi saham PT Rifan Financindo. Tidak kurang dari 400 juta lembar saham dicatatkan di BEJ dengan harga penawaran Rp.105 dengan nilai nominal Rp.100. Diharapkan akan diserap dana segar dari masyarakat sekitar Rp. 20 Milyar pada saat *right issue*.

*Republika*, menurut Erick Thohir (dalam Arif Wibawa dan Subhan Afifi, 2003), adalah *koran komunitas Islam*. Sebagai koran komunitas Islam, pasar *Republika* menjadi sangat *segmented*. Dalam segmen tersebut, saat ini, pembaca *Republika* mempunyai karakteristik potensial untuk pengembangan pasar masa depan. Sekitar 95 persen pembaca adalah pelanggan dan loyal (70 % berlangganan 1-6 tahun) dan 66 % pembaca berusia muda produktif (20-45 tahun). Pembaca *Republika* berprofesi *white collar* (61 %) dan di atas 40 % berpendapatan di atas Rp 3 juta per bulan. Secara psikografis pembaca dipetakan sebagai Islam, berpendidikan, loyal, demokrat, moderat, inklusif, toleran, berwawasan, peduli keluarga, dan masyarakat perkotaan.

Karakteristik *Republika* sebagai koran komunitas Islam ditunjang oleh karakterisk pembaca yang loyal, tersegmentasi jelas, usia muda dan berkemampuan.

Berdasarkan survei kondisi psikografis pembaca sangat mendukung arah dan kesinambungan usaha, yakni pembaca muslim yang toleran, moderat, inklusif, *smart*, peduli keluarga, berkarir mapan, muslim *whitecollar*, berusia 20-45 tahun berpendidikan akademi ke atas dan peduli Islam. 95 % pembaca berlangganan (pelanggan) dan loyal. 70 % diantaranya sudah berlangganan satu sampai enam tahun. Kehadirannya bukan hanya menjadi saluran bagi aspirasi umat Islam, melainkan juga mendorong tumbuhnya pluralisme informasi di masyarakat — sebuah suasana yang sebelumnya jarang bisa ditemukan (*Ibid.*, 2003).

#### **IV.2.3. Berita Masalah TKI di Malaysia dalam Surat kabar Kompas dan Republika: Model Diplomasi dalam Perspektif Analisis Wacana**

Berita seputar pemulangan TKI ilegal di Malaysia mulai muncul di media massa khususnya di surat kabar Kompas dan Republika di bulan Juli sampai Agustus tahun 2002. Pemuatan berita di Kompas dan Republika tersebut menyusul mulai diberlakukannya UU Malaysia No.115/2002 mengenai pengaturan tenaga kerja ilegal. Akibat dari pemberlakuan Undang-Undang tersebut, ribuan TKI di Malaysia terancam dipulangkan dan bagi mereka yang tertangkap sampai batas waktu yang ditentukan akan terkena hukum cambuk.

Kondisi itu membuat pemerintahan Indonesia bertindak untuk membantu warganya yang sedang menghadapi masalah. Kasus pemulangan itu bukan lagi sekedar menjadi masalah TKI semata melainkan sudah menjadi persoalan bangsa. Sudah dapat dipastikan, pemulangan tersebut akan menambah peningkatan angka

pengangguran di dalam negeri yang sangat besar. Persoalan sosial juga rawan muncul pasca pemulangan ribuan TKI.

Untuk menangani permasalahan TKI ini, pemerintah Indonesia telah melancarkan diplomasi terhadap Malaysia. Dari analisis berita di surat kabar Kompas dan Republika, dapat dikenali tiga tahap diplomasi yang memiliki tujuan dan target yang berbeda-beda. *Tahap pertama* adalah diplomasi yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia sebelum tanggal 31 Juli yang merupakan batas akhir bagi TKI berada di Malaysia. Diplomasi yang dilakukan untuk mencapai target agar TKI yang ada di Malaysia tidak sempat dipulangkan melainkan cukup diproses dokumen keimigrasiannya di Malaysia.

*Tahap kedua* adalah diplomasi yang dilakukan ketika menghadapi kenyataan bahwa harapan Indonesia untuk melakukan semacam pemutihan tidak terwujud. Dengan kata lain Malaysia tetap akan memulangkan TKI ilegal. Diplomasi yang dilakukan kemudian adalah untuk mencapai target agar Malaysia memberikan ampunan dan memperpanjang masa pemulangan TKI.

*Tahap ketiga* adalah diplomasi untuk menyiapkan berbagai MoU yang nantinya dapat menjamin keberadaan TKI di Malaysia. Tahap ini dimulai setelah tanggal 1 Agustus sampai pada kunjungan Perdana Menteri Malaysia ke Indonesia tanggal 8 Agustus 2002.

*Tahap keempat* adalah diplomasi yang dilakukan untuk memadukan semua upaya memulangkan TKI di Malaysia secara baik. Setelah semua upaya yang dilakukan tidak mendapat hasil yang maksimal, maka paling tidak pemerintah Indonesia mengharapkan kerjasama yang baik dari Malaysia untuk memulangkan

TKI dan bersedia kembali menerima TKI yang sudah lengkap dokumen keimigrasiannya dengan waktu yang tidak terlalu lama.

*Tahap kelima* adalah diplomasi yang dilakukan pemerintah Indonesia untuk meredakan kemarahan masyarakat dari dalam negeri yang marah karena menyaksikan hukuman cambuk yang diberlakukan terhadap TKI. Diplomasi ini memiliki target menjaga hubungan baik Indonesia-Malaysia supaya tidak lebih memburuk bahkan mengarah pada konflik fisik.

Dalam diplomasi tahap pertama yang memiliki tujuan untuk meyakinkan pihak Malaysia agar tidak memulangkan TKI melainkan hanya diproses dokumennya di Malaysia saja tidak dapat dilakukan dengan baik, seperti halnya yang tercantum dalam berita-berita suratkabar Kompas dan Republika. Salah satunya tampak pada respon suratkabar yang belum dapat dikelola dengan baik oleh strategi diplomasi yang dilancarkan Deplu.

Analisis dalam tahap pertama ini menemukan bahwa suratkabar belum tampak dimanfaatkan secara maksimal oleh pemerintah Indonesia dalam melancarkan jurus-jurus diplomasinya. Suratkabar Indonesia, melalui berita yang dimuatnya, justru tampak sangat kritis terhadap semua langkah diplomasi yang dilakukan pemerintah Indonesia. Karena sangat kritis, suratkabar Indonesia justru menjadi beban tersendiri bagi diplomasi. Direktorat Diplomasi publik sendiri tampak sama sekali kurang memanfaatkan suratkabar. Bahkan terkesan menjauhi suratkabar.

Oleh karena itu, dilakukan analisis wacana berita surat kabar Kompas dan Republika yang menggunakan perangkat wacana berturut-turut: tematik, skematik, semantik sintaksis, stilistik, retorik.

#### IV.3.1.1. Tematik

Dari berita di Kompas dan Republika tampak sekali dalam menanggapi permasalahan tersebut surat kabar menunjukkan sikap yang berbeda. Harian Kompas lebih menganggap masalah TKI merupakan masalah yang penting. Sedangkan surat kabar Republika masih menganggap masalah lain seperti sidang tahunan MPR lebih penting. Hal tersebut ditunjukkan dengan penempatan berita masalah itu. Kompas lebih sering menempatkan berita masalah TKI di halaman satu. Sebanyak dua berita menjadi *headline* dari sebanyak 12 item berita yang dianalisis di surat kabar Kompas. Sedangkan Republika dari sebanyak 10 berita yang dianalisis hanya terdapat 2 berita yang dimuat di halaman satu dan 1 diantaranya adalah *headline*.

Dari berita yang dianalisis di kedua surat kabar juga menunjukkan pemilihan kata yang berbeda. Kompas lebih banyak menggunakan pemilihan kata yang lugas dalam menggambarkan peristiwa pemulangan TKI tersebut. Untuk menyebut status TKI di Malaysia yang bermasalah, Kompas dan Republika lebih suka menggunakan kata *illegal* daripada kata pekerja tanpa ijin. Hal itu tampak pada beberapa contoh judul berita di kedua harian berikut ini:

PM Mahathir Mohammad: Pemulangan TKI Ilegal untuk Selamatkan Rakyat (*Kompas*, 9 Agustus 2002)



130.000 TKI Ilegal Bertahan di Malaysia (*Kompas*, 5 Agustus 2002)

Sejumlah WNI dan TKI Ilegal Terjaring Razia (*Kompas*, 2 Agustus 2002).

RI Upayakan Pemulangan TKI Ilegal (*Republika*, 24 Juli 2002)

Mahathir-Megawati Bahas TKI Ilegal (*Republika*, 8 Agustus 2002)

Soal TKI Ilegal, Menakertrans Siap Mundur (*Republika*, 13 Agustus 2002)

Selain tampak jelas pemakaian kata *ilegal* dijudul berita juga dipakai dalam *body* berita.

#### IV.3.1.2. Skematik

Pemilihan kata *ilegal* tersebut secara langsung menunjukkan belum adanya kerjasama yang baik antara pemerintah dalam hal ini Departemen Luar Negeri untuk memberi sikap yang lebih baik kepada para TKI. Sikap ini diharapkan akan memberikan citra yang baik bagi TKI. Penyebutan TKI ilegal sebetulnya tidak diinginkan oleh pemerintah dalam hal ini Departemen Luar negeri karena dianggap merugikan. Hal ini tampak pada penjelasan Juru Bicara Menteri Luar Negeri Marty Natalegawa kepada pers yang lebih suka menyebutkan kata TKI tanpa ijin. Penyebutan TKI tanpa ijin jelas lebih baik dan berkesan netral daripada TKI ilegal.

Dari analisis ini tampak bahwa diplomasi pemilihan kata-kata melalui surat kabar sudah tidak berhasil. Pemilihan kata yang tepat sudah pasti akan mencerminkan ketegasan proses diplomasi publik yang akan digalakkan melalui media massa. Dukungan surat kabar dalam bentuk memberi pelabelan yang baik terhadap TKI tidak terwujud. Ketiadaan dukungan semacam ini jelas akan melemahkan diplomasi yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia. Dengan

pelabelan ini menunjukkan bahwa secara tidak langsung masyarakat Indonesia melalui surat kabar memang telah memberi status TKI di Malaysia bermasalah dengan label *illegal*.

Kata lain yang cukup dominan dipakai oleh kedua surat kabar dalam menggambarkan peristiwa itu adalah *pemulangan*. Pemulangan adalah kata penghalusan dari *pengusiran*, *pendeportasian* dan *repatriasi*. Kata pemulangan mencerminkan bahwa upaya yang dilakukan oleh pemerintah Malaysia adalah lebih manusiawi daripada pengusiran. Kenapa surat kabar Indonesia lebih menyukai memakai kata pemulangan daripada pengusiran?

Logika yang hampir sama bahkan paralel dengan pemakaian kata *illegal* di atas dengan pemakaian kata *pemulangan* adalah pemerintah Indonesia berkait dengan TKI ini sebagai pihak yang bersalah. Sebagai pihak yang bersalah maka citra yang muncul secara tidak disengaja dan diatur adalah bahwa pemerintah Indonesia buruk dan pemerintah Malaysia baik. Kesan ini membawa beban psikologis yang sangat besar dan mengganggu strategi diplomasi yang dilakukan Indonesia.

Kesan yang muncul akan berbeda apabila pemberitaan di surat kabar Kompas dan Republika memakai kata tenaga kerja tanpa ijin dan kata pengusiran oleh pemerintah Malaysia dalam kasus TKI ini. Pemakaian kata itu akan menumbuhkan optimisme dan keyakinan maupun harga diri ketika harus membela warganya. Kata pengusiran juga akan mampu menggalang opini dan simpati dari masyarakat Indonesia daripada kata pemulangan. Opini dan simpati ini akan menjadi modal diplomasi yang sangat kuat bagi pemerintah Indonesia. Jadi dapat

dikatakan untuk diplomasi publik melalui surat kabar sebenarnya pemerintah Indonesia sudah kalah sebelum berperang.

Beberapa penggunaan kata *pemulangan* itu tampak pada judul berita di bawah ini:

RI Minta 300.000 TKI tak dipulangkan (*Kompas* 8 Agustus 2002)

Tersedia Rp 20 Milyar untuk Pemulangan TKI (*Kompas*, 7 Agustus 2002)

RI Upayakan Pemulangan TKI Ilegal (*Republika*, 24 Juli 2002).

Kesan yang mencerminkan bahawa pemerintah Indonesia atau para TKI sebagai pihak yang bersalah sedangkan pemerintah Malaysia sebagai pihak yang benar juga muncul dalam berita di waktu lain seperti tampak di bawah ini :

**PM Mahathir Mohammad:  
Pemulangan TKI Ilegal untuk Selamatkan Rakyat**

Perdana Menteri (PM) Malaysia Mahathir Mohammad mengatakan, pihaknya terpaksa memulangkan para pekerja ilegal karena dari 24 juta penduduk Malaysia, dua juta diantaranya atau sekitar 10 persen adalah para pekerja asing. Di antara para pekerja asing yang bekerja di Malaysia tersebut ada tenaga kerja Indonesia (TKI) ilegal.

Menurut Mahathir, para pendatang ilegal yang tidak mempunyai pekerjaan ini sering melakukan tindakan-tindakan yang tidak diinginkan.

“Sebagai pemerintah yang perlu menjaga keselamatan rakyat, maka terpaksa kita mengurangkan bilangan (mengurangi jumlah-red) mereka yang datang tanpa ijin dan tidak mempunyai pekerjaan,” (*Kompas*, Agustus 2002).

Berita itu jelas sekali memberi latarbelakang rasional yang menjelaskan kenapa mesti terjadi pemulangan TKI di Malaysia. Landasan rasional kenapa TKI harus dipulangkan disampaikan dengan gamblang. Sementara bagaimana strategi

diplomasi pemerintah Indonesia tidak dapat dijelaskan secara gamblang landasan rasionalnya. Seperti tampak dari bagian lain berita itu :

Ketika ditanya upaya pemerintah untuk mencegah TKI ilegal masuk Malaysia, Megawati mengatakan, ia telah membicarakan hal ini dalam sidang kabinet, dan menyampaikan hal itu kepada Mahathir dalam pertemuan keduanya. “Kami telah membentuk task force (satuan tugas –red) untuk mengumpulkan berbagai masalah di Indonesia dan Malaysia untuk kemudian mencari solusinya (*Kompas*, 9 Agustus 2002).

Dalam pernyataan itu, masyarakat Indonesia masih belum dapat mengetahui apa yang sebenarnya sudah dibicarakan oleh pemerintah dan apa yang sudah disampaikan kepada Mahathir selain hanya pembentukan satuan tugas.

Dalam rangkaian peristiwa yang berkaitan dengan TKI di Malaysia, peristiwa yang cukup penting adalah upaya pemerintah Indonesia untuk membebaskan TKI dari ancaman pendeportasian oleh pemerintah Malaysia. Dalam berita yang ditulis oleh Kompas maupun Republika tampak pemilihan kata sebagai berikut:

Pemerintah RI meminta kepada Malaysia agar 300.000 tenaga kerja Indonesia (TKI) yang saat ini masih berada di negara itu tidak dipulangkan. Pemerintah berharap TKI ilegal ini bisa diproses dokumen keimigrasiannya di Malaysia tanpa harus dipulangkan lebih dulu ke Indonesia (*Kompas*, 8 Agustus 2002).

Indonesia sendiri berharap bisa membujuk Malaysia agar mau membiarkan para TKI ilegal itu tinggal sementara hingga status mereka jelas dan sah serta mempercepat pemulangan para pekerja yang telah kembali.

“Kami meminta lebih dari 300 ribu TKI di Malaysia tak pulang dulu,” ujar Wapres Hamzah Haz. (*Republika*, 8 Agustus 2002).

Dalam berita tersebut kata yang dipakai untuk berdiplomasi dengan Malaysia adalah *meminta* bukan *mendesak*. Kata *meminta* memang terasa halus dan

netral, namun tidak tegas dan tanpa harapan yang kuat. Namannya juga meminta, kalau dikabulkan ya syukur. Kalau tidak dikabulkan ya tidak apa-apa. Jadi dalam diplomasi melalui surat kabar pemilihan kata juga mencerminkan keinginan yang kurang kuat dari pemerintah Indonesia untuk memperjuangkan warga negaranya. Lain halnya kalau kata yang dipilih adalah kata *mendesak*. Indonesia *mendesak* Malaysia untuk memproses legalitas TKI di Malaysia. Kata *mendesak* lebih memiliki nilai keinginan kuat dan mencerminkan keseriusan pemerintah Indonesia untuk membela warganya.

Di samping itu, dalam beberapa kutipan Kompas dan Republika, tampak bahwa Indonesia masih hanya mengemukakan harapan agar TKI yang ada di Malaysia tidak dipulangkan. Sebuah harapan tentulah hanya menjadi harapan, kalau toh harapan itu tidak tercapai, tidak akan mengakibatkan apapun. Setidaknya kalau pemerintah Indonesia bersungguh-sungguh dalam menangani diplomasi untuk menyelamatkan warganya di Malaysia bukan harapan yang disampaikan melainkan keinginan kuat. Setelah keinginan dan desakan kepada pemerintah Malaysia untuk memberi kemudahan kepada warga Indonesia di sana, upaya-upaya lain dilakukan.

Upaya-upaya lain yang seharusnya dilakukan adalah mengaktifkan lobi-lobi yang tidak formal seperti melalui Perusahaan Pengerah Tenaga Kerja (PJTKI) yang memiliki lobi kuat dengan dunia industri di Malaysia untuk membantu pemerintah Indonesia dalam masalah TKI ini. Bahkan bisa dikatakan problem tenaga kerja ini muncul salah satunya karena kesalahan PJTKI yang tidak mempertimbangkan secara masak dalam melakukan pengiriman tenaga kerja ke Malaysia.

Diplomasi yang tidak sepenuh hati itu juga tercermin pada pihak yang mengeluarkan statemen. Sepanjang yang disampaikan media, belum pernah sekalipun presiden Megawati Soekarnoputri mengeluarkan statemen yang tegas apa kemauan pemerintah Indonesia yang dipakai sebagai pegangan bagi semua unsur dalam pemerintahan untuk mengupayakan strategi diplomasi yang padu. Pernyataan mengenai permintaan Indonesia untuk hanya memproses TKI ilegal di Malaysia saja disampaikan oleh Wakil Presiden Hamzah Haz yang hanya menjadi orang nomer dua di Republik Indonesia.

Permintaan itupun tinggal permintaan karena tidak diikuti langkah-langkah konkrit untuk mewujudkannya. Melalui liputan yang ditulis *Republika* sebenarnya telah ada upaya-upaya dari elemen masyarakat selain pemerintah untuk melakukan desakan kepada pemerintah Malaysia seperti dalam berita di bawah ini:

Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI) mengungkapkan bahwa ada celah untuk mengupayakan amnesti atau pengampunan bagi TKI yang sudah divonis bersalah oleh pengadilan Malaysia. Selain itu, pengampunan juga dapat diupayakan kepada 37 TKI yang masih dalam proses pengadilan yang terancam mendapatkan hukuman cambuk (*Republika*, 22 Agustus 2002).

Para pengusaha Malaysia sepakat. Federasi majikan Malaysia menyebutkan bahwa lebih dari separuh pekerja konstruksi negeri ini merupakan pekerja ilegal. Sejumlah perusahaan konstruksi terancam terkena penalti kontrak bila proyek yang tengah berjalan terlambat diselesaikan karena kekuarangan pekerja (*Republika*, 8 Agustus 2002).

Dari dua berita di atas tampak bahwa sebenarnya potensi untuk melakukan diplomasi publik dalam mengatasi persoalan TKI ilegal dapat sangat besar, namun semua itu tidak dikelola dengan baik. Berbagai elemen masyarakat dapat dipakai sebagai aktor diplomasi untuk menjalankan strategi yang telah disusun pemerintah.

Aktor-aktor tersebut dapat melakukan diplomasi langsung maupun secara tidak langsung. Secara langsung, seperti yang dilakukan oleh KNPI, dimana mereka mendatangi langsung pemerintah Malaysia dan menyampaikan keinginannya. Sedangkan diplomasi secara tidak langsung adalah dengan memnciptakan opini publik dengan menggunakan suratkabar.

#### **IV.3.2.3. Semantik**

Analisis pada level kalimat terhadap berita-berita di suratkabar Kompas dan Republika menunjukkan beberapa hal: tidak fokus apa yang sebenarnya diinginkan oleh pemerintah Indonesia, kalau ada, meskipun tidak jelas, tuntutan pemerintah Indonesia rasionalisasi dari tuntutan yang diajukan oleh pemerintah Indonesia tidak kuat, tidak jelas siapa yang bertanggungjawab dalam diplomasi penanganan masalah TKI ini dan tampak bahwa diplomasi melalui suratkabar tidak efektif karena hanya memperlihatkan tidak padunya strategi diplomasi yang diterapkan.

Tuntutan yang diajukan oleh pemerintah Indonesia terhadap TKI di Malaysi tidak fokus karena terlihat reaksi pemerintah Indonesia terhadap permasalahan ini sangat lambat dan tidak ada prioritas yang akan diselesaikannya. Berita mengenai pemberlakuan UU Malaysia No 115/2002 ini sudah diketahui pada bulan Maret. Sejak itu seharusnya pemerintah Indonesia sudah menyusun langkah-langkah yang hasrus dilakukan. Ketika ternyata benar adanya TKI Indonesia dipulangkan oleh pemerintah Malaysia pada batas waktu yang sudah ditentukan yakni tanggal 31 Juli 2002, diplomasi yang dilakukan pemerintah Indonesia terpecah pada banyak target. Target yang pertama adalah Malaysia bersedia memutihkan TKI sehingga tidak

perlu dipulangkan. Target kedua perpanjangan waktu batas akhir, pengampunan sampai pada penyusunan langkah bersama untuk mengantisipasi hal-hal yang kemungkinan timbul diseperti masalah TKI di masa depan. Semua target itu saling bertumpang tindih sehingga tidak jelas mana yang dijadikan prioritas. Hal ini tampak pada pemberitaan di bawah ini:

Berkaitan dengan masih banyaknya TKI yang masih berada di Sabah ini, Wakil Bupati Nunukan Khasmir Floret menyatakan, pihaknya telah mengirimkan surat permohonan perpanjangan masa pengampunan kepada pemerintah Malaysia.

Ia juga telah meminta Pemerintah Provinsi Kaltim maupun pemerintah pusat untuk berunding dengan pemerintah Malaysia mengenai hal itu. "Saya dengar Pemerintah Sabah sudah bersedia memperpanjang masa pengampunan. Tetapi tidak dibatasi dua pekan atau sebulan, melainkan setiap hari ditinjau kembali (*Kompas* 30 Juli 2002).

Konsul Jenderal RI untuk Sabah dan Sarawak Muchamad Sukarna dalam pernyataan di Kinabalu, Minggu (4/8), mengatakan, pihaknya tengah melakukan pendekatan terhadap polisi dan pihak imigrasi setempat agar para TKI ilegal tersebut tidak ditangkap (*Kompas* 5 Agustus 2002).

Sampai pada tahap awal, diplomasi hanya dilakukan pada tingkat lokal dan hanya untuk kepentingan-kepentingan jangka pendek. Reaksi pemerintah pusat untuk melakukan diplomasi tingkat tinggi memang sangat terlambat. Akibatnya adalah target diplomasi menjadi tidak fokus.

Diplomasi tingkat tinggi antara pemerintah Indonesia dengan pemerintah Malaysia baru dilakukan pada tanggal 8 Agustus 2002 ketika Wakil Presiden meminta kepada pemerintah Malaysia untuk melakukan pemutihan terhadap para TKI ilegal. Permintaan ini pun tidak didasarkan pada rasionalisasi yang kuat.

Untuk memperjuangkan apa yang menjadi permintaan diplomasi tingkat tinggi yang dikemukakan oleh Wakil Presiden Hamzah Haz, tidak terdapat



keterpaduan antara beberapa elemen formal dari pelaku diplomasi. Sekali lagi ketidakpaduan ini mengakibatkan tidak fokusnya target diplomasi. Tidak fokusnya target diplomasi tingkat tinggi ini akhirnya mengakibatkan lemahnya diplomasi yang dijalankan.

Selain ketiadaan keterpaduan diplomasi antar departemen bahkan ketidakpaduan diplomasi itupun terjadi ditingkat Departemen Luar Negeri, seperti tampak dalam berita di bawah ini:

Mengenai kesepakatan yang ingin dicapai menyangkut TKI, Menlu mengatakan, "Kali ini targetnya bukan MoU, namun bagaimana para pemimpin merumuskan kerangka, di sektor formal maupun informal. Bagaimana ditata, bagaimana penyiapannya di dalam negeri, termasuk pelatihannya dan kemudian juga pengawasannya."

Sebaliknya, Duta Besar RI untuk Malaysia Hadi Wayarabi Al-Hadar mengatakan, penandatanganan MoU tentang tenaga kerja akan diperjuangkan agar bisa turut ditandatangani bersama-sama dengan kelima MoU lainnya (*Kompas*, 8 Agustus 2002).

Dari berita yang ditulis Kompas di atas tampak bahwa target diplomasi antara Menteri Luar Negeri dengan stafnya sudah sangat berbeda. Masalah tenaga kerja yang sebelumnya sudah disiapkan MoU untuk menyelesaikannya, ternyata tidak dapat ditandatangani pada tingkat kepala negara. Apa yang menyebabkan ketiadaan koordinasi semacam ini memang belum diketahui.

Di tingkat antar departemen, ketidakpaduan diplomasi tampak lebih memprihatinkan. Seperti tampak dalam berita di bawah ini:

### **Mennakertrans Tersinggung**

Secara terpisah, Menteri Tenaga kerja dan Transmigrasi (Menakertrans) Jacob Nuwa Wea menyatakan merasa tersinggung karena tidak dilibatkan dalam perundingan mengenai pemulangan TKI ilegal di Malaysia.

“saya tidak tahu apa alasan dibatalkannya penandatanganan perjanjian (MoU-Red) tentang pemulangan TKI ilegal. Supaya jelas, tanya saja kepada Menteri Luar Negeri (Menlu) Negeri Hassan Wirajuda,” kata Nuwa Wea Kamis Malam. Batalnya penandatanganan MoU, menurut Nuwa Wea adalah akibat kegagalan Menlu melakukan diplomasi dengan Malaysia (*Kompas*, 9 Agustus 2002).

Seusai sidang, Jacob membenarkan bahwa sidang sama sekali tidak membicarakan masalah TKI ilegal di Malaysia. “Kita tidak berbicara secara khusus. Karena, pada hari ini berbicara soal kekeringan,” tuturnya. Namun, Jacob menambahkan bahwa dia sudah minta presiden megawati agar secepatnya membicarakan masalah ini.

Saat disinggung wartawan bahwa masalah TKI ini lebih penting, Jacob menjawab dengan enteng, “Ya, itu kan menurut Anda.”...(*Republika*, 13 Agustus 2002).

Dari berita di atas terlihat bahwa penanganan diplomasi TKI tidak jelas siapa yang bertanggung jawab. Koordinasi di tingkat menteri kacau untuk target-target diplomasi yang telah ditentukan. Bahkan koordinasi yang kurang baik juga terjadi di tingkat menteri dengan pemimpin tertinggi negara seperti yang tercermin dalam berita di atas.

#### IV.3.1.4. Sintaksis

Strategi diplomasi yang tidak jelas menimbulkan pemahaman yang tidak lengkap dari masyarakat terhadap persoalan TKI ilegal dan penanganannya sehingga respon publik terhadap persoalan ini justru negatif. Respon publik yang negatif ini sangat kontraproduktif bagi diplomasi yang sedang dijalankan oleh pemerintah Indonesia.

Dalam situasi seperti itu, diplomaasi publik bukannya menjadi alat yang ampuh untuk menekan negara tetangga supaya bersedia mengikuti keinginan

pemerintah Indonesia, melainkan justru sangat memperkeruh suasana dan memperlebar persoalan ke hal-hal yang tidak lagi substansial masalah TKI. Suasana tersebut muncul dalam pemberitaan di surat kabar Kompas dan Republika seperti di bawah ini:

### **Hak interpelasi**

Secara terpisah, wakil Ketua DPR Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat (Kesra) Muhaimin Iskandar menegaskan, DPR akan menggunakan hak interpelasi (hak meminta keterangan menyangkut persoalan TKI di luar negeri kepada pemerintah.

“DPR sudah sering menanyakan dan menggugat pemerintah tentang kebijakan dan langkah-langkah pemerintah untuk menangani persoalan TKI di luar negeri, khususnya penanganan pemulangan TKI ilegal yang berada di Malaysia, tetapi tidak pernah direspons dengan sungguh-sungguh. Selama ini tidak ada kesigapan pemerintah menanganinya. Karena itu, DPR akan menggunakan hak interpelasinya,” katanya (*Kompas*, 8 Agustus 2002).

Wakil Ketua DPR Muhaimin Iskandar mengatakan pihaknya akan memanggil tiga menteri untuk memberi keterangan menyangkut penanganan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Malaysia. Ketiga menteri yang akan dipanggil pada Jumat (23/8) mendatang adalah Menlu Hassan Wirajuda, Menkeh/ HAM Prof Jusril Ihza Mahendra SH dan Menakertrans Jacob Nuwawea.

Menurutnya, hasil pertemuan dengan tiga menteri itulah yang menentukan jadi-tidaknya pembentukan panitia khusus (Pansus) TKI. Selain itu, tambahanya, pembentukan pansus itu juga masih tergantung kunjungan dari anggota DPR Malaysia. “Temen-teman PDIP sudah ke sana, nanti juga akan disusul dari PKB,”.. (*Republika*, 22 Agustus 2002).

Ketidakpuasan dari DPR tersebut dalam batas-batas tertentu juga mencerminkan ketidakpuasan publik terhadap penanganan masalah TKI di Malaysia. Selain secara internal mengganggu kinerja diplomasi yang dijalankan pemerintah Indonesia, hal tersebut juga melemahkan tekanan pemerintah Indonesia terhadap Malaysia.

Selain secara kelembagaan, melalui DPR, ketidakpuasan atas penanganan masalah TKI ini juga banyak yang disuarakan secara individual oleh beberapa pejabat pemerintah seperti Ketua MPR Amien Rais misalnya. Amien Rais mengecam hukuman cambuk bagi TKI di Malaysia sebagai menghina martabat bangsa Indonesia. Komentar tersebut sempat membuat hubungan RI-Malaysia menegang sehingga memaksa Menlu untuk memberi penjelasan guna meredakan ketegangan. Seperti tampak pada berita di bawah ini:

Menteri luar negeri Indonesia Hassan Wirajuda mengingatkan agar kericuhan seputar tenaga kerja Indonesia (TKI) tidak ditanggapi secara emosional. Demikian diungkap di Jakarta, Rabu (28/8).

“Selama ini kita bisa menanganinya dengan baik, jadi sayang kalau kita memperdebatkan masalah ini secara emosional. Sementara sesungguhnya jalur-jalur pendekatan antar pemerintah berlangsung dengan baik,” kata Wirajuda.

Ia melanjutkan, “Kedua belah pihak telah merancang proses perundingan tahap akhir pada September. Yang akan dirundingkan adalah sebuah kerangka kesepakatan untuk menangani masalah ini secara menyeluruh.” (*Republika*, 29 Agustus 2002).

Di samping itu, Menlu juga merasa perlu untuk mengingatkan media supaya tidak berspekulasi dalam melihat masalah TKI di Malaysia. Seperti tampak dalam berita di surat kabar *Republika* di bawah ini:

Pada kesempatan tersebut, Wirajuda juga berpesan kepada media agar tidak berspekulasi seputar pemberitaan tenaga kerja ini. Pasalnya, selama ini secara keseluruhan ada sekitar 1,1 juta TKI yang bekerja di Malaysia jika masing-masing memiliki tanggungan keluarga, maka korban sosial yang ditimbulkan akibat kericuhan ini bertambah banyak (*Republika*, 29 Agustus 2002).

Dalam kadar tertentu, komentar pejabat publik, tindakan DPR dan keprihatinan Menlu atas pemberitaan media, mencerminkan kegagalan diplomasi

publik yang dilakukan pemerintah Indonesia. Keikutsertaan publik dalam diplomasi tidak ikut membantu dan memperkuat tekanan melainkan justru memperkeruh suasana dan meperburuk hubungan diplomatik kedua negara. Kondisi seperti itu justru menjauhkan target-target diplomasi yang telah ditentukan, kalau itu ada targetnya.

#### **IV.4. Model Normatif Diplomasi Publik Masalah TKI di Malaysia melalui Surat kabar**

Seperti telah disinggung di atas bahwa saat ini aktor-aktor diplomasi tidak terbatas hanya pada Depertemen Luar Negeri saja melainkan juga elemen-elemen di dalam masyarakat. Setiap elemen di masyarakat dapat dimanfaatkan oleh diplomat pemerintah Indonesia untuk memenangkan diplomasi yang sedang dijalankan terhadap sebuah permasalahan.

Untuk memaksimalkan berbagai elemen masyarakat sebagai aktor diplomasi, peran surat kabar tidak dapat diabaikan. Surat kabar terutama dapat melakukan fungsi untuk memberi pemahaman yang lengkap dan menyeluruh terhadap publik mengenai sebuah persoalan diplomasi. Pemahaman yang menyeluruh dan lengkap yang dimiliki publik terhadap sebuah persoalan akan sangat membantu di dalam publik ikut membantu melakukan diplomasi yang sedang di jalankan oleh pemerintah. Akan tetapi sebaliknya, jikalau pemahaman yang diterima publik tidak lengkap, bisa jadi respon yang dilakukan justru kontraproduktif bagi strategi yang dilakukan.

Dalam kasus TKI di Malaysia, hal yang diharapkan dilakukan oleh surat kabar adalah memberi penjelasan yang lengkap terhadap permasalahan TKI di Malaysia. Berbekal pemahaman yang lengkap inilah, publik diharapkan dapat memberi respon positif dan membantu pemerintah didalam mengusahakan tercapainya target-target diplomasi yang menguntungkan bangsa Indonesia. Dengan kondisi itu diplomasi publik menjadi alat yang dapat membantu efektifitas diplomasi yang dilakukan. Pada titik ini peran surat kabar menjadi sangat penting dalam rangka membangun opini publik terhadap persoalan objek diplomasi.

Hal inilah yang juga telah disadari oleh Deplu dengan Dirjen Informasi, Diplomasi Publik Dan Perjanjian Internasionalnya, seperti yang disampaikan oleh Direktur Diplomasi Publik, Johanes Kristiarto Soeryo Legowo dalam sebuah wawancara dengan peneliti:

Diharapkan masyarakat mempunyai pemahaman yang utuh. Pemahaman yang utuh terhadap apa-apa yang terkait dengan pelaksanaan politik luar negeri kita. Dan atas dasar itu kita harapkan ada feed back balik dari masyarakat yang kita yakini akan bermanfaat bagi mekanisme pelaksanaan politik diplomasi luar negeri kita.

Masyarakat yang memiliki informasi yang utuh terhadap suatu permasalahan yang menjadi objek diplomasi akan mampu menjadi mitra yang baik bagi pemerintah.

Dan lebih dari itu, menggerakkan masyarakat menjadi mitra kita. Ikut juga menjadi pelaku diplomasi kita. Sekarang itu diplomasi nggak bisa lagi dilakukan oleh orang yang statusnya diplomat saja.

Dari wawancara di atas jelas digambarkan bahwa terdapat dua keasadaran penting dalam diplomasi publik yaitu: kesadaran bahwa masyarakat juga dapat menjadi aktor diplomasi yang cukup penting ketika informasi yang diterimanya tentang

sebuah permasalahan lengkap dan masyarakat bisa menjadi mitra pemerintah untuk melakukan diplomasi.

Dalam diplomasi masalah TKI di Malaysia sebetulnya banyak elemen di masyarakat yang dapat dijadikan mitra di dalam mensukseskan diplomasi yang dijalankan. Direktur Diplomasi Publik menyebutkan beberapa pihak dan upaya yang harus dilakukan untuk menjadikannya mitra diplomasi yang baik:

PJTKI (Perusahaan Pengerah Tenaga Kerja) misalnya, kalau mereka sudah melakukan semuanya sesuai dengan aturan yang ada sehingga sejak dari awal keberangkatan TKI dari Indonesia mereka sudah terlindungi. Hal itu sebetulnya mereka sudah melakukan membantu pelaksanaan diplomasi.

Pemahaman terhadap semua aturan ketenagakerjaan yang berlaku di Malaysia harus dimiliki oleh PJTKI. Tanpa pemahaman tersebut pengiriman TKI yang di luar prosedur justru akan semakin memperlemah posisi tawar Indonesia terhadap negara penerima TKI. Semakin banyak TKI yang bermasalah akan dijadikan kartu mati dalam pelaksanaan diplomasi.

Permasalahannya adalah upaya-upaya mendekati elemen-elemen masyarakat dengan sosialisasi yang benar belum banyak dilakukan oleh Deplu. Fungsi diplomasi publik, untuk menggerakkan masyarakat menjadi aktor diplomasi yang baik memang harus terus-menerus dilakukan. Masyarakat yang telah memiliki informasi yang baik dan dapat melakukan segala tindakannya berdasar hukum yang berlaku secara tidak langsung sudah menjadi aktor diplomasi publik yang baik.

Sebagai aktor diplomasi publik, masyarakat tidak harus duduk secara langsung dalam setiap perundingan, karena bukan itu tujuan dari diplomasi publik.

Pemerintah dan Deplu yang masih memiliki wewenang untuk melakukan perundingan langsung.

Manifestasinya tidak selalu ikut dalam delegasi kita duduk berunding dengan *counterpart* kita. Tapi apa-apa yang mereka bisa lakukan sesuai dengan kompetensi mereka dan efeknya sangat besar bagi diplomasi kita.

Pembentukan *image* sangat penting dalam pelaksanaan diplomasi yang dapat dilakukan oleh masyarakat melalui diplomasi publik. Pembentukan *image* ini tidak dapat dilakukan oleh Deplu secara langsung karena akan terjebak pada propaganda. Akan lain efeknya apabila masyarakat sendiri yang memabangun *image* positif tersebut.

Diplomasi publik intinya adalah bagaimana mempengaruhi sikap pemerintah negara lain dengan jalan mempengaruhi sikap warga negaranya. Sarananya adalah hubungan langsung antar elemen masyarakat kedua negara. Masyarakat yang sadar akan kelebihan dan kekurangan pemerintahannya sendiri akan mampu menjadi duta diplomasi yang baik yang dapat mempengaruhi sikap pemerintah negara lain.

Berkaitan dengan masalah TKI, menggerakkan kemitraan dengan masyarakat agar dapat dipakai sebagai alat untuk mengkomunikasikan kehendak pemerintah. Kelompok-kelompok masyarakat yang akan dipakai ini tentunya adalah kelompok masyarakat yang sudah dipilih. Masyarakat yang terpilih ini tentunya adalah kelompok yang sudah memahami masalah TKI dengan baik. Tugas Deplu adalah membina kelompok masyarakat yang terpilih ini.

Diplomasi publik melalui surat kabar ini juga dilakukan tidak seara langsung oleh Deplu sendiri melainkan oleh kelompok-kelompok terpilih. Dengan demikian



diharapkan citra baik melalui surat kabar akan muncul dan akan membantu pelaksanaan diplomasi dan mempengaruhi *image* bangsa Indonesia secara keseluruhan. Disamping itu, pembinaan masalah TKI yang baik, legal juga perlu dilakukan untuk membangun citra baik itu.

Diplomasi publik juga harus dilengkapi dengan diplomasi substansial yang lebih tertutup sifatnya. Untuk menangani masalah TKI, diplomasi substansial yang dilakukan adalah membuat MoU antar kedua negara. MoU ini diharapkan tidak hanya mengurus TKI legal saja melainkan juga TKI ilegal yang tertangkap misalnya untuk dapat memperoleh perlakuan yang baik dan manusiawi.

Dalam menangani masalah TKI di Malaysia pemerintah Indonesia memang tidak siap. Ketidaksiapan ini karena tidak dimilikinya data yang pasti mengenai TKI. Ketidaksiapan ini akhirnya menampakkan kegagalan diplomasi. Kegagalan diplomasi ini disebabkan oleh banyak faktor. Salah satunya adalah status ilegal para TKI itu sendiri. Status ilegal ini membuat pemerintah Indonesia tidak mudah menangani masalah itu.

## **IV.5. Pembahasan**

### **IV.5.1. Menimbang Model Diplomasi Publik melalui Surat kabar**

Dari hasil analisis wacana kritis atas berita seputar pemulangan TKI bermasalah di Malaysia yang ditulis surat kabar Kompas dan surat kabar Republika tampak beberapa hal yang menonjol sebagai berikut:

#### IV.5.1.1. Diplomasi untuk melindungi TKI di Malaysia tidak mendapat dukungan yang memadai dari surat kabar.

Suratkabar Kompas dan Republika justru menulis dengan berita-berita yang memojokkan pemerintah Indonesia sehingga semakin memberatkan upaya diplomasi yang dijalankan oleh pemerintah Indonesia. Tampak jelas bahwa faktor surat kabar tidak mendapat perhatian yang memadai dari pemerintah Indonesia dalam melakukan diplomasi publiknya. Surat kabar belum dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk menumbuhkan citra dan memperkuat posisi dalam diplomasi.

Yang terjadi justru sebaliknya, surat kabar menjadi pengawas yang sangat kritis bagi semua upaya diplomasi yang dilakukan. Kekritisannya surat kabar tersebut, menyorot mulai dari respon yang selain lambat juga tidak tepat, koordinasi yang lemah dan ketiadaan rasa percaya diri dalam parat diplomasi untuk melakukan diplomasi sampai strategi diplomasi yang tidak jelas.

Kalau diamati lebih jauh hal ini sebenarnya selain kelemahan yang dimiliki oleh aparat diplomasi Indonesia yang begitu nyata juga karena tidak terdapatnya manajemen isu di surat kabar yang secara baik dikelola oleh aparat diplomasi kita. Surat kabar sebenarnya dapat dipengaruhi tidak hanya memotret realitas yang terdapat di sekitarnya begitu saja melainkan bisa dibawa pada *frame* tertentu ketika menulis berita. *Frame* yang dapat dipakai dalam menulis berita tentang TKI ini adalah misalnya *frame* nasionalisme.

Usaha untuk membangun dan mengarahkan *frame* berita dalam surat kabar bukanlah usaha yang mudah. Hal itu harus dilakukan melalui pendekatan terhadap surat kabar yang bersangkutan secara lebih baik disamping juga membutuhkan

kekompakkan aparat birokrasi yang sekaligus menjadi aparat diplomasi pada semua jajaran baik di daerah maupun di pusat.

Upaya membangun diplomasi publik melalui surat kabar telah gagal. Hal itu tampak pada kegagalan diplomasi masalah TKI secara keseluruhan. Diplomasi publik melalui surat kabar tidak dipergunakan dengan baik untuk mendukung diplomasi substansial. Diplomasi substansial sebenarnya dapat dilakukan dengan memperoleh dukungan dari opini publik. Opini publik hanya dapat digalang melalui salah satunya, surat kabar.

#### **IV.5.1.2. Posisi yang lemah dalam diplomasi tidak segera direspon dengan langkah-langkah jitu yang diupayakan dengan jalan memanfaatkan surat kabar sebagai alat diplomasi publik.**

Kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam strategi diplomasi mengenai TKI, seperti misalnya, posisi ilegalitas TKI di Malaysia yang telah menjadi kartu mati tidak segera ditangani dengan baik. Menejemen isu terhadap masalah itu tidak segera dilakukan pada semua lini jajaran birokrasi yang seharusnya juga menjadi aparat diplomasi. Menejemen isu penting dilakukan untuk membentuk opini publik yang diharapkan kalau tidak membantu setidaknya tidak mengganggu upaya diplomasi.

Menejemen isu tersebut ternyata tidak dilakukan, akibatnya adalah semakin beratnya beban diplomasi sebagai akibat munculnya opini publik yang memberatkan. Selain kelemahan yang terletak pada tatus ilegal yang disandang TKI, tidak adanya koordinasi dalam melakukan praktek diplomasi maupun dalam melakukan aksi di lapangan dalam upaya memulangkan TKI menjadi kelemahan

yang fatal. Kelemahan ini juga tidak segera direspon dengan lebih memperbaiki aliran informasi dan menjalin kerjasama dengan departemen lain. Informasi tentang buruknya koordinasi ini telah memunculkan opini yang sangat negatif bahkan sampai pada kalangan elit seperti DPR yang justru menyelenggarakan dengar pendapat. Tidak adanya koordinasi ini menjadi menjadi blunder dalam masyarakat kita sendiri sehingga saling menyalahkan dan melempar tanggungjawab.

Kondisi tersebut sangat kontraproduktif bagi upaya diplomasi yang dijalankan. Kegagalan ini juga tampak pada tidak adanya koordinasi pada internal aparat diplomasi sendiri. Hal tersebut tampak pada tidak adanya kesamaan persepsi mengenai target diplomasi antara menteri Luar Negeri dengan Duta Besar yang merupakan aparat inti diplomasi. Target diplomasi yang dimaksudkan adalah tercapainya MoU antara Indonesia dan Malaysia dimana isi MoU ini telah dipersepsi oleh mereka secara berbeda seperti tampak dalam berita di Kompas.

Tidak adanya koordinasi ini muncul dengan jelas dalam pemberitaan surat kabar. Pemberitaan semacam ini sangat merugikan diplomasi karena memunculkan opini publik negatif di tengah masyarakat. Disamping itu, kondisi ini juga memperlemah posisi tawar pemerintah Indonesia menghadapi kepentingan Malaysia.

**IV.5.1.3. Pimpinan tertinggi pemerintahan seharusnya melakukan maupun langsung dan memberikan reaksi diplomatik yang jelas sehingga bisa diikuti sebagai pedoman bagi rakyat maupun aparat diplomasi untuk menjalankan strategi diplomasinya.**

Melalui berita surat kabar tidak terbaca sikap pemimpin tertinggi pemerintahan Indonesia dalam hal ini presiden terhadap permasalahan ini. Presiden Megawati Soekarnoputri terbaca tidak memiliki sikap yang jelas sehingga koordinasi diplomasi juga tidak berjalan dengan semestinya. Terkesan aparat diplomasi tidak memiliki pedoman dan arah yang menentukan tujuan yang hendak di capai dalam diplomasi ini.

Lebih dari itu, presiden Megawati justru terkesan tidak memiliki *sense* untuk membela kepentingan warga negara Indonesia di Malaysia. Dalam wawancaranya dengan media, Megawati pernah mengatakan bahwa masalah TKI menjadi urusan pemerintah daerah. Selain *sense*, presiden dengan pernyataan itu juga tidak memiliki visi mengenai bagaimana arah penyelesaian masalah TKI di Malaysia.

Visi dalam strategi diplomasi sangat penting karena dengan visi setidaknya akan tergambarkan bagaimana arah penyelesaian masalah dan prediksi dari skala permasalahan yang dihadapi. Tidak adanya visi dari pemimpin tertinggi terhadap masalah TKI di Malaysia maka persoalan yang tadinya dianggap persoalan sederhana dan tidak diberi tanggapan yang memadai menjadi persoalan yang besar dan mengancam harga diri bangsa.

Sedangkan *sense* menyangkut persoalan harga diri bangsa. Pemerintah Indonesia merasa malu untuk mengurus masalah TKI di Malaysia akibatnya memunculkan sikap rendah diri dalam menjalankan praktek diplomasi atas

persoalan tersebut. Perasaan ini tampak jelas pada kekalahan penyusunan butir-butir MoU yang tidak satupun menjadi solusi bagi masalah TKI di Malaysia. Perasaan rendah diri ini kemudian mempengaruhi kehendak untuk membela keselamatan warga negara.

Dalam melaksanakan praktek diplomasi atas persoalan TKI dengan pemerintahan Malaysia, Indonesia menganggap TKI yang ilegal sebagai kartu mati, bukan sebagai kartu truf. Sebagai kartu mati karena ketiadaan legalitas atas mereka mengakibatkan posisi yang lemah. Posisi ini sangat sulit untuk dibela. Akan tetapi tidak pernah dilakukan pembinaan, pengawasan dan penyaringan para TKI ilegal ini di perbatasan baik oleh pemerintah Indonesia maupun pemerintah Malaysia.

Bahkan TKI yang berstatus legal pun dianggap sebagai kartu yang tidak menguntungkan bagi praktek diplomasi dengan Malaysia karena memang Indonesia sangat membutuhkan atau diuntungkan karena lapangan kerja di Malaysia secara langsung telah membantu pemerintah Indonesia dalam menyediakan lapangan kerja. Ketidakmampuan Indonesia menyediakan lapangan kerja yang baik bagi warganya sendiri telah menjadi faktor yang melemahkan diplomasi pemerintah Indonesia dengan pemerintah Malaysia atas TKI.

#### **IV. 6. Rekomendasi Model Diplomasi Tenaga Kerja di Indonesia**

Kegagalan diplomasi masalah TKI di Malaysia yang dilakukan pemerintah Indonesia bukan semata menjadi kesalahan Departemen Luar Negeri. Dalam perspektif diplomasi publik, semua pihak yang terkait langsung dengan persoalan tersebut turut bertanggungjawab karena dalam diplomasi model ini pihak yang

terkait dapat menjadi duta-duta bangsa yang menjelaskan kepentingan pemerintah Indonesia.

Diplomasi masalah TKI seharusnya adalah diplomasi yang total dengan strategi *total football*. Artinya, diplomasi tidak akan berjalan efektif tanpa perbaikan seluruh sistem pengiriman tenaga kerja di Malaysia. Sistem yang harus dibenahi adalah mulai dari sistem perekrutan, perlindungan kerja di negara tujuan sampai ketika mereka pulang ke Indonesia. Setelah itu, tugas Departemen Luar Negeri adalah membuat perjanjian bilateral yang mengikat dan memiliki kekuatan hukum tetap di negara tujuan. Tidak kalah pentingnya dalam kaitan ini adalah konsistensi penegakan aturan dan berhenti mengobral omong besar tanpa bukti.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **V.1. Kesimpulan**

Melalui analisis wacana dalam surat kabar Kompas dan Republika tampak bahwa kebijakan diplomasi dalam masalah tenaga kerja di Malaysia tidak menunjukkan adanya diplomasi publik yang dilakukan menggunakan strategi yang jelas. Melalui analisis Tematik, Skemantik, Semantik, Sintaksis, tampak bahwa masing-masing aktor diplomasi dalam masalah TKI di Malaysia tidak dapat menjalin diplomasi yang padu dengan tujuan yang jelas dan target yang sudah ditentukan sebelumnya. Melalui analisis tematik dapat ditemukan tema-tema diplomasi yang tidak mendukung dengan jelas tujuan diplomasi yang digariskan. Bahkan dalam beberapa kasus tampak bahwa diplomasi yang dilakukan justru mengakibatkan kerugian atau penurunan citra bagi upaya diplomasi mengenai masalah TKI yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia.

Dalam analisis juga tampak dengan jelas bahwa diplomasi yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia tidak didukung secara total dari kalangan surat kabar. Diplomasi publik yang dilakukan memang belum memaksimalkan aktor-aktor publik yang secara bersama-sama dapat melakukan loby-loby secara langsung maupun tidak langsung terhadap pemerintah Malaysia. Termasuk di dalamnya, diplomasi publik belum memanfaatkan surat kabar sebagai alat penekan yang efektif.

Dalam berita surat kabar Kompas dan Republika tampak beberapa kelemahan strategi diplomasi yang dilakukan diantaranya: 1).Diplomasi untuk melindungi TKI di Malaysia tidak mendapat dukungan yang memadai dari surat kabar. 2).Posisi yang lemah



dalam diplomasi tidak segera direspon dengan langkah-langkah jitu yang diupayakan dengan jalan memanfaatkan surat kabar sebagai alat diplomasi publik. 3). Pimpinan tertinggi pemerintahan seharusnya melakukan respon langsung dan memberikan reaksi diplomatik yang jelas sehingga bisa diikuti sebagai pedoman bagi rakyat maupun aparat diplomasi untuk menjalankan strategi diplomasinya.

Dari beberapa kelemahan tersebut kebijakan diplomasi masalah TKI di Malaysia menjadi tidak efektif dan hal tersebut sudah ditunjukkan dari hasil yang dapat dicapai dalam beberapa negosiasi, loby dan perundingan yang dilakukan pemerintah Indonesia dalam rangka membujuk pemerintah Malaysia untuk memberi perlakuan yang manusiawi dan lebih berpihak pada TKI. Dalam strategi diplomasi yang dilakukan pemerintah Indonesia justru tampak, Indonesia dalam posisi yang kurang menguntungkan dan membuat diplomasi dilakukan secara tidak percaya diri.

Dari beberapa temuan tersebut diajukan beberapa rekomendasi model diplomasi yang lebih efektif. Dalam model diplomasi ini, pimpinan nasional harus memegang kendali diplomasi dengan beberapa kebijakan diplomasi yang responsif, tanggap, jelas target dan tujuannya kemudian semua kebijakan diplomasi di bawahnya harus mengacu pada pemimpin nasional tersebut. Model semacam ini, disebut model *totalfootball diplomacy*.

*Totalfootball diplomacy* adalah diplomasi yang padu dalam langkah dan sikap sehingga tidak terjadi masing-masing lini melempar tanggungjawab dan berjalan sendiri-sendiri sehingga melemahkan diplomasi itu sendiri. Diplomasi model ini juga harus secara sadar memanfaatkan surat kabar untuk dijadikan sebagai alat penekan dan

aktor-aktor publik harus didorong untuk secara padu melakukan diplomasi tidak langsungnya.

## **V.2. Saran:**

1. Bagi Departemen Luar Negeri perlu dikembangkan kesadaran untuk memanfaatkan surat kabar dan media massa lainnya sebagai alat diplomasi publik yang patut diperhitungkan. Berita-berita yang dilansir oleh surat kabar tentang diploamsi yang dilakukan dapat mempengaruhi psikologi massa untuk mendukung atau menolak diplomasi yang dilakukan.
2. Bagi pemerintah Indonesia harus mengembangkan sebuah role model dalam diplomasi publik sehingga segala upaya diplomasi mendapatkan rujukan yang jelas dari pemimpin nasionalnya.
3. Bagi Surat kabar Indonesia dalam menulis berita yang berkaitan dengan kasus-kasus antara dua kepentingan negara Indonesia dengan negara lain hendaknya lebih mengedepankan nasionalisme dan kepentingan negara sendiri. Bagaimanapun kepentingan negara harus dibela meskipun tidak harus meninggalkan obyektifitas dan independensi pemberitaan.

## Daftar Pustaka

- Eriyanto, 2001, *Analisis Wacana*, Yogyakarta : LkiS.
- Hill, David T., 1994, *The Press in New Order Indonesia*, Jakarta : PT Pustaka Sinar Harapan.
- Minix, Dean A., Sandra M.Hawley, 1998, *Global Politics*, West Belmont : Wadsworth.
- Morgenthau, Hans J., 1966, *Politik Among Nations : The Struggle for Power and Peace*, Calcutta : Alfred A. Konpf, Inc.
- Nicholson, Harold, 1942, *Diplomacy*, London : Longmann.
- Roy, S.L., 1991, *Diplomasi*, Jakarta : PT Rajawali.
- Satow, Ernest, 1961, *A Guide to Diplomatic Practice*, London : Longmann.
- Stoessinger, John G., 1961, *The Might of Nations*, New York.
- Wiriadmadja, Suwardi, 1969, *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*, Surabaya : Pustaka Tinta Mas.
- Wright, Quincy, 1960, *The Study of International Relations*, Bombay : Appleton-Century-Crofts.
- Smith, Anthony, 1980, *The Geopolitics of Information*, New York : Oxford University Press.
- Surat Keputusan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Nomor: SK.053/OT/II/2002/01 tentang Organisasi & Tata Kerja Departemen Luar Negeri RI.
- Prajarto, Nunung, 2003, *Media Massa dan Sosialisasi Politik Luar Negeri Indonesia*, Makalah dalam "Seminar Peran Media Massa dan Pengaruhnya Dalam Proses Pembuatan Kebijakan Luar Negeri", Jogjakarta : Deparlu RI dan Jurusan Hubungan Internasional, Fisip, UGM.
- Iskandar, Muhaimin, 2002, "Diplomasi TKI", *Kompas*, 7 September 2002.