

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hubungan bilateral Jepang-Indonesia dibuka pada bulan April 1958 dengan Penandatanganan Perjanjian Perdamaian antara Jepang dan Republik Indonesia. Pada tahun yang sama ditandatangani pula Perjanjian Pampasan Perang. Sedangkan untuk pembukaan jalur penerbangan antara Jepang dan Indonesia diadakan pada tahun 1963. Sampai saat ini kerjasama yang dilakukan antara Indonesia dan Jepang mencakup banyak hal, salahsatunya adalah kerjasama Pengiriman Tenaga Kerja Indonesia ke Jepang.

Negara Jepang terus berupaya memelihara hubungan ekonomi dengan negara-negara lainnya selain Amerika Serikat, salah satunya adalah Indonesia. Dimana Indonesia menurut sudut pandang Jepang, merupakan negara yang penting dalam penyediaan energi dan bahan baku lainnya.

Pada akhir November 2006, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Perdana Menteri Jepang Shinzo Abe menyepakati serangkaian kerjasama yang dirangkum dalam bingkai *Indonesia-Japan Economic*

Partnership Agreement (IJEPA). Secara keseluruhan, EPA kedua negara mencakup 13 pasal, yang bila diperas hanya menyangkut tiga hal, yakni mengenai fasilitasi perdagangan dan investasi, liberalisasi, dan kerjasama penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri menurut Keputusan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Republik Indonesia nomor KEP-104A/MEN/2002, merupakan program nasional dalam upaya peningkatan kesejahteraan tenaga kerja dan keluarganya serta pengembangan kualitas sumber daya manusia. Penempatan tenaga kerja ke luar negeri dilakukan dengan memanfaatkan pasar kerja internasional melalui peningkatan kualitas kompetensi tenaga kerja disertai dengan perlindungan yang optimal sejak sebelum keberangkatan, selama bekerja di luar negeri sampai tiba kembali ke Indonesia.¹

Pengiriman TKI (Tenaga Kerja Indonesia/penyebutan saat itu, sekarang disebut PMI atau Pekerja Migran Indonesia) Indonesia masih berlangsung ke negara-negara ekonomi di sekitar Asia seperti Jepang, Taiwan, Singapura, Brunei, Korea, dan Malaysia, dan juga ke Negara Arab. Pengiriman TKI dilakukan dikarenakan permintaan yang tinggi dari negara-negara tujuan tersebut juga disebabkan beberapa hal, yaitu sempitnya lapangan pekerjaan di Indonesia, dan juga besarnya gaji serta fasilitas yang dijanjikan. Akan tetapi dalam pelaksanaannya, masih banyak permasalahan-permasalahan yang terjadi menyangkut pengiriman TKI ke

¹ "Manfaat EPA Indonesia dan Jepang" <http://www.Indonesiaembassy.jp>

luar negeri terutama tentang ketidaksesuaian antara yang diperjanjikan dengan kenyataan, serta adanya kesewenangan pihak majikan dalam memperkerjakan TKI. Selain itu sering terjadi penangkapan dan penghukuman TKI yang dikarenakan ketidaklengkapan dokumen kerja TKI luar negeri terutama tentang ketidaksesuaian antara yang diperjanjikan dengan kenyataan, serta adanya kesewenangan pihak majikan dalam memperkerjakan TKI. Selain itu sering terjadi penangkapan dan penghukuman TKI yang dikarenakan ketidaklengkapan dokumen kerja (TKI ilegal). Hal ini menimbulkan ketegangan antara pihak pemerintah dengan negara-negara tujuan TKI tersebut dan apabila didiamkan akan menimbulkan terganggunya hubungan bilateral kedua negara. Pengiriman TKI ke Jepang menggunakan sistem Government to Government (G to G), Permintaan tenaga kerja Indonesia oleh pemerintahan Jepang merupakan salah satu poin yang tertuang dalam EPA (Economic Partnership Agreement).²

Negara Jepang adalah negara yang maju, untuk bisa menembus lapangan pekerjaan ke Jepang bukanlah hal yang mudah. Karena persaingan yang ketat dan persyaratan yang lumayan rumit dibanding negara lain. Penyaluran tenaga kerja ke Jepang, menggunakan sistem magang (trainee). Dengan sistem kontrak kerja selama 3 tahun dan proses

² "Pengiriman 208 TKI ke Jepang" <http://www.kabarindonesia.com> diakses tanggal 20 Agustus 2021.

seleksinya melalui Depnaker setempat (Jakarta, Surabaya, Jogja, Bandung dan Medan). Sampai sekarang masih banyak terdapat TKI ilegal di Jepang, diperkirakan sebanyak 5.000 orang. Banyaknya TKI ilegal di Jepang disebabkan beberapa hal seperti kecilnya gaji yang diterima para TKI magang, sulitnya untuk bekerja di Jepang sehingga lebih memilih jalur ilegal, banyaknya oknum-oknum pejabat dan perusahaan pengirim tenaga kerja yang menyalahgunakan kekuasaan.³

TKI yang berstatus magang (*trainer*) menerima gaji lebih kecil dari pada TKI yang berstatus pekerja (*workers*). Karena kecilnya gaji yang diterima dan pada akhirnya mereka memilih kabur dari perusahaan dimana mereka bekerja sebelumnya dan bekerja di perusahaan yang tidak terikat kontrak pemerintah Indonesia. Sehingga mereka memilih untuk menjadi TKI ilegal. Gaji yang diterima para TKI magang adalah sekitar Rp. 8 sampai 13 juta perbulan dan gaji yang diterima oleh TKI ilegal sekitar Rp. 20 sampai 30 juta perbulannya. Hal ini salah satu sebab TKI lebih memilih menjadi TKI ilegal.⁴

³ “Ratusan TKI Pulang Kampung” <http://www.inilah.com/form/politik> diakses tanggal 20 Agustus 2021

⁴ “TKI Pilih Jepang Tergiur Gaji Besar” <http://ulgiz.blogspot.com> diakses tanggal 22 Agustus 2021.

Data yang didapat dari Organisasi Persatuan Pelatihan Internasional di Jepang pada tahun 2006 yaitu sebesar 79,2% berasal dari Cina, Indonesia (8,8%), Vietnam, Filipina, dan Thailand.⁵

Banyak dari TKI yang masa kontrak kerjanya telah habis akan tetapi mereka masih ingin bekerja, lalu mereka kabur dan bekerja tanpa mempunyai dokumen-dokumen. Peraturan untuk mantan TKI magang tidak diperkenankan untuk bekerja kembali di Jepang, sehingga mereka menjadi TKI ilegal. Dan banyak juga para TKI ilegal yang bisa bekerja ke Jepang karena pada saat mereka berangkat ke Jepang mereka menggunakan paspor umum, akan tetapi sesampainya disana mereka bekerja.⁶

TKI ilegal yang bekerja di Jepang juga disebabkan karena adanya oknum-oknum pejabat dan perusahaan pengirim TKI. Hal ini bisa dilihat dari banyaknya para TKI yang bekerja di Jepang dengan menggunakan visa dan paspor palsu. Hal ini melibatkan oknum pejabat dan perusahaan pengirim TKI dalam membuat dokumen palsu tersebut.⁷

⁵ "Masalah Pekerja Asing di Jepang" <http://www.kampusmaya.org/> diakses tanggal 22 Agustus 2021.

⁶ "Bekerja Gunakan Paspor Ilegal 9 TKI Gagal ke Jepang" <http://metro.vivanews.com/news/read> diakses tanggal 23 Agustus 2021.

⁷ "Loloskan 16 Orang ke AS dan Jepang" <http://newyorkermen.multiply.com/> diakses tanggal 23 Agustus 2021.

Menurut Richard Soesilo sebagai Koordinator Forum Ekonomi Jepang-Indonesia (JIEF) dan President Office Promosi Ltd, Tokyo, banyak warga negara Indonesia yang menjadi TKI ilegal, yang pada saat ini sekitar hampir 5.000 orang, padahal menjadi TKI ilegal resikonya sangat besar, karena mereka telah melanggar hukum dan perlindungan yang mereka miliki juga sangat lemah dengan status TKI ilegal tersebut. Seperti musibah yang telah menimpa salah satu TKI ilegal yang pada saat bekerja sebuah jari tangan kirinya putus, karena kecelakaan akibat mesin pemotong di pabrik tempat kerjanya, dia hanya diberikan obat merah dan dibalut, tanpa dibawa ke rumah sakit. Karena dia adalah seorang TKI ilegal maka dia tidak memiliki asuransi dan pemilik perusahaan tidak mau ketahuan mempekerjakan tenaga kerja ilegal sehingga tidak berani membawa ke rumah sakit. Resiko lainnya seperti dipenjarakan oleh pemerintahan Jepang. Sekitar 400 orang warga negara Indonesia dipenjarakan di Jepang, dan banyak dari para TKI ilegal yang berjenis kelamin perempuan dipekerjakan di dunia prostitusi. Kejahatan di Jepang tidak mudah diberantas karena dilindungi organisasi kejahatan Jepang (Yakuza), Yamaguchigumi, dan kelompok lainnya.⁸

Walau kasus pelanggaran hukum oleh TKI maupun pihak perusahaan Jepang yang mempekerjakan para TKI ilegal masih mudah dibanding negara-negara Asia lainnya yang menjadi tujuan TKI, akan tetapi hal

⁸ "Kisah Pilu TKI di Jepang" <http://www.akutki01.multiply.com> diakses tanggal 24 Agustus 2021.

tersebut tetap perlu diminimalisasi bahkan perlu diselesaikan dengan tuntas. Kasus-kasus permasalahan TKI di atas, perlu dilakukan upaya-upaya penyelesaian oleh pihak kedua negara, karena apabila tidak ditindaklanjuti maka hubungan bilateral kedua negara akan terganggu. Dalam hal ini kerjasama antara Indonesia dan Jepang untuk pengiriman Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke Jepang. Pengiriman Tenaga Kerja Indonesia sempat dihentikan yaitu dari bulan Oktober 2008 sampai dengan bulan Februari 2009 dikarenakan Jepang merasa proses pelatihan atau pemagangan untuk Tenaga Kerja Indonesia belum berjalan efektif, karena masih banyak Tenaga Kerja Indonesia yang kabur dari pelatihan sehingga mereka tidak mempelajari bidang pekerjaannya dan juga tidak mempelajari langsung bahasa, kebudayaan, disiplin kerja, dan etika sosial di Jepang sehingga mereka tidak terampil dalam pekerjaannya dan statusnyapun menjadi Tenaga Kerja Indonesia Ilegal. Hal ini sangat bertentangan dengan regulasi Jepang yang hanya mengizinkan pekerja terampil untuk bekerja di Jepang. Hal-hal tersebut yang mengakibatkan sehingga pengiriman Tenaga Kerja Indonesia ke Jepang sempat dihentikan. (Kementrian Tenaga Kerja dan Transmigrasi-RI).⁹

Permintaan tenaga kerja Indonesia oleh pemerintahan Jepang merupakan salah satu poin yang tertuang dalam IJEPA (Indonesia-Japan

⁹ "Waduh Penempatan TKI Formal ke Jepang Dihentikan" <http://nasional.kompas.com> diakses tanggal 24 Agustus 2021.

Economic Partnership Agreement) Perjanjian kerjasama Internasional ini merupakan bentuk dari perayaan 50 tahun hubungan bilateral antara Negara Indonesia dan Jepang yang dilakukan pada 28 November 2006 di Tokyo, Jepang yang ditandatangani Presiden SBY bersama Pedana Menteri Jepang Shinzo Abe dan kemudian ditindaklanjuti dengan penandatanganan nota kesepahaman antara BNP2TKI (Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, sekarang dirubah menjadi BP2MI yaitu Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia) dan Japan Internasional Corporation of Welfare Services (JICWELS) pada 19 Mei 2008 lalu di Jakarta dan juga amandemen MOU (Memorandum Of Understanding) antara Direktorat Jenderal Binalattas Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia dengan The Associations For International Manpower Development of Medium And Small Enterprises Japan (IMM) pada tanggal 6 september 2008.

Menurut Teguh Wardoyo selaku Direktur Perlindungan WNI dan Badan Hukum Indonesia Departement Luar Negeri RI ketika itu, perkembangan TKI di luar negeri saat ini masih banyak masalah-masalah yang dihadapi, diantaranya yang banyak terjadi adalah tidak lengkapnya dokumen, sehingga TKI dianggap sebagai tenaga kerja ilegal. Kemudian adanya wanprestasi atau tidak dipatuhinya perjanjian oleh salah satu pihak, baik negara penerima TKI maupun TKI itu sendiri.

Masalah-masalah lainnya adalah kurangnya perlindungan TKI ke luar negeri. Masalah hukum menyangkut perilaku TKI di Negara Jepang saat ini

kenyataannya dapat dikatakan kasusnya adalah yang paling sedikit di antara negara-negara di Asia lainnya yang menjadi tujuan TKI. Masalah yang terjadi diantaranya adalah status TKI di Negara Jepang yang ditetapkan sebagai *trainee*, tapi bukan *worker*, sehingga dalam beberapa hak dan kewajiban juga terdapat perbedaan antara TKI yang berstatus *trainee* dengan TKI yang berstatus sebagai *worker*. Begitu juga dengan gaji yang diterima oleh para TKI berstatus magang, mereka menerima gaji yang lebih kecil. Hal ini mengakibatkan para TKI yang berstatus magang kabur dan bekerja diperusahaan lain yang tidak mempunyai kontrak dengan pemerintahan Indonesia tanpa mempunyai dokumen-dokumen resmi untuk bekerja, sehingga statusnya menjadi TKI ilegal. Dengan diiming-imingi gaji yang lebih besar para TKI yang berstatus magang lebih memilih menjadi TKI ilegal. Walaupun pada kenyataannya resiko yang ditanggung para TKI ilegal tersebut sangat besar. Yang menonjol dari kasus-kasus yang ditimbulkan oleh tenaga kerja ilegal adalah masalah sosial-ekonomi dimana masalah pengangguran dan masalah kesempatan kerja yang tidak dimiliki orang-orang pribumi, dimana selama ini kekosongan lapangan pekerjaan tersebut telah diisi oleh Tenaga Kerja Asing baik yang legal maupun ilegal yang pada akhirnya juga mendorong munculnya berbagai masalah sosial, seperti kriminalitas, konflik-konflik sosial, kemerosotan lingkungan hidup dan lain sebagainya.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia yang disahkan di Jakarta

pada tanggal 22 November 2017 oleh Presiden RI Joko Widodo (Lembaran Negara RI tahun 2017 Nomor 242) pada bagian “Menimbang” :

- a. Bahwa bekerja merupakan hak asasi manusia yang wajib dijunjung tinggi, dihormati, dan dijamin penegakannya sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Bahwa negara menjamin hak, kesempatan, dan memberikan perlindungan bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi untuk memperoleh pekerjaan dan penghasilan yang iayak, baik di dalam maupun di luar negeri sesuai dengan keahlian, keterampilan, bakat, minat, dan kemampuan;
- d. Bahwa penempatan pekerja migran Indonesia merupakan suatu upaya untuk mewujudkan hak dan kesempatan yang sama bagi tenaga kerja untuk memperoleh pekerjaan dan penghasilan yang layak, yang pelaksanaannya dilakukan dengan tetap memperhatikan harkat, martabat, hak asasi manusia, dan perlindungan hukum, serta pemerataan kesempatan kerja dan penyediaan tenaga kerja yang sesuai dengan kepentingan nasional;
- f. Bahwa negara wajib membenahi keseluruhan sistem perlindungan bagi pekerja migran Indonesia dan keluarganya yang mencerminkan nilai kemanusiaan dan harga diri sebagai bangsa mulai dari sebelum bekerja, selama bekerja, dan setelah bekerja; bahwa penempatan dan

pelindungan pekerja migran Indonesia perlu dilakukan secara terpadu antara instansi pemerintah, baik pusat maupun daerah dengan mengikutsertakan masyarakat;”

Kerjasama bilateral Jepang-Indonesia di bidang ketenagakerjaan diharapkan bisa meningkatkan aspek perlindungan dan kesejahteraan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang bekerja di Jepang serta memperluas kesempatan kerja baru bagi penempatan TKI formal lainnya. Penempatan TKI formal ke Jepang berdasar kesepakatan Perdana Menteri Jepang Yang Mulia Mr. Shinzo Abe dan Presiden Republik Indonesia Bapak Susilo Bambang Yudhoyono bertemu di Tokyo 28 Nopember 2006, di dalamnya membahas Movement of Natural Persons (MNP) atau perpindahan orang dari satu negara ke negara lain. Tindak lanjut dari kesepakatan dua Pimpinan tertinggi Negara tersebut adalah penempatan nurse dan careworker Indonesia ke Jepang.¹⁰

MoU Penempatan Nurse dan Careworker ini telah ditandatangani pada tanggal 19 Mei 2008 di Jakarta. Kedua Negara baik Indonesia dan Jepang juga sepakat untuk meningkatkan kerja sama ketenagakerjaan di bidang riset dan penelitian, pendamping pelatihan kerja, pemagangan dan pertukaran informasi ketenagakerjaan. Penempatan Tenaga Kerja

¹⁰ “Sejarah Kerjasama Jepang–Indonesia” http://www.id.emb-japan.go.jp/birel_id.html, diakses tanggal 25 Agustus 2021.

Indonesia formal di Jepang selama ini untuk profesi suster dan perawat (caregiver) dan program pemagangan di perusahaan-perusahaan Jepang. Di luar itu, masih banyak kesempatan kerja untuk TKI formal disana. Untuk bekerja sebagai Tenaga Kerja Indonesia (TKI) formal di negara-negara maju memang butuh tenaga kerja yang memiliki pengetahuan, pengalaman dan keterampilan khusus untuk dapat bersaing di pasar kerja luar negeri. Apalagi harus bersaing dengan negara lain yang juga penempatannya di luar negeri, seperti Filipina, India, Bangladesh, Vietnam dan lainnya. Penempatan TKI di sektor formal ke Jepang merupakan salah satu kesepakatan dalam Kerangka Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement (IJEPA). Berdasarkan data Kemenakertrans, selama tahun 2011 pemagangan luar negeri yang dilaksanakan oleh Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi bekerja sama dengan International Management Development Organization Japan (IMDO Japan) maupun lembaga pelatihan swasta ke Jepang telah mengirim 2160 orang.¹¹

Kebijakan baru dikeluarkan oleh pemerintah Jepang pada tahun 2019 yaitu membuka peluang pekerjaan bagi orang asing sebanyak 345.150 orang pada 14 sektor/bidang pekerjaan. Kebijakan pemerintah Jepang tersebut diperuntukkan bagi para pekerja asing dengan keahlian khusus (*Specified-Skilled Worker*). Berdasarkan data BPS angkatan kerja di

¹¹ "Jepang - Indonesia Perlu Kerjasama Ketenagakerjaan" <http://m.tribunnews.com> diakses tanggal 25 Agustus 2021.

Indonesia saat ini berjumlah 124,7 juta dengan tingkat pengangguran yang cukup tinggi, terutama pasca-pandemi COVID-19 yang memiliki dampak langsung terhadap perekonomian nasional. Sehubungan dengan hal tersebut maka kebijakan pemerintah Jepang untuk membuka lowongan pekerjaan bagi calon pekerja asing perlu dimanfaatkan sebaik-baiknya oleh WNI sebagai upaya mengurangi angka pengangguran dan meningkatkan remitansi untuk mendukung devisa negara. Namun demikian, tantangan terbesar bagi Calon Pekerja Migran Indonesia (CPMI) adalah kemampuan berbahasa Jepang yang dipersyaratkan yaitu minimal N4. Untuk itu para pemangku kepentingan di Indonesia harus bersinergi dalam mempersiapkan CPMI dalam peluang tersebut.

Jepang mengalami *Shortage* (Kekurangan) Tenaga Kerja dan *Ageing Population* (Populasi yang menua), oleh sebab itu pemerintah Jepang membuka peluang kerja bagi tenaga kerja asing (TKA) pada 14 sektor dengan status of residence “Specified Skilled Worker” (SSW) sejumlah 345.150 orang dengan kuota yang tersedia selama 5 tahun untuk seluruh negara termasuk Indonesia.

Dasar Hukum Pelaksanaan Bekerja dengan Visa *Specified Skilled Worker* (SSW) Pemerintah Indonesia (Menteri Ketenagakerjaan RI) dan Pemerintah Jepang (Duta Besar Luar Biasa dan berkuasa penuh Jepang untuk Indonesia) telah menandatangani *Memorandum of Cooperation (MoC) between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of Japan on a Basic Framework for Proper Operation of*

the System Pertaining to Foreign Human Resources with the Status of Residence of "Specified Skilled Workers" pada tanggal 25 Juni 2019.

Berdasarkan uraian-uraian diatas, penulis akan menuangkan dalam bentuk Thesis yang berjudul : **Kebijakan pemerintah Jepang terhadap Pekerja Migran Indonesia yang bekerja di Jepang dengan Keahlian Khusus dalam kerangka SSW (Specified Skilled Workers).**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan atas latar belakang di dalam penelitian mengenai Kebijakan pemerintah Jepang terhadap Pekerja Migran Indonesia yang bekerja di Jepang dengan Keahlian Khusus dalam kerangka SSW (Specified Skilled Worker), maka rumusan permasalahan yang akan diteliti, yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kebijakan pemerintah Jepang terhadap Pekerja Migran Indonesia yang bekerja di Jepang dengan keahlian khusus ?
2. Bagaimanakah hambatan bagi pemerintah Jepang sehingga kebijakan tersebut tidak mencapai target di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dibuat dengan tujuan yang terdiri dari tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum dari penelitian ini adalah untuk memperoleh

pemahaman yang lebih mendalam terhadap Kebijakan pemerintah Jepang terhadap Pekerja Migran Indonesia yang bekerja di Jepang dengan Keahlian Khusus dalam kerangka SSW (Specified Skilled Worker). Selain itu, terdapat tujuan khusus dari penelitian ini, yaitu untuk memberikan jawaban atas rumusan permasalahan terkait dengan judul dan permasalahan yang dikemukakan dalam penelitian ini, maka tujuan penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Untuk memahami dan mengetahui kebijakan pemerintah Jepang terhadap Pekerja Migran Indonesia yang bekerja di Jepang dengan keahlian khusus.
2. Untuk memahami dan mengetahui sejauhmanakah hambatan bagi pemerintah Jepang sehingga kebijakan tersebut tidak mencapai target di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis, penelitian diharapkan dapat mengembangkan wawasan di dalam bidang ilmu hukum khususnya hukum administrasi negara .
2. Secara praktis, penelitian dapat bermanfaat untuk menambah wawasan serta menjadi bahan masukan bagi masyarakat pada umumnya yang berkaitan dengan Kebijakan pemerintah Jepang terhadap Pekerja Migran Indonesia yang bekerja di Jepang dengan Keahlian Khusus dalam kerangka SSW (Specified Skilled Worker).

3. Secara akademis, penelitian ini dapat menjadi bahan utama sebagai salah satu syarat menyelesaikan program Magister di Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul.

E. Kerangka Teori

Teori sangat penting dalam proses penelitian, karena teori digunakan sebagai dasar penelitian dalam pencarian kebenaran suatu hukum. Oleh sebab itu, penulis akan menggunakan teori dalam menganalisis penelitian ini, yaitu :

1. Teori Kebijakan Publik
2. Teori Perjanjian Kerja (karena ada Kerjasama, karena itu ada Teori Perjanjian)
3. Teori Ketenagakerjaan
4. Teori Hukum Perburuhan dan Hukum Perburuhan Internasional

Ke empat teori tersebut akan diuraikan lebih lanjut pada Bab II mengenai Tinjauan Teori atau Tinjauan Kepustakaan.

F. Definisi Konsep

Keberadaan dari definisi operasional dalam suatu penelitian diperlukan dalam rangka membatasi pengertian yang akan dikemukakan penulis,

sebab dimungkinkan satu kata atau istilah mempunyai pengertian yang beragam. Dengan demikian, diharapkan penulis dan pembaca akan tercipta suatu kerangka fikiran dalam pemahanan yang sama terhadap terminologi suatu pengertian istilah. Untuk itu, di bawah ini akan dijelaskan

beberapa definisi yang akan digunakan dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut :

1. Kebijakan Pemerintah

Menurut Thomas R. Dye bahwa kebijakan public adalah “public policy is whatever government choose to do or not to do” yaitu bahwa apapun pilihan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintahan itulah yang merupakan public policy atau kebijakan pemerintah.¹²

2. Tenaga Kerja

Dalam Undang-Undang No 13 Tahun 2003 yang mengatur tentang Perlindungan Tenaga Kerja, definisi tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat. Sedangkan ketenagakerjaan adalah segala hal yang berhubungan dengan tenaga kerja pada waktu sebelum, selama, dan sesudah masa

¹² Muhammad Irfan Islamy, *Perumusan Kebijakan Negara* (Jakarta : PT Bumi Aksara, 2004), hlm.18.

kerja. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), tenaga kerja adalah orang yang bekerja atau mengerjakan sesuatu, pekerja, pegawai, atau sebagainya.¹³

3. Pekerja Migran Indonesia

Pekerja Migran Indonesia menurut ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia adalah setiap warga negara Indonesia yang akan, sedang, atau telah melakukan pekerjaan dengan menerima upah di luar wilayah Republik Indonesia.

4. Keahlian Khusus

Menurut KBBI : Keahlian adalah kemahiran dalam suatu ilmu (kepandaian, pekerjaan) khusus adalah khas; istimewa; tidak umum.

5. Specified-Skilled Workers

SSW/PBS (*Specified Skilled Workers*/Pekerja Berketerampilan Spesifik) adalah kebijakan keimigrasian baru dari Pemerintah Jepang berupa penambahan 2 kategori baru status visa/status residensi bagi tenaga kerja asing di Jepang, yaitu pekerja terampil (*skilled workers*)/SSW(i) dan pekerja ahli (*expert workers*)/SSW(ii). Kebijakan ini dituangkan dalam amandemen *Immigration Control and Refugee Recognition Act* bulan Desember 2018, yang berlaku per 1 April 2019. Pemegang

¹³ <https://www.kompas.com/skola/read/2020/07/14/130000269/ketenagakerjaan-pengertian-kelompok-dan-klasifikasi-tenaga-kerja>, diakses 28 Agustus 2021.

visa SSW dapat bekerja di perusahaan Jepang dengan hak dan kewajiban yang sama dengan pekerja Jepang.

G. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.¹⁴

Dalam melakukan penelitian hukum akan digunakan suatu metode penelitian guna mendukung analisis atas penelitian yang dilakukan. Dalam penelitian ini metode yang akan digunakan adalah metode penelitian hukum normative (yuridis normatif) dengan menggunakan metode analisis kualitatif. Penelitian hukum normative adalah penelitian dengan hanya mengolah dan menggunakan data-data sekunder yang berkaitan dengan masalah yang akan diangkat.¹⁵

Penelitian ini merupakan penelitian yang mengkaji suatu permasalahan hukum di bidang hukum administrasi negara khususnya Pekerja Migran

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta : UI Press, 1986), hlm. 43.

¹⁵ Penelitian yuridis normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. (Lihat Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana, 2010, hlm. 35).

Indonesia yang terkait dengan Kebijakan pemerintah Jepang terhadap Pekerja Migran Indonesia yang bekerja di Jepang dengan Keahlian Khusus dalam kerangka SSW (Specified Skilled Workers).

Jenis Penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normative melalui pendekatan kualitatif. Metode penelitian yuridis normative dengan pendekatan kualitatif adalah penelitian yang mencakup kegiatan memaparkan, menginterpretasi, mensistemisasi, menginventarisasi dan mengevaluasi dari keseluruhan hukum positif yang berlaku pada suatu negara.

Penelitian yuridis normatif adalah jenis penelitian yang lazim. Penelitian yuridis normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹⁶

Penelitian ini akan menggunakan pendekatan konseptual melalui studi Pustaka. Pendekatan konseptual disini berarti bahwa penulis akan menganalisis setiap doktrin atau mungkin pendapat ahli yang terkait dengan objek penelitian ini.

¹⁶ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional* (Bandung : Bina Cipta, 1976), hlm. 4.

Data-data yang digunakan :

Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari norma atau kaedah dasar.¹⁷ Yaitu dokumen peraturan yang mengikat dan ditetapkan oleh pihak yang berwenang, yang dalam karya tulis ini berupa Peraturan Perundang-Undangan dan lainnya. Dalam Penelitian ini digunakan bahan hukum primer berupa :

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
- Undang Undang no 18 tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia ((Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 242, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6141).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279);
- Peraturan Pemerintah Jepang mengenai Tenaga Kerja Asing : Labor Standards Act (Act No.49 of 1947 Amandment Act No. 42 Tahun 2012).
- Memorandum of Cooperation between The Government of The Republic of Indonesia and The Government of Japan on A Basic Framework for Proper Operation of The System Pertaining to Foreign Human Resources with The Status of Residence of "Specified Skilled Worker", Jakarta, 25th

¹⁷ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hlm. 52.

June 2019. (Memorandum Kerjasama antara Pemerintah Jepang dan Pemerintah Republik Indonesia tentang Kerangka Dasar untuk Pengoperasian yang Tepat dari Sistem Terkait Sumber Daya Manusia Asing dengan Status Residensi untuk “Pekerja Berketerampilan Spesifik”, Jakarta, 25 Juni 2019).

- Konvensi ILO 1949.

Bahan Hukum Sekunder, adalah bahan hukum yang dapat menginformasikan perihal sumber hukum primer, sekaligus dapat membantu untuk menganalisa, memahami dan menjelaskan bahan hukum primer.¹⁸ Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini antara lain, buku-buku, jurnal-jurnal hukum dan makalah-makalah hukum serta artikel dan berita-berita dari surat kabar dan majalah yang terkait dengan hukum di bidang administrasi negara khususnya yang membahas mengenai Kebijakan pemerintah Jepang terhadap Pekerja Migran Indonesia yang bekerja di Jepang dengan Keahlian Khusus dalam kerangka SSW (Specified Skilled Workers) dan Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti ensiklopedia, kamus, atau internet.

Analisis Data yang digunakan adalah analisis data secara kualitatif. Data yang diperoleh dan dikumpulkan dalam penelitian ini berupa data yang

¹⁸ Sri Mamudji, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005, hlm. 31.

berasal dari studi Pustaka terhadap bahan-bahan hukum primer, bahan-bahan hukum sekunder, dan bahan-bahan hukum tersier kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu dengan membuat deskripsi berdasarkan kualitas yang ada. Hasil penelitian dari data yang diperoleh tersebut dipelajari dan dibahas sebagai suatu bahan yang komprehensif.

H. Sistematika Penulisan

Di dalam penelitian ini akan dibuat sistematika penulisan yang ditujukan untuk memberikan kemudahan kepada pembaca untuk dapat memahami materi yang akan dibahas selanjutnya. Terdapat garis besar yang akan dibahas dalam penelitian ini, yang dituangkan dalam sistematika penulisan sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini merupakan bagian pendahuluan yang akan memberikan penjelasan mengenai latar belakang penulisan, perumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori, definisi konsep, metode penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN TEORI ATAU TINJAUAN KEPUSTAKAAN

Pada bab ini akan memaparkan mengenai teori-teori dan tulisan-tulisan yang relevan untuk dipergunakan sebagai dasar pembahasan dalam masalah penelitian.

BAB III TINJAUAN NORMATIF

Pada bab ini penulis akan memaparkan mengenai peraturan pemerintah Jepang dalam mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (TKA), TKA di Jepang dengan keahlian khusus dan pengertian mengenai Pekerja Migran Indonesia (PMI).

BAB IV PEMBAHASAN

Pada bab ini penulis akan membahas mengenai kebijakan pemerintah Jepang terhadap Pekerja Migran Indonesia yang bekerja di Jepang dengan Keahlian Khusus dalam kerangka SSW (Specified Skilled Workers).

BAB V PENUTUP

Bab ini merupakan bagian penutup dari penelitian ini yang akan memuat kesimpulan dan saran dari penulis berdasarkan pembahasan dan hasil penelitian yang telah dilakukan.