

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam era globalisasi dewasa ini perkembangan sosial ekonomi dan politik dunia sangat terasa dinamisnya. Ini ditandai dengan semakin kuatnya persaingan dalam upaya merebut pasar di manca negara. Pihak swasta maupun pihak pemerintah ikut serta dalam sebuah kerjasama internasional. Mereka berlomba untuk memperluas jangkauan juga pasar mereka keluar negeri, hubungan antar negara ini adalah bentuk dari perdamaian dunia dimana negara-negara melakukan hubungan kerjasama satu sama lain untuk mewakili kepentingan nasional negaranya masing-masing.

Kini dapat dilihat batasan antar negara, satu dengan yang lainnya menjadi tak terasa dengan perdagangan internasional yang semakin berkembang dan meluas ini. Kebijakan tersebut memungkinkan tiap warga negara bisa bebas berpindah-pindah negara dengan lebih mudah. Hal ini juga memungkinkan untuk mendukung terjadinya perpindahan uang dan memungkinkan terbukanya lapangan kerja baru. Namun persaingan domestik maupun internasional kenyataannya juga semakin ketat, keadaan ini menuntut profesionalisme yang tinggi baik di kalangan birokrat maupun pelaku bisnis. Dalam hal ini peran negara ikut bermain dengan mempermudah proses birokrasi dan mengeluarkan berbagai

kebijakan secara profesional demi mempertahankan perindustrian domestik agar kedepannya dapat mengembangkan perekonomian negara dan masyarakatnya dapat menikmati kesejahteraan.

Adanya liberalisasi ekonomi menyebabkan berkembangnya kerjasama antar negara yang menciptakan hubungan interdependensi atau saling ketergantungan. Interdependensi tercipta ketika dua negara atau lebih menjadi tergantung terhadap satu sama lain. Hal ini disebabkan oleh ketidakmampuan negara untuk memenuhi kebutuhannya sendiri secara keseluruhan sehingga mengakibatkan negara menjadi bergantung pada sumber daya dan produk negara lain.¹

Banyak negara di dunia sekarang ini memfokuskan kepada perbaikan kualitas sumber daya manusia ataupun tenaga kerja, dan itu diikuti oleh negara-negara lain khususnya negara berkembang. Persaingan tenaga kerja atau sumber daya manusia satu negara dengan negara lain bisa ditunjukkan dalam upaya menarik modal asing untuk berinvestasi di negara tersebut.

Salah satu hal yang tidak dapat dilepaskan dalam berkembangnya kerjasama internasional adalah tersedianya faktor sumber daya manusia atau tenaga kerja. Tenaga kerja melakukan migrasi ke negara-negara lain demi mendapatkan tingkat penghasilan yang lebih baik, tenaga kerja ini adalah sumber penghasil devisa bagi negara-negara asalnya. Oleh karena itu sudah seharusnya jika hak-hak mereka mendapatkan jaminan dari pemerintah negaranya. Sejalan

¹ Anak Agung Banyu Perwita dan Yanyan Mochamad Yani. 2005. *Pengantar Hubungan Internasional*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya. Hal 77-78.

dengan meningkatnya perekonomian internasional maka animo Tenaga Kerja Indonesia yang ingin bekerja keluar negeri pun meningkat. Sejalan dengan peningkatan tersebut maka makin beragam pula permasalahan yang dihadapi oleh Tenaga Kerja Indonesia bahkan berkembang ke arah perdagangan manusia yang dapat dikategorikan sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan.

Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri sering dijadikan objek perdagangan manusia, termasuk perbudakan dan kerja paksa, korban kekerasan, kesewenang-wenangan, kejahatan atas harkat dan martabat manusia, serta perlakuan lain yang melanggar hak asasi manusia. Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pasal 27 ayat (2) yang menyatakan bahwa “tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan², maka sejalan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah diundang-undangkan Undang-Undang No 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, yang memberikan kesempatan bagi setiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat untuk bekerja ke luar negeri.

Oleh karena itu pemerintah harus memberikan perlindungan kepada para calon Tenaga Kerja Indonesia atau Tenaga Kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri, agar mereka dapat memperoleh perlindungan, maka institusi pemerintah dan swasta yang terkait tentunya harus mampu memberikan perlindungan untuk menjamin hak-hak Tenaga Kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri agar tetap

² <http://www.depnakertrans.go.id/uploads/doc/perundangan/158450945251bad8a2d626f.pdf>, diakses pada tanggal 22 September 2013.

terlindungi. Penempatan tenaga kerja di luar negeri merupakan suatu upaya untuk mewujudkan kesempatan yang sama bagi tenaga kerja untuk memperoleh pekerjaan dan penghasilan yang layak, yang pelaksanaannya dilakukan dengan tetap memperhatikan hak asasi manusia dan perlindungan hukum yang sesuai dengan kebutuhan nasional.

Setiap Tenaga Kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri merupakan orang pendatang atau orang asing di tempat dia bekerja. Mereka dapat dipekerjakan di wilayah manapun di negara tersebut, pada kondisi yang tidak dapat dipastikan ketika mereka masih berada di tanah airnya. Berdasarkan pemahaman tersebut maka perlindungan terhadap tenaga kerja tersebut harus difokuskan dan diawasi secara terus menerus. Perlindungan selama masa penempatan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri dilaksanakan melalui pemberian bantuan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di negara tujuan serta hukum dan kebiasaan internasional dan pembelaan atas pemenuhan hak-hak sesuai dengan perjanjian kerja serta undang-undang di negara tenaga kerja tersebut ditempatkan.

Setelah diatur dalam Peraturan Pemerintah mengenai perlindungan Tenaga Kerja Indonesia maka diatur juga program pembinaan tenaga kerja yang dilaksanakan secara terus menerus untuk lebih memberikan perlindungan kepada calon tenaga kerja ataupun tenaga kerja yang sudah ditempatkan di luar negeri. Peraturan Pemerintah ini diharapkan dapat menjadi instrumen perlindungan bagi calon Tenaga Kerja Indonesia atau Tenaga Kerja Indonesia mulai dari pra penempatan, masa penempatan sampai dengan purna penempatan.

Maka dari itu pemerintah Indonesia memerlukan bantuan sebagai perantara fasilitas tenaga kerja melalui sebuah lembaga negara non departemen seperti Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI). Kerjasama tenaga kerja yang biasa dilakukan oleh Indonesia dengan beberapa negara lain dibedakan menjadi tiga jenis atau skema seperti:

(1) *Government to Government*

Dalam kerjasama *G to G* tidak jauh berbeda dengan kerjasama bilateral pada umumnya yang melibatkan antara dua negara. Untuk kerjasama *G to G* biasanya dikoordinir oleh Biro Kerjasama Luar Negeri BNP2TKI. Melalui skema seperti ini BNP2TKI dijadikan sebagai pihak yang memfasilitasi kerjasama ketenagakerjaan ini. Perjanjian yang dibentuk bisa berupa *Memorandum of Understanding* ataupun sebuah *Technical Arrangement*. Negara yang akrab dengan model skema kerjasama ini adalah Korea Selatan, Jepang dan Timor Leste.

(2) *Private to Private*

Kerjasama ini dilakukan oleh dua perusahaan swasta di dua negara yang berbeda dengan negara sebagai penjaminnya. Dalam hal ini perusahaan penyalur tenaga kerja swasta dibawah naungan BNP2TKI dengan perusahaan swasta atau multinasional negara lain, dengan pemerintah Indonesia sebagai penjaminnya. Skema ini hampir serupa dengan skema *G to G*, hanya saja perbedaan mendasar adalah aktor yang melakukannya. Model skema ini banyak dilakukan oleh negara seperti Malaysia, Taiwan, Yordania, UEA, Qatar, Kuwait. Dalam skema ini juga mempermudah

hubungan sebuah negara yang tidak memiliki hubungan diplomatik seperti Indonesia dengan Taiwan misalnya, namun dengan adanya skema ini diharapkan dapat mempermudah arus ketenagakerjaan yang akan bekerja di Taiwan ataupun mendorong adanya hubungan diplomatik antara Indonesia dengan Taiwan sendiri.

(3) *Government to Private*

Kerjasama *G to P* adalah kerjasama yang dilakukan sebuah negara dengan sebuah perusahaan swasta atau agensi tenaga kerja di negara lain. Dalam hal ini Indonesia dengan perusahaan multinasional di negara lain. Perusahaan tersebut memberikan regulasi atau syarat tenaga kerja yang dibutuhkan perusahaan mereka. BNP2TKI adalah aktor yang memfasilitasi atau penyedia Tenaga Kerja Indonesia yang dibutuhkan perusahaan multinasional tersebut. Menurut BNP2TKI, skema kerjasama seperti ini masih sangat jarang digunakan sebab masih banyak negara yang kurang memahami model skema seperti ini sebab aktornya adalah perusahaan swasta di negara lain. Model skema ini banyak digunakan oleh negara-negara seperti Belanda dengan *Anthony Veder* dan Australia dengan *Dartbridge*.

Salah satu bentuk hubungan kerjasama yang mengandung hubungan interdependensi tampak dalam kerjasama Indonesia dan Jepang. Hubungan bilateral antara Jepang dan Indonesia telah terjalin sejak dari tahun 1958 dengan

adanya penandatanganan Perjanjian Perdamaian antara Jepang dan Republik Indonesia, yang ikut menandai dibukanya hubungan diplomatik kedua negara.³

Melalui kerjasama *Government to Government* antara pemerintahan Indonesia dengan Jepang maka terbentuklah sebuah kesepakatan yang disebut dengan *Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement* (IJEPA)⁴. Perkembangan IJEPA diawali sejak oktober tahun 2004 dimana secara nasional, Indonesia dan Jepang ingin meningkatkan hubungan bilateral diantara kedua negara termasuk perluasan kerjasama di bidang ekonomi. Melalui *expert group* (EG) yang dibentuk oleh kedua negara (Kemnakertrans bertindak sebagai ketua), telah disepakati 11 bidang fokus pengembangan ekonomi. Dengan adanya liberalisasi perdagangan barang yang terkandung dalam EPA, lebih dari 90% tarif atas barang-barang yang diperdagangkan oleh Jepang dan Indonesia dihapus atau diturunkan. Namun, penurunan tarif tidak menjamin peningkatan ekspor Indonesia ke Jepang karena pasar negara Jepang memiliki kualifikasi standar produk yang ketat, sedangkan untuk kepentingan negara Jepang, dengan adanya EPA ini Jepang meminta adanya akses yang luas untuk perdagangan jasa, pengadaan pemerintah dan perlindungan hak milik intelektual. Jepang juga meminta pembebasan terhadap tarif bea masuk atas impor bahan baku yang dibutuhkan oleh pabrik-pabrik Jepang di Indonesia yang belum mampu

³ http://www.id.emb-japan.go.jp/ijff_apa_id.html, diakses 22 September 2013.

⁴ <http://www.binapenta.go.id/mod.php?i=87>, diakses pada tanggal 22 September 2013.

diproduksi di Indonesia. Selain itu Jepang meminta Indonesia untuk lebih menjamin pasokan energi dan sumber daya mineral.⁵

Hal ini menunjukkan adanya pola saling ketergantungan antarnegara yang bentuknya tidak berimbang atau sering disebut sebagai interdependensi asimetri. Pola hubungan saling ketergantungan yang tidak simetris ini tercipta dari adanya ketergantungan yang lebih besar oleh satu pihak daripada pihak lainnya.⁶ Dalam hal ini Indonesia menjadi pihak yang lebih bergantung dengan Jepang daripada ketergantungan Jepang terhadap Indonesia.

Dalam koridor IJEPA, Pemerintah Jepang untuk pertama kalinya membuka kesempatan bagi penempatan Tenaga Kerja Indonesia melalui skema khusus. Sementara itu baru dua jabatan yang dibuka yaitu perawat dan penjaga atau perawat lanjut usia. Diharapkan agar dimasa mendatang, penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Jepang tidak terbatas pada kedua jabatan tersebut namun meluas ke jabatan di sektor lain seperti pariwisata dan perhotelan.

Dalam perjalanannya kesepakatan ini menemui beberapa kendala, dikarenakan akibat dampak krisis global, Jepang tidak dapat memnuhi komitmen sebagaimana kesepakatan awal. Penawaran dari pihak Jepang terkait dengan kondisi tersebut adalah:⁷

⁵ <http://www.sinarharapan.co.id/ekonomi/industri/2005/0420/ind1.html>, diakses pada tanggal 22 September 2013.

⁶ Joseph S Nye, Jr. 2004. "Interdependence and Power" dalam Marc A. Genest (ed) *Conflict and Cooperation: Evolving Theories of International Relations*. Belmont: Wadsworth. Hal 154-161.

⁷ <http://www.binapenta.go.id/mod.php?i=87>, diakses pada tanggal 22 September 2013.

- (1) Jumlah total perawat dan penjaga lanjut usia yang akan diberangkatkan menjadi 208 orang, yang terdiri dari 104 tenaga perawat dan 104 tenaga penjaga lanjut usia.
- (2) Pelatihan bahasa direncanakan dalam dua tahap yaitu dua bulan dilaksanakan di Indonesia dan empat bulan selanjutnya akan dilaksanakan di Jepang.

Permasalahan lain yang didapat dari hubungan kerjasama ketenagakerjaan Indonesia dengan Jepang adalah status Tenaga Kerja Indonesia yang hanya merupakan pegawai magang (*trainee*) dan belum dapat disebut sebagai tenaga kerja. Jika tenaga kerja tersebut hanya berstatus sebagai pegawai magang maka bisa menimbulkan permasalahan-permasalahan yang baru, ini dikarenakan umumnya pegawai ataupun tenaga kerja yang dikirim adalah perempuan dan kaum perempuan merupakan korban yang paling banyak dari perdagangan manusia selain anak-anak.

Pada tanggal 19 Mei 2008, *MoU* implementasi pengiriman perawat dan perawat lansia telah ditandatangani oleh kedua belah pihak yaitu BNP2TKI dan *Japan International Cooperation Welfare Society* (JICWELS) dengan disaksikan para pejabat kedua perwakilan kedua pemerintahan, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia, dan Kementerian Kesehatan dan Kesejahteraan Rakyat. Diharapkan program ini dapat berjalan dengan baik dan lancar serta bekesinambungan agar dapat berjalan baik dan lancar serta bekesinambungan agar dapat memberikan keuntungan bagi kedua belah pihak.

Melihat adanya kepentingan nasional kedua negara baik Indonesia maupun Jepang dalam kerjasama ini, sehingga berdasarkan uraian diatas maka dibuatlah penelitian berjudul **“Faktor Penarik dan Pendorong dalam Kerjasama Ketenagakerjaan antara Indonesia-Jepang dalam Kerangka IJ-EPA (2008-2012)”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka yang menjadi permasalahan pokok dalam kajian penelitian adalah: “Apakah faktor yang mempengaruhi banyaknya Tenaga Kerja Indonesia memilih Jepang sebagai negara tujuan?”.

1. Faktor-faktor apa yang menarik dan mendorong kerjasama pelatihan ketenagakerjaan TKI di Jepang? (2008-2012)
2. Bagaimana dampak kerjasama ketenagakerjaan ini terhadap hubungan bilateral antara Indonesia-Jepang? (2008-2012)

Seluruh rumusan masalah yang telah dijabarkan diatas akan merujuk pada konsep dan teori yang ada dalam hubungan internasional, serta akan dijawab dalam konteks hubungan internasional.

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat menjawab secara rinci mengenai hubungan kerjasama ini apakah terdapat hubungan yang saling bergantung satu sama lain atau hubungan kerjasama ini adalah salah satu faktor yang mempengaruhi banyaknya TKI pergi ke Jepang. Penelitian ini diharapkan dapat menjawab masalah-masalah yang telah dirumuskan sebelumnya, sebagai berikut:

1. Mengetahui faktor-faktor yang menarik dan mendorong banyaknya TKI ke Jepang. (2008-2012)
2. Mengetahui dampak kerjasama ketenagakerjaan ini terhadap hubungan bilateral antara Indonesia-Jepang. (2008-2012)

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi dalam beberapa hal sebagai berikut:

1. Sebagai referensi dalam melihat kepentingan nasional Jepang terhadap perjanjian kerjasama ini melalui kerangka IJ-EPA (*Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement*) serta apakah IJ-EPA dapat dilihat sebagai faktor pendorong banyaknya TKI ke Jepang, dari perspektif hubungan internasional, baik bagi pembaca secara umum maupun mahasiswa Hubungan Internasional secara khusus.
2. Sebagai studi kelayakan bagi peneliti lain yang ingin melakukan penelitian terkait kerjasama ketenagakerjaan, kendala dan solusi apa yang sudah didapatkan dari kerjasama tersebut dalam perspektif Hubungan Internasional untuk dikembangkan dan dipelajari secara lanjut.
3. Untuk memperkaya ilmu pengetahuan yang ada dan dapat memberikan perspektif berbeda bagi peneliti, mahasiswa Hubungan Internasional, maupun pembaca pada umumnya yang akan mengkaji dampak dari adanya perjanjian ketenagakerjaan ini terhadap hubungan bilateral Indonesia-Jepang dan melihat faktor pendorong TKI bekerja di Jepang.

1.5 Sistematika Penulisan

Jika seluruh tahapan penulisan telah selesai, maka hasil penelitian dan analisisnya akan ditulis secara utuh menjadi sebuah karya tulis ilmiah dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan

Bagian ini berisi pendahuluan yang dimulai dari penjabaran latar belakang penelitian mengenai topik yang akan diteliti, lalu dilanjutkan dengan memaparkan topik sehingga muncul perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Kerangka Berpikir

Bagian ini berisi uraian beberapa konsep dan teori-teori ilmu Hubungan Internasional yang relevan dengan masalah yang dibahas dan tinjauan pustaka yang digunakan penulis untuk melakukan penelitian. Konsep, teori dan tinjauan pustaka digunakan untuk membantu peneliti dalam menganalisa topik yang diangkat.

Bab III Metode Penelitian

Bagian ini menjelaskan mengenai metode yang digunakan dalam melakukan penelitian. Mulai dari uraian tentang pendekatan metodik, jenis dan sumber data, teknik mencari data, teknik pengumpulan data dan teknik penganalisaan data, serta segala hal yang terkait dalam proses penelitian.

Bab IV Hasil dan Pembahasan

Bagian ini berisi uraian pembahasan dari hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis. Hasil penelitian tersebut berupa kumpulan data yang kemudian dianalisa dengan teknik yang sudah ditentukan oleh penulis. Bagian ini juga akan menjawab masalah-masalah yang sudah dirumuskan sebelumnya dengan menggunakan data-data yang didapat oleh penulis melalui berbagai sumber primer dan sekunder.

Bab V Kesimpulan

Bagian ini merupakan bagian penutup yang merupakan akhir dari laporan penelitian dan berisi kesimpulan yang ditarik oleh penulis dari seluruh kegiatan penelitian dan penulisan laporan.

Selain bagian-bagian yang dituliskan diatas terdapat daftar pustaka dan lampiran yang memuat berbagai sumber yang digunakan oleh penulis dalam mencari data dan memberikan informasi bagi penulis.