

## PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEKERJA MIGRAN INDONESIA DI JEPANG ( ANALISIS PERAN BP2MI PADA PROGRAM G TO G )

Marwanto Rolasta\*, Siti Hajati Hoesin\*\*.

Fakultas Hukum Universitas Indonesia  
Kampus UI Depok, Jawa Barat, 1624 Indonesia  
E-mail : [marwanto.rolasta@ui.ac.id](mailto:marwanto.rolasta@ui.ac.id), [s-hayati@ui.ac.id](mailto:s-hayati@ui.ac.id).  
Naskah diterima : 07/01/2022, revisi : 31/01/2022, disetujui 07/02/2022

### Abstrak

Di Negara Jepang, populasi usia tua tidak diimbangi dengan tingginya jumlah usia produktif, hal ini menyebabkan penurunan tenaga kerja secara tajam. Oleh sebab itu pemerintah Jepang berupaya menerima perawat asing ke dalam sektor perawatan jangka panjang dengan menandatangani perjanjian kerja sama ekonomi *bilateral* dengan Indonesia yang disebut sebagai *Indonesian Japan Economic Partnership Agreement (IJEPA)* pada tahun 2007. Walaupun sudah terikat dengan kontrak kerja yang berada pada pengawasan IJEPA, pastinya pekerja migran yaitu perawat pernah dalam situasi rentan dan diskriminatif di luar kontrak kerja. Penelitian ini mengamati peranan Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia yang bekerja sama dengan IJEPA dalam skema penempatan dan perlindungan hukum pekerja migran Indonesia khususnya perawat dan juga membahas pemenuhan hak-hak pekerja migran Indonesia di Jepang dengan menggunakan indikator ekonomi.

Kata kunci : Pekerja Migran, Perawat, IJEPA.

### Abstract

*In Japan, the aging population is not matched by the high number of productive age, this causes a sharp decline in the workforce. Therefore, the Japanese government is trying to accept foreign nurses into the long-term care sector by signing a bilateral economic cooperation agreement with Indonesia called the Indonesian Japan Economic Partnership Agreement (IJEPA) in 2007. Even though they are already bound by a work contract that is under the supervision of IJEPA Of course, migrant workers, namely nurses, have been in vulnerable and discriminatory situations outside of their work contracts. This study examines the role of the Indonesian Migrant Worker Protection Agency in collaboration with IJEPA in the scheme for the placement and legal protection of Indonesian migrant workers, especially nurses and also discusses the fulfillment of the rights of Indonesian migrant workers in Japan using economic indicators.*

**Keywords:** *Migrant Workers, Nurses, IJEPA.*

## **A. Pendahuluan**

Pertumbuhan Ekonomi setiap tempat dan daerah seringkali berbeda satu dengan lainnya, hal ini menyebabkan masyarakat sering berpindah tempat untuk bekerja yang disebabkan oleh faktor ekonomis. Pada umumnya migrasi tenaga kerja berasal dari lokasi yang kekurangan tenaga kerja atau yang mampu memberikan upah lebih tinggi.<sup>1</sup>

Migrasi penduduk merupakan refleksi perbedaan pertumbuhan ekonomi dan ketidakmerataan fasilitas pembangunan antara satu daerah dengan daerah lain. Penduduk dari daerah yang tingkat pertumbuhannya kurang akan bergerak menuju ke daerah yang mempunyai tingkat pertumbuhan yang lebih tinggi. Namun faktor ekonomi menjadi hal yang esensial yang menjadi alasan para migran untuk berpindah tempat di seluruh daerah-daerah di Indonesia.<sup>2</sup>

Salah satu strategi yang dilakukan pemerintah Indonesia dalam mengatasi pengangguran dan kurangnya lapangan pekerjaan adalah dengan melakukan pengiriman tenaga kerja Indonesia ke Luar Negeri. Beberapa negara yang menjadi tujuan utama pengiriman pekerja migran, seperti : Jepang, Korea Selatan, Hongkong, Jerman, dan arab Saudi.

Konstitusi di Indonesia sendiri telah menuangkan bahwa relasi antara negara dan warga negara sudah sangat jelas ada dan seharusnya menjadi pijakan hukum yang harus dilaksanakan oleh pemerintah sebagai sebuah kewajiban. Secara umum, kewajiban negara secara implisit ada di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yakni pada Alinea keempat yang menegaskan bahwa negara berkewajiban untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Pengaturan tentang penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri di atur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penempatan Pekerja Migran Indonesia Oleh BP2MI. Pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 di tahapan menimbang huruf c, d, e, dan f disebutkan bahwa pekerja migran Indonesia di luar negeri sering dijadikan objek perdagangan manusia, termasuk perbudakan, dan kerja paksa, korban kekerasan, kesewenangan, kejahatan atas harkat dan martabat manusia serta perlakuan lain yang melanggar hak asasi manusia. Oleh karna itu negara wajib menjamin dan

---

<sup>1</sup> Bandiono dan Alihar, *Tinjauan Penelitian Migrasi Internasional di Indonesia*, Bandung : Penerbit, alumni, 1999, hlm 15.

<sup>2</sup> Rusastra, *Analisis Ekonomi Ketenagakerjaan Sektor Pertanian dan Pedesaan di Indonesia*, Laporan Hasil Penelitian, Bogor : Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Petanian

melindungi hak asasi warga negaranya yang bekerja baik di dalam maupun di luar negeri berdasarkan prinsip persamaan hak, demokrasi, keadilan sosial, kesetaraan dan keadilan gender, anti diskriminasi dan anti perdagangan manusia.

## B. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian normatif. Metode penelitian normatif disebut juga sebagai penelitian hukum doktrinal yang menekankan pada data sekunder yaitu bahan-bahan hukum yang sudah didokumentasikan. Titik berat penelitian dengan pendekatan yuridis normatif ditujukan pada penelitian kepustakaan. Penelitian ini lebih banyak mengkaji data sekunder dalam bentuk bahan-bahan hukum primer bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Alasan yang dapat dikemukakan karena masalah hukum yang diteliti berkaitan dengan peraturan dan sejarah sumber hukum yang berlaku.

## C. Analisis dan Pembahasan

### 1. Tenaga Kerja Keperawatan.

Menurut Dejardin, definisi care work secara luas adalah terdiri dari kegiatan dan hubungan yang terlibat dalam memenuhi kebutuhan fisik, psikologis, dan emosional orang dewasa dan anak-anak, tua, dan muda. Mendefinisikan care work sebagai pekerjaan merawat, kebutuhan fisik, psikologis, emosional, dan perkembangan satu atau lebih orang lain.<sup>3</sup>

Menurut Razavi, terdapat dua jenis perawatan (*care*) yaitu pertama kegiatan merawat secara langsung, tatap muka, kadang disebut sebagai "*relational care*" yang biasanya mencakup pekerjaan mengasuh anak, pekerja penitipan anak, perawat, dokter, guru, pengasuh orang tua di rumah tangga pribadi. Jenis kedua adalah mereka yang merawat orang tidak perlu berhadapan langsung (*face to face*), seperti membersihkan rumah, memasak, mencuci pakaian dan tugas perawatan rumah tangga lainnya, kadang-kadang disebut "*non-relational care*"<sup>4</sup> Lutz dalam Dejardin menggunakan istilah "*Person-related tasks*" atau tugas yang berhubungan dengan orang untuk merujuk pada dukungan dan layanan perawatan sosial yang menangani kebutuhan anak-anak, orang tua dan orang sakit, serta "*object-related domestic tasks*" untuk merujuk pada memasak, mencuci, dan tugas-tugas serupa. Kedua tipe pekerjaan perawatan tersebut tidak dapat dipisahkan satu sama lain.

Semua fungsi negara diatas mesti diwujudkan oleh pemerintah untuk tercapainya tujuan yang sudah ditetapkan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat tanpa terkecuali. Eksistensi sebuah pemerintahan sebenarnya dipertaruhkan apabila hak-hak warga negara yang bekerja di luar negeri terabaikan

---

<sup>3</sup> Dejardin, *The social construction of migrant care works at the intersection of care, migration and gender*, Geneva : International Labour Organization Office, 2019, hlm 41.

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm 42.

dan tanpa perlindungan. Oleh karena itu negara dalam hal ini memiliki kewenangan terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang berasal dari hirarki peraturan perundang-undangan yaitu Undang-undang.

Dalam memenuhi kebutuhan akan perawat, negara memainkan peran secara kualitatif berbeda dari Lembaga lainnya. Bukan hanya sebagai penyedia layanan perawatan langsung dari rumah sakit dan tunjangan tunai untuk perawatan, namun juga sebagai pembuat keputusan signifikan mengenai tanggung jawab yang harus diemban oleh keluarga, pasar, dan Lembaga non-profit.

Dalam memahami situasi ketenagakerjaan perawat migran, penting untuk dimengerti bahwa kerja perawatan tidak hanya seperangkat tugas atau kegiatan, melainkan jaringan hubungan antara individu dan institusi yang terlibat dalam merawat kebutuhan individu serta keluarga. Hubungan kegiatan perawatan dan sosial berlangsung, ditugaskan, dan dilaksanakan dalam normatif, sosio-politik dan kerangka kerja ekonomi. Peraturan formal (kebijakan dan hukum) serta norma sosial menentukan kewajiban dan tanggung jawab untuk menyediakan perawatan dan memfasilitasi penyedia perawatan, hak-hak individu dan keluarga untuk menerima perawatan serta hak-hak individu untuk melakukan *care work*.<sup>5</sup>

## 2. Perlindungan Pekerja Migran

Perlindungan Pekerja Migran ke Jepang merupakan ruang lingkup privat, seiring berjalannya waktu negara perlu melakukan intervensi afirmatif dalam hubungan industrial dimana pihaknya adalah pengusaha dan pekerja/buruh. Bentuk intervensi afirmatif tersebut adalah dalam fungsi regulasi dan dalam fungsi supervisi. Dalam fungsi regulasi, maka negaralah yang mengatur mengenai ketenagakerjaan, sehingga tidak lagi berbentuk hukum privat tetapi berubah menjadi hukum publik. Dalam konteks penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri, alasan inilah yang mewajibkan negara membuat instrumen legal dalam perlindungan pekerja migran yang bekerja di luar negeri, baik dalam penyusunan undang-undang ataupun meratifikasi konvensi yang terkait dengan perlindungan tenaga kerja migran. Langkah-langkah yang telah dilakukan antara lain pembuatan regulasi yang mengatur secara khusus ketenagakerjaan dibukukan dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang ketenagakerjaan, pengaturan pekerja migran yang lebih spesifik diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 2017 dan melalui peraturan internasional yang diatur dalam Ratifikasi konvensi PBB Tahun 1990 tentang Perlindungan hak-hak pekerja migran dan anggota keluarganya (*International Convention On the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*).

Menurut Satjipto Rahadjo yang dimaksud dengan perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut. Muchsin menyebut perlindungan hukum sebagai

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm 42.

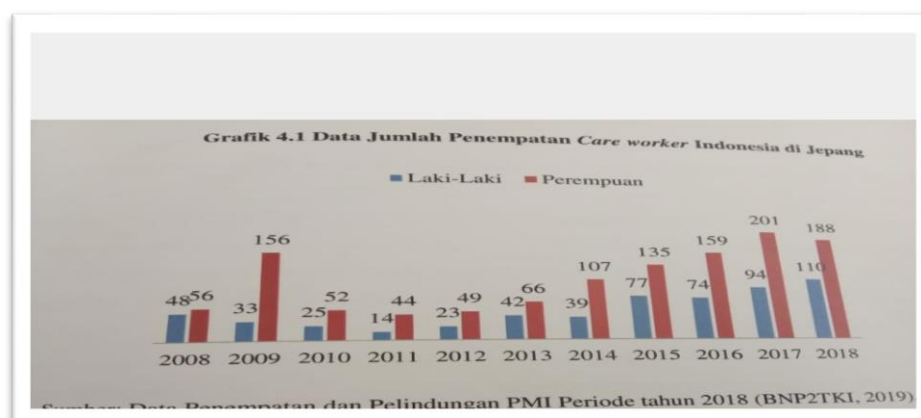
kegiatan untuk melindungi individu dengan menyerasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia. Adapun perlindungan pekerja migran adalah segala upaya untuk melindungi kepentingan calon pekerja migran dalam rangka pemenuhan hak-hak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Perlindungan kepada pekerja migran Indonesia dilakukan selama masa sebelum pemberangkatan, masa penempatan, dan masa purna penempatan. Kompleksitas persoalan buruh migran menyangkut berbagai dimensi, peran, dan kepentingan, mulai dari tingkat desa sampai di negara tujuan bekerja sehingga masalah buruh migran memiliki dimensi politik transnasional yang membutuhkan kehadiran negara sebagai pihak yang memiliki tanggung jawab perlindungan.<sup>6</sup>

Pemilihan strategi yang tepat dalam penempatan tenaga kerja ke luar negeri menjadi salah satu usaha nasional strategis untuk mengatasi kelangkaan kesempatan kerja dan pengangguran di dalam negeri. Kebijakan ini didasarkan pada prospek peluang kerja ke luar negeri yang terbuka luas di beberapa negara, salah satunya adalah Kesehatan.

### 3. Penempatan dan Perlindungan Pekerja Migran Keperawatan Di Jepang

Kebijakan penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri ditujukan untuk memaksimalkan penempatan dan perlindungan terhadap Pekerja migran dengan mengutamakan aspek perlindungan terhadap harkat dan martabat serta keselamatan dan Kesehatan pekerja migran Indonesia sejak masa pra penempatan, selama bekerja di negara penempatan sampai Kembali ke tanah air di daerah asal Pekerja Migran Indonesia sebagai sebuah kebijakan dan atau program yang melibatkan warga negara, maka sesuai amanat konstitusi, pemerintah memikul tanggung jawab yang sangat besar. Tanggung jawab ini juga sangat luas, terutama yang berkaitan dengan perlindungan terhadap keselamatan warga negara dan pekeja migran yang bekerja di luar negeri

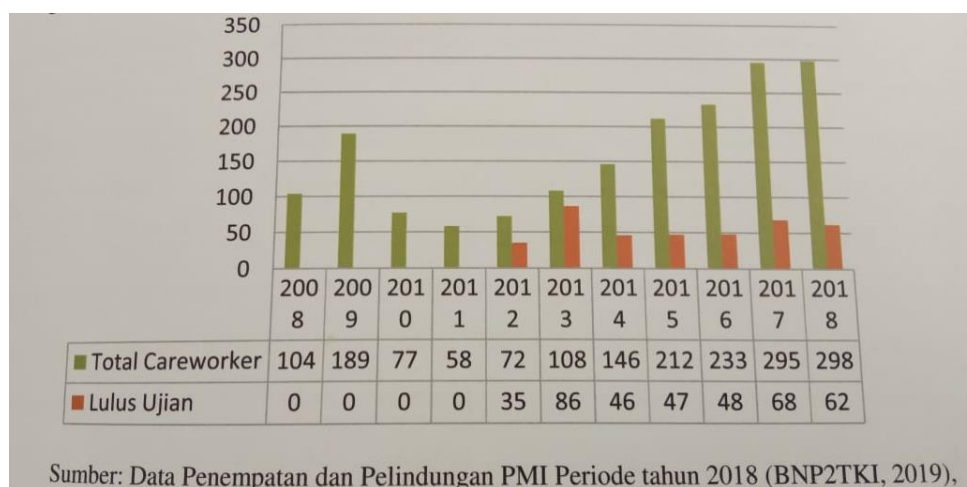


Menurut data dari BP2MI penempatan perawat ke Jepang dari tahun 2008

<sup>6</sup> Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI, Perencanaan Tenaga Kerja Nasional Tahun 2012-2013, Hlm.26.

sampai Juni 2018, dengan jumlah 2445 orang. Menurut Data Penempatan Program Government to Government (G to G) dari BP2MI, penempatan pekerja migran tahun 2008 sampai 2018, selalu meningkat seperti yang tertera pada grafik diatas. Menurut hasil wawancara dengan Koordinator pengawasan Kawasan asia pasifik, peningkatan ini dipengaruhi oleh upah yang dibayar di Jepang sangat tinggi selama tiga tahun, belum termasuk bonus dan lembur. Skema ini sangat menarik minat tenaga perawat di Indonesia, sehingga selalu meningkat tiap tahunnya.

Penerimaan perawat Indonesia di bawah Kerjasama IJEPA membolehkan mereka untuk bekerja dan mendapat pelatihan di fasilitas Kesehatan selama tiga tahun. Mereka akan disebut sebagai peserta pelatihan atau kandidat hingga akhirnya mereka lulus ujian nasional. Perawat yang belum lulus ujian nasional biasa disebut sebagai kandidat atau peserta latihan atau *kohosha* dalam bahasa Jepang. Kandidat tersebut harus mengikuti pelatihan dan kerja dengan durasi kontrak selama tiga tahun dan kesempatan mengikuti ujian nasional satu kali. Selama tiga tahun penempatan di Jepang status mereka adalah sebagai pekerja kontrak hingga lulus ujian nasional. Ketika lulus mereka akan menerima sertifikat pekerja tetap dan menerima gaji dua kali lipat gaji peserta pelatihan.



Seperti data di atas, Jumlah kandidat yang lulus ujian nasional masih terbilang rendah. Rendahnya kandidat yang lulus ujian nasional menuai kritik bahwa ujian tersebut dianggap sebagai batu sandungan untuk menjadi perawat untuk dapat bekerja secara permanen di Jepang. Banyak beranggapan dari mantan kandidat bahwa bahasa jepang menjadi hambatan utama untuk tingkat kelulusan yang masih rendah. Oleh karna itu banyak yaitu mantan kandidat yang meminta ujian tersebut diselenggarakan dengan menggunakan bahasa Inggris.

Menurut wawancara dengan salah satu mantan kandidat, meskipun kontrak kerja sebenarnya tiga tahun. Tetapi kalau misalnya dari tempat kerja memberikan kesempatan maka tahun depan masih bisa ikut ujian sekali lagi dan bahkan bisa bekerja kembali di panti atau di rumah sakit selama sepuluh tahun.

Pembedaan perlakuan pada pekerjaan berdasarkan kontrak kerja sering terjadi ditemukan di Indonesia, bahkan untuk pekerja migran. Pelanggaran kontrak kerja dalam hal ini mempekerjakan yang tidak ada tertulis di kontrak kerja.

Menurut narasumber, yaitu mantan kandidat, perbedaan kontrak kerja yang tidak ditulis, Salah satu pelanggaran kontrak tersebut, yaitu tidak menuliskan besaran potongan gaji bila membayar asuransi di tempat negara tersebut karena itu sistem Jepang, jadi pekerja migran tersebut harus ngikut. Begitu juga dengan *shift* kerja, di dalam kontrak tertulis tidak menjelaskan secara detail mengenai *shift* kerja, Menurut narasumber untuk mendapatkan *shift* kerja malam penuh yang terdapat bonus, haruslah menunggu selama satu tahun bekerja, sedangkan untuk asli orang jepang tiga bulan saja sudah dapat *shift* malam.

Seringkali juga narasumber juga mengeluh terkait pekerjaan tambahan yang tidak ada ditulis di dalam kontrak kerja, seperti menyapu lantai, bersih-bersih dan membuat planning keperawatan.

#### D. Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan hasil dan pembahasan diatas dapat penulis simpulkan yaitu sebagai berikut:

1. Status Kandidat perawat adalah sebagai pekerja non-regular, yaitu yang belum lulus ujian nasional dan terikat oleh kontrak.
2. Secara umum, jenis pekerjaan yang mereka lakukan sesuai dengan yang tertulis di kontrak kerja, yaitu membantu memenuhi kebutuhan dasar manusia, tetapi dalam kenyataannya mereka tidak dapat menghindari untuk menyapu lantai, bersih-bersih dan membuat planning.
3. Menurut penulis bila kontrak kerja sudah habis selama tiga tahun dan pekerja migran tersebut tidak melanjutkan kerja di sana, cenderung kehilangan karir saat tiba di Indonesia serta terjadi penurunan ekonomi.
4. Kurangnya pengawasan BP2MI terkait kontrak kerja dilatarbelakangi oleh perbedaan bahasa dan budaya Indonesia dengan Jepang .

Berdasarkan hasil dan pembahasan diatas dapat penulis Sarankan yaitu sebagai berikut:

Perlu adanya pengawasan secara langsung oleh Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia di Negara Jepang, tidak hanya boleh hanya bergantung pada kedutaan luar negeri yang ada di negara Jepang diimplementasikan nilai-nilainya dalam upaya mewujudkan Indonesia yang adil dan makmur.

#### E. Ucapan Terimakasih

Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada civitas akademika Fakultas Hukum Universitas Indonesia, dan kepada Pengelola Jurnal Pakuan Law Review, sehingga penulis dapat menyelesaikan tulisan ini dengan

baik.

#### **F. Biodata Singkat Penulis**

**Marwanto Rolasta** tempat dan lahir Depok 22 Maret 1996, pendidikan S1 Ilmu Hukum Universitas Jenderal Soedirman Tahun 2015, S2 Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia Tahun 2020, riwayat pekerjaan pernah menjabat sebagai Paralegal Klinik Hukum Matador tahun 2021,



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Bandiono dan Alihar. *Tinjauan Penelitian Migrasi Internasional di Indonesia* (Penerbit Alumni 1999)

Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. ( Gramedia Pustaka Utama, 2001)

### B. Jurnal

Rusastra, *Analisis Ekonomi Ketenagakerjaan Sektor Pertanian dan Pedesaan di Indonesia*, Laporan Hasil Penelitian, Bogor : Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Petanian

Ahmad Firdaus Sukomono, “Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri Melalui Sertifikasi Kompetensi”, dalam *Jurnal Dialogia Iuridica: Jurnal Hukum Bisnis dan Investasi*, Volume 8 Nomor 2 April 2017, Bandung: Fakultas Hukum Universitas Kristen Maranatha.

### C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang- Undang Dasar 1945

Undang- Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia