

Efektivitas Kerja Sama Lembaga Pengirim dan Pengguna Dalam Melindungi Pekerja Migran Indonesia di Jepang Dalam Skema Tokutei Ginou

Siti Nurazizah

Universitas Nusa Putra dan siti.nurazizah_hk21@nusaputra.ac.id

Article Info

Article history:

Received Apr, 2025

Revised Apr, 2025

Accepted Apr, 2025

Kata Kunci:

Tokutei Ginou, Pekerja Migran Indonesia, Efektivitas, Kerja Sama Lembaga, Jepang

Keywords:

Tokutei Ginou, Indonesian Migrant Workers, Effectiveness, Institutional Cooperation, Japan

ABSTRAK

Program Tokutei Ginou merupakan salah satu kebijakan imigrasi yang diberlakukan oleh Pemerintah Jepang sebagai upaya untuk mengatasi kurangnya tenaga kerja dalam berbagai sektor industri. Pemerintah Indonesia menerbitkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia sebagai landasan hukum bagi perlindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI) sejak sebelum keberangkatan sampai dengan masa penempatan selesai. Namun pada implikasinya, perlindungan tersebut masih menjadi persoalan di Negara tujuan terutama dalam pengawasan dan penegakan hak pekerja di luar Negeri, termasuk Jepang. Penelitian ini menggunakan metode penelitian Yuridis empiris dengan pendekatan sosiologis yang bertujuan untuk menganalisis permasalahan yang telah dirumuskan dengan menggunakan bahan hukum baik primer, sekunder maupun tersier dengan melihat efektivitas kerja sama lembaga pengirim di Indonesia dalam memberikan perlindungan hukum terhadap Pekerja Migran Indonesia (PMI) dalam skema Tokutei Ginou di Jepang.

ABSTRACT

The Tokutei Ginou program is one of the immigration policies enacted by the Japanese Government as an effort to overcome the lack of labor in various industrial sectors. The Indonesian government issued Law No. 18/2017 on the Protection of Indonesian Migrant Workers as a legal basis for the protection of Indonesian Migrant Workers (PMI) from before departure until the placement period is completed. However, the implication is that the protection is still a problem in the destination country, especially in the supervision and enforcement of workers' rights abroad, including Japan. This research uses empirical juridical research methods with a sociological approach that aims to analyze the problems that have been formulated using legal materials both primary, secondary and tertiary by looking at the effectiveness of the cooperation of sending institutions in Indonesia in providing legal protection to Indonesian Migrant Workers (PMI) in the Tokutei Ginou scheme in Japan.

This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.



Corresponding Author:

Name: Siti Nurazizah

Institution: Universitas Nusa Putra

Email: siti.nurazizah_hk21@nusaputra.ac.id

1. PENDAHULUAN

Berdasarkan amanat Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Perubahan IV UUD 1945 Pasal 27 ayat (1) menyatakan “setiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.” Ketentuan ini diperkuat dengan pasal 28 D ayat (2) menyatakan “setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja”. Oleh karena hal tersebut diatur dalam Undang-Undang Dasar, pemerintah, sebagai penyelenggara pembangunan, bertanggung jawab untuk memberikan kesempatan kepada setiap warga negaranya untuk bekerja demi meningkatkan kesejahteraan diri dan keluarganya, dan harus dilakukan oleh negara dengan cara terbaik. Akibatnya, hak setiap warga Negara untuk mendapatkan pekerjaan dapat dipenuhi. Artinya, Indonesia harus mempersiapkan hal ini untuk menciptakan lapangan pekerjaan dan meningkatkan kesadaran akan tanggung jawabnya. Namun dalam era globalisasi yang semakin meningkat, persaingan dalam dunia kerja pun semakin ketat dengan banyaknya persyaratan yang diberikan oleh perusahaan bagi para pencari kerja sehingga tingkat pengangguran tinggi dibandingkan dengan ketersediaan lapangan kerja saat ini di Indonesia membuat pemenuhan lapangan kerja secara mandiri sangat sulit dicapai. Oleh karena itu, menjadi salah satu alasan utama mengapa orang Indonesia sangat tertarik untuk menjadi Pekerja Migran Indonesia (PMI) di luar negeri yang merupakan fenomena migrasi pekerja Indonesia ke luar negeri yang di motivasi oleh kebutuhan ekonomi.

Jepang dikenal sebagai Negara yang mayoritas masyarakatnya memiliki etos kerja yang tinggi. Mereka rela bekerja melebihi batas waktu dibandingkan para pekerja di negara lain sehingga hal tersebut menjadi salah satu akibat dari kelelahan dan stress bahkan sampai bunuh diri atau biasa disebut karoushi. Karoushi adalah salah satu masalah yang suli bagi pemerintah Jepang, Sementara permintaan tenaga kerja yang tinggi dalam beberapa industri, sumber daya manusia Jepang semakin berkurang. Berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah Jepang, namun masih belum berhasil.

Tepat 1 April 2019, secara resmi pemerintah Jepang menerbitkan program *Tokutei Ginou* atau program kerja berketerampilan spesifik dengan tujuan untuk mengurangi etos kerja yang tinggi pada masyarakat Jepang. Dalam rangka menanggulangi krisis tenaga kerja usia produktif, pemerintah Jepang menggagas kerja sama dengan Indonesia melalui program *Tokutei Ginou*. Melalui program ini, tenaga kerja Indonesia dapat bekerja di 14 sektor, seperti layanan keperawatan, pembersihan gedung, pertanian, perikanan, industri makanan dan minuman, restoran, produksi bahan baku, manufaktur mesin dan elektronik, konstruksi, pembuatan kapal, serta bidang perhotelan.

Pada tanggal 25 Juni 2019 secara resmi dimulai kesepakatan kerjasama *Tokutei Ginou* antara Jepang dan Indonesia dengan penandatanganan *Memorandum of Cooperation (MoC)*. MoC yang ditandatangani berisikan tentang *Sending Organization (SO)*, *Accepting Organization (AO)*, uang jaminan oleh lembaga perantara atau mediasi, uang pinalti, dan hak asasi manusia terkait ketenagakerjaan dalam program *Tokutei Ginou*.

Pada program tersebut, Indonesia menjadi salah satu Negara mitra yang strategis. Berdasarkan data sejak 2023 Pekerja Migran Indonesia (PMI) mengalami peningkatan secara signifikan. Sehingga terdapat kekhawatiran mengenai perlindungan hukum bagi Pekerja Migran Indonesia (PMI) yang bekerja pada sistem tersebut. Terdapat beberapa isu yang sering terjadi mengenai kondisi kerja yang tidak sesuai standar, kurangnya akses layanan hukum apabila terjadi sengketa Ketenagakerjaan, serta adanya potensi eksploitasi oleh pihak pemberi kerja. Hal tersebut menimbulkan pertanyaan tentang efektivitas kerangka hukum yang ada untuk melindungi hak-hak bagi pekerja migran Indonesia.

Pemerintah Indonesia menerbitkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia sebagai landasan hukum bagi perlindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI) sejak sebelum keberangkatan sampai dengan masa penempatan selesai. Namun pada implikasinya, perlindungan tersebut masih menjadi persoalan di Negara tujuan terutama dalam pengawasan dan penegakan hak pekerja di luar Negeri, termasuk Jepang.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian Yuridis empiris dengan pendekatan sosiologis yang bertujuan untuk menganalisis permasalahan yang telah dirumuskan dengan menggunakan bahan hukum baik primer, sekunder maupun tersier. Dengan penelitian dilakukan untuk melihat efektivitas kerja sama lembaga pengirim di Indonesia dalam memberikan perlindungan hukum terhadap Pekerja Migran Indonesia (PMI) dalam skema Tokutei Ginou di Jepang.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Efektivitas Kerja Sama Lembaga Pengirim Indonesia dalam Memberikan Perlindungan Hukum bagi PMI dalam Skema Tokutei Ginou

Berdasarkan *Undang-Undang No. 18 Tahun 2017* tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, Negara memiliki kewajiban untuk menjamin perlindungan hukum, sosial, dan ekonomi sejak sebelum keberangkatan, selama penempatan, hingga setelah kembali. Salah satu prinsip penting dalam Undang-undang ini yang tertuang dalam pasal 41 bahwa penempatan PMI harus berbasis perjanjian internasional atau MoU antara Indonesia dan negara tujuan. Melalui Memorandum of Cooperation (MoC), Indonesia dan Jepang menyepakati kerja sama dalam skema Tokutei Ginou, yang mengatur secara terperinci mekanisme penempatan dan perlindungan untuk PMI.

Perjanjian kerja sama (MoC) antara Indonesia dan Jepang dalam program Tokutei Ginou merupakan bentuk implementasi langsung dari ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (UU PPMI). Melalui MoC ini, proses penempatan Pekerja Migran Indonesia dilakukan dengan skema antar-pemerintah (Government to Government/G to G) yang menjamin legalitas, transparansi, serta pengawasan oleh Negara. Hal ini selaras dengan ketentuan Pasal 5 UU PPMI yang mengatur bahwa perlindungan terhadap PMI dilaksanakan melalui jalur diplomatik dan kerja sama internasional.

Selain itu, MoC turut memperkuat pelaksanaan ketentuan dalam Pasal 31 dan 32 Undang-Undang PPMI yang memuat kewajiban pemerintah dalam menyediakan pelatihan, akses informasi, serta perlindungan hukum bagi Pekerja Migran Indonesia (PMI). Dalam hal ini, pemerintah melalui

BP2MI telah menyusun petunjuk teknis mengenai penempatan PMI ke Jepang dalam skema Tokutei Ginou, guna menjamin implementasi MoC sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional.

Sebagai lembaga pengirim, Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI) memegang peranan penting dalam menjamin bahwa PMI yang dikirim ke Jepang melalui program Tokutei Ginou telah memenuhi standar yang ditentukan. BP2MI bertugas melaksanakan proses seleksi, memberikan pelatihan, dan mengatur keberangkatan PMI, serta mengawasi kondisi mereka selama masa kerja di Jepang. Kemitraan dengan lembaga mitra di Jepang, seperti Japan International Cooperation Agency (JICA), turut memperkuat sistem perlindungan yang ada. Diharapkan, melalui kerja sama ini, mekanisme penempatan dan perlindungan PMI menjadi lebih terbuka dan bertanggung jawab.

Meskipun MoC telah diatur dengan dasar hukum yang kuat dalam UU PPMI, penerapannya di lapangan masih menemui berbagai hambatan, beberapa penelitian menyatakan bahwa pekerja migran, termasuk mereka yang berada dalam skema Tokutei Ginou, masih menghadapi berbagai pelanggaran hak, seperti eksploitasi kerja, jam kerja berlebih, tidak adanya akses terhadap keadilan, hingga pemotongan gaji yang tidak sah.[7] Di samping itu, kendala bahasa, perbedaan budaya profesional, dan kurangnya pendidikan pra-keberangkatan membuat mereka lebih rentan terhadap eksploitasi dan pelanggaran hak.[8] Selain itu, Pengawasan terhadap lembaga pelatihan kerja (LPK) yang masih sering tidak memenuhi standar pelatihan sesuai UU PPMI dan peraturan pelaksanaannya menjadi tantangan tersendiri. Hal ini menggarisbawahi urgensi memperkuat kolaborasi antara Regulasi Bilateral (MoC) dan pelaksanaan hukum nasional, agar perlindungan bagi PMI tidak berhenti pada tataran formal, tetapi juga memiliki dampak yang substantif.

Jurnal Amanda Graysela Mawikere juga mencatat lemahnya implementasi perlindungan ini, karena keterbatasan pengawasan dan kurang efektifnya koordinasi antara BP2MI, pemerintah daerah, dan perwakilan Indonesia di Luar Negeri.[9] Contohnya, pada kasus Annisah, seorang PMI yang terpaksa tinggal di Luar Negeri selama lima tahun karena tidak mendapatkan bantuan hukum dari Institusi Negara.

Di sisi lain, Jepang pun memiliki aturan ketat mengenai pekerja asing. Namun pelaksanaan aturan ini belum sepenuhnya berpihak pada pekerja asing karena adanya kesenjangan dalam penanganan pelanggaran kontrak atau pelecehan di tempat kerja.[

3.2 Kendala yang Dihadapi Lembaga Pengiirm dalam Menjalankan Fungsi Perlindungan Terhadap Pekerja Migran yang Bekerja di Jepang

Program *Tokutei Ginou (Specified Skilled Worker/SSW)* merupakan program kerja sama antara Indonesia dan Jepang yang bertujuan untuk mengisi kekosongan tenaga kerja di sektor-sektor tertentu melalui penerimaan tenaga asing dengan keterampilan khusus. Indonesia, sebagai negara yang secara aktif mengirim tenaga kerja ke luar negeri, telah menjalin kolaborasi dengan Jepang dalam kerangka program ini. Meskipun demikian, perlu dilakukannya analisis mengenai konsistensi kebijakan perlindungan Pekerja Migran Indonesia dalam Hukum Nasional dengan pelaksanaan program *Tokutei Ginou* di Jepang.

UU Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (UU PPMI) sebagai landasan hukum utama dalam memberikan perlindungan kepada warga Negara Indonesia yang bekerja di Luar Negeri mencakup unsur administratif, teknis, jaminan sosial, keselamatan, serta dukungan dalam penyampaian pengaduan dan pengelolaan pendapatan setelah kembali yang

dilaksanakan oleh Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI) mulai dari implementasi kebijakan, pemberian layanan, pengawasan jaminan sosial, penerbitan izin rekrutmen, validasi dokumen, hingga koordinasi perlindungan selama masa kerja di Luar Negeri.

Salah satu poin krusial dalam skema *Tokutei Ginou* adalah sistem kontrak kerja. Berdasarkan *MoC (Memorandum of Cooperation)* antara Jepang dan Indonesia, terdapat kesepakatan yang mencakup soal *Sending Organization (SO)*, *Accepting Organization (AO)*, serta ketentuan mengenai uang jaminan dan hak-hak pekerja. Namun dalam praktiknya, ketidaksesuaian antara kontrak yang dijanjikan dengan realitas sering terjadi di lapangan.

Minimnya wawasan calon PMI mengenai ketentuan ketenagakerjaan, sistem imigrasi, serta norma budaya di Jepang menjadi salah satu hambatan utama. Kondisi ini berpotensi menimbulkan stres dan mendorong terjadinya pelanggaran aturan di tempat kerja. Penyuluhan yang diberikan oleh lembaga pengirim sering kali belum mencakup penjelasan menyeluruh tentang hak serta kewajiban PMI saat bekerja di Jepang. Contohnya, tidak sedikit calon PMI yang masih belum memahami proses pengajuan visa atau etika kerja yang berlaku, sehingga kesulitan dalam menyesuaikan diri di lingkungan kerja baru.

Penelitian Pratama dan Srimulyani (2024) juga menyebutkan bahwa para pekerja Indonesia di sektor perhotelan di Hokkaido menghadapi ketidaksesuaian kontrak kerja, termasuk beban kerja yang tidak sesuai perjanjian, tidak adanya tempat ibadah, serta hambatan bahasa. Para pekerja sering tidak diberi informasi memadai sebelum keberangkatan terkait rincian tugas dan kondisi kerja aktual, sehingga membuat mereka rentan terhadap penyimpangan dan eksploitasi.

Selain itu, tidak jarang lembaga pengirim menarik biaya pelatihan dan penempatan yang besar dari calon PMI, meskipun kepastian pekerjaan di Jepang belum mereka dapatkan. Hal ini kerap membuat para PMI terjebak dalam utang yang signifikan selama masa kerja mereka. Kurangnya intervensi dari pemerintah dalam skema penyaluran tenaga kerja swasta ke swasta (P to P) juga memperbesar risiko terjadinya permainan biaya dan ketidakterbukaan dalam proses perekrutan.

Program pelatihan dari lembaga pengirim sering kali tidak memiliki standar mutu yang seragam. Banyak tempat kursus bahasa Jepang memungut biaya mahal, tetapi kualitas pelatihannya berbeda-beda tergantung lembaganya. Tak jarang, pengajarnya tidak tersertifikasi secara profesional dan hanya merupakan eks-PMI yang pernah bekerja di Jepang. Hal ini berakibat pada kurangnya kesiapan PMI dalam menghadapi dunia kerja di Jepang.

Program *Tokutei Ginou* sendiri mengharuskan pekerja lulus ujian kemampuan dan bahasa Jepang. Namun, pemahaman mereka terhadap substansi kontrak masih terbatas akibat hambatan bahasa dan minimnya bimbingan hukum. Hal ini didukung dengan fakta bahwa banyak pekerja tidak memahami bahwa mereka memiliki hak untuk menolak atau mengajukan keberatan atas klausul kontrak yang tidak manusiawi.

Meskipun Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (UU PPMI) telah menetapkan kerangka perlindungan yang bersifat komprehensif, dalam praktiknya masih dijumpai berbagai kendala seperti minimnya koordinasi antara lembaga pengirim tenaga kerja di Indonesia dan pihak pengguna di Jepang menyebabkan perlindungan terhadap PMI menjadi tidak optimal. Dalam sejumlah kasus, PMI tidak didaftarkan untuk pemeriksaan kesehatan oleh perusahaan, atau tidak memperoleh hak kompensasi atas kecelakaan kerja yang dialaminya. Kondisi ini menegaskan perlunya perbaikan dalam komunikasi dan kerja sama antara kedua pihak demi menjamin hak-hak PMI terpenuhi secara menyeluruh.

4. KESIMPULAN

Kerja sama antara Indonesia dan Jepang dalam skema Tokutei Ginou, yang didasarkan pada Memorandum of Cooperation (MoC) serta diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017, menyediakan landasan hukum yang komprehensif bagi perlindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI). Meskipun secara normatif telah tersedia perangkat hukum untuk menjamin perlindungan di bidang hukum, sosial, dan ekonomi bagi PMI, implementasinya di lapangan masih menghadapi sejumlah permasalahan. Tidak sedikit PMI mengalami pelanggaran hak, seperti praktik kerja yang eksploitatif, jam kerja yang melebihi ketentuan, serta keterbatasan dalam mengakses keadilan. Faktor-faktor seperti hambatan bahasa, perbedaan budaya, dan kurangnya pelatihan pra-keberangkatan turut memperburuk kerentanan PMI terhadap berbagai bentuk pelanggaran hak.

Selain itu, Kelemahan dalam sistem pengawasan terhadap lembaga pelatihan tenaga kerja serta disparitas antara kontrak kerja yang ditawarkan dan realitas di tempat kerja menambah kompleksitas permasalahan perlindungan PMI. Dalam konteks ini, penguatan kerja sama antara badan pengirim tenaga kerja di Indonesia dan pengguna di Jepang menjadi hal yang urgen untuk memastikan perlindungan hukum berjalan secara efektif. Selain itu, pemberian penyuluhan yang menyeluruh dan sistematis mengenai hak serta kewajiban PMI sebelum keberangkatan perlu diprioritaskan sebagai bentuk pencegahan dini terhadap pelanggaran. Oleh karena itu, meskipun kerangka regulasi telah tersedia, penguatan implementasi dan pengawasan tetap menjadi aspek penting dalam menjamin pemenuhan hak PMI di negara penempatan.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfarizi, M.A, Syahda Nikmatus, Desi Kusuma, "Tinjauan Yuridis terhadap Peran Kerja Sama Imigrasi dalam Perlindungan Hukum Pekerja Migran Indonesia", Jurnal Syntax Transformation, Vo. 2 No. 4, April 2021
- Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI). (2023). Laporan Statistik Penempatan dan Perlindungan PMI Tahun 2023. <https://bp2mi.go.id/statistik-detail/data-penempatan-dan-pelindungan-pekerja-migran-indonesia-periode-desember-2023>. [Diakses: 30 April 2025]
- Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI). (2023). Laporan Statistik Penempatan dan Perlindungan PMI Tahun 2023. <https://bp2mi.go.id/statistik-detail/data-penempatan-dan-pelindungan-pekerja-migran-indonesia-periode-desember-2023>. [Diakses: 30 April 2025]
- Indonesia dan Jepang Bahas Ketenagakerjaan, Hasilkan 2 Skema Perlindungan Pekerja Migran." VOI, 2022. <https://voi.id/berita/182891/indonesia-dan-jepang-bahas-ketenagakerjaan-hasilkan-2-skema-perlindungan-pekerja-migran>. [Diakses: 02 Mei 2025]
- Kemnaker dan JICA Perkuat Kerja Sama Penempatan dan perlindungan PMI. https://kemnaker.go.id/news/detail/kemnaker-dan-jica-perkuat-kerja-sama-penempatan-dan-pelindungan-pmi?utm_source=chatgpt.com. [Diakses: 03 Mei 2025]
- Mawikere, A. G., Tangkere, I., & Voges, S. O. "Perlindungan hukum terhadap pekerja migran Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017" Lex Privatum, pp. 14, 2024
- Magenda, C. T. A. "Perlindungan Hukum bagi Pekerja Migran Indonesia (PMI) di Luar Negeri dalam Kaitannya dengan Tugas Perwakilan Diplomatik." Lex Administratum, vol. 9 No. 4. 2021
- Marwanto Rolasta & Siti Hajati Hoesin, "Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Migran Indonesia di Jepang (Analisis Peran BP2MI pada Program G to G)", PALAR, Vol. 8 No.1, 2022.
- Nur Fadillah Tombalisa, dkk. "Kerjasama Jepang dan Indonesia dalam Program Tokutei Ginou Tahun 2019", Interdependence Journal of International Studies, Vol. 3 No. 2, pp. 5, 2022
- Nur fadilah Tombalisa dkk, Kerjasama Jepang dan Indonesia di Bidang Tokutei Ginou tahun 2019, Vol3 No.2,pp. 77, 2022
- Pastikan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia, BP2MI Susun Juknis Penempatan Program G To G ke Jepang, VOI, 2024. <https://bp2mi.go.id/berita-detail/pastikan-perlindungan-pekerja-migran-indonesia-bp2mi-susun-juknis-penempatan-program-g-to-g-ke-jepang>. [Diakses: 02 mei 2025]
- Tubagus Rizkiawan Pratama & Nunuk Endah Srimulyani, Strategi Adaptasi Pekerja Tokutei Ginou Indonesia: Studi Kasus Industri Perhotelan Hokkaido, Japanology, Vol. 11 No.1, 2024

- Tohawi, A., Miyaskur, M., Fitria, D. U. L., Ambodo, T., & Iswanto, J. "Perlindungan Hukum bagi Pekerja Migran Indonesia: Tantangan dan Strategi Implikasinya." *Indonesian Journal of Humanities and Social Sciences*, vol. 5 No.4, desember 2024
- Undang-undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia
- Universitas Indonesia. (2021). "Sosialisasi Sadar Hak & Regulasi Bagi Calon Pekerja Migran Indonesia ke Jepang." <https://www.ui.ac.id/sosialisasi-sadar-hak-regulasi-bagi-calon-pekerja-migran-indonesia-ke-jepang/>. [Diakses: 03 Mei 2025]