

## **BAB IV**

### **KERJASAMA INTERNASIONAL PEMERINTAH JEPANG DALAM MEMENUHI KEKURANGAN TENAGA KERJA DI JEPANG**

Permasalahan demografi dan kekurangan tenaga kerja yang terjadi di Jepang harus segera diatasi sebelum keadaan Jepang makin tak terkendali. Pemerintah Jepang pun berupaya mengatasi permasalahannya dengan berbagai upaya, baik secara domestik maupun internasional. Hal ini dilakukan karena permasalahan kebutuhan tenaga kerja akan sangat berpengaruh terhadap keberlangsungan negara Jepang di masa mendatang.

#### **A. TITP dan EPA sebagai Bentuk Kerjasama Internasional Jepang untuk Memenuhi Kebutuhan Tenaga Kerjanya**

Kekurangan tenaga kerja yang terjadi di Jepang sangat berdampak pada sosial dan ekonomi Jepang. Kebutuhan tenaga kerja yang disebabkan oleh *declining* dan *aging population* ini harus segera diatasi untuk meminimalkan dampak yang muncul. Pemerintah Jepang pun telah berusaha untuk mengatasi akar permasalahan kekurangan tenaga kerja ini dengan berbagai upaya, seperti: mendorong dan meningkatkan angka pernikahan dan kelahiran di Jepang; memberdayakan wanita dan lansia dalam angkatan kerja di Jepang; mengembangkan teknologi robot, dan lain sebagainya.

Upaya-upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah Jepang tersebut tidak cukup untuk mengatasi permasalahan kekurangan tenaga kerja di Jepang. Dibutuhkan waktu yang cukup relatif lama untuk dapat menyelesaikan permasalahan ini jika hanya mengandalkan upaya-upaya tersebut. Tingginya permintaan akan tenaga kerja di berbagai sektor–kesehatan,

manufaktur, industri, pertanian, perternakan, dan lain sebagainya—yang cukup mendesak, membuat pemerintah Jepang mencari solusi lain untuk mengatasi hal tersebut. Upaya yang dilakukan pemerintah Jepang yaitu melalui kerjasama internasional dalam berbagai skema untuk memenuhi kekurangan tenaga kerja yang terjadi di Jepang.

Hal ini sesuai dengan yang telah dijelaskan pada BAB I dalam kerangka dasar pemikiran. Kerangka dasar pemikiran yang digunakan yaitu konsep kerjasama internasional menurut Kalevi Jaakko Holsti. K.J. Holsti dalam bukunya *International Politics, A Framework for Analysis* berpendapat bahwa:

*“International relations may refer to all forms of interaction between the members of separate societies, whether sponsored by the government or not, the study of international relations would include the analysis of foreign policies or political processes between the nations, however, with its interest in all facts of relations between distinct societies, it would include as well studies or international trade, transportation, communication and the development of international values and ethics.”* (Holsti, *International Politics, A Framework for Analysis*, 1992)

Dalam bukunya yang berjudul *Politik Internasional: Kerangka Untuk Analisis* Jilid II yang diterjemahkan oleh M. Tahrir Azhari, K.J. Holsti juga mendefinsikan kerjasama internasional sebagai: a) pandangan bahwa dua atau lebih kepentingan, nilai, atau tujuan saling bertemu dan dapat menghasilkan sesuatu, dipromosikan atau dipenuhi oleh semua pihak sekaligus; b) pandangan atau harapan dari suatu negara bahwa kebijakan yang diputuskan oleh negara lainnya akan membantu negara itu untuk mencapai kepentingan dan nilai-nilainya; c) persetujuan atau permasalahan tertentu antara dua negara atau lebih dalam rangka memanfaatkan persamaan kepentingan atau benturan kepentingan; d) aturan resmi atau tidak resmi mengenai transaksi di masa depan yang dilakukan untuk melaksanakan persetujuan; dan e) transaksi antar negara

untuk memenuhi persetujuan mereka (Holsti, Politik Internasional: Kerangka Untuk Analisis, Jilid II, 1988).

Berdasarkan definisi kerjasama internasional menurut K.J. Holsti, kerjasama internasional memang sangat diperlukan dimana negara tidak dapat bertahan dalam dunia internasional tanpa menjalin kerjasama dengan negara atau pihak lainnya. Kerjasama internasional muncul atas dasar kebutuhan masing-masing negara untuk mencapai kepentingan nasional dengan mengandalkan kemampuan yang dimiliki oleh negara lain. Dalam kasus ini, Jepang yang mengalami kekurangan tenaga kerja belum berhasil mengatasi permasalahannya dengan hanya mengandalkan kemampuan dalam negerinya. Jepang pun memerlukan bantuan dari negara lain untuk dapat mengatasi permasalahan kekurangan tenaga kerja ini. Jepang yang mengalami krisis demografi dimana jumlah populasinya mengalami penurunan—diikuti dengan penurunan angkatan kerja membuat Jepang—membutuhkan tenaga kerja asing untuk menjalankan roda perekonomian bangsa.

Pemerintah Jepang pun menjalin kerjasama dengan beberapa negara lain melalui berbagai skema kerjasama internasional dalam hal menyalurkan tenaga kerja asing ke Jepang. Kerjasama internasional ini tidak hanya menguntungkan Jepang saja, namun juga menguntungkan negara-negara yang menjalin kerjasama dengan Jepang. Negara-negara tersebut yang mayoritas merupakan negara berkembang, memiliki banyak sumber daya manusia yang memerlukan pekerjaan. Minimnya lapangan pekerjaan di negara mereka membuat mereka memerlukan lapangan pekerjaan di luar negaranya untuk menempatkan tenaga kerja mereka. Berikut akan dijelaskan mengenai skema kerjasama-kerjasama internasional Jepang dengan negara-negara lain.

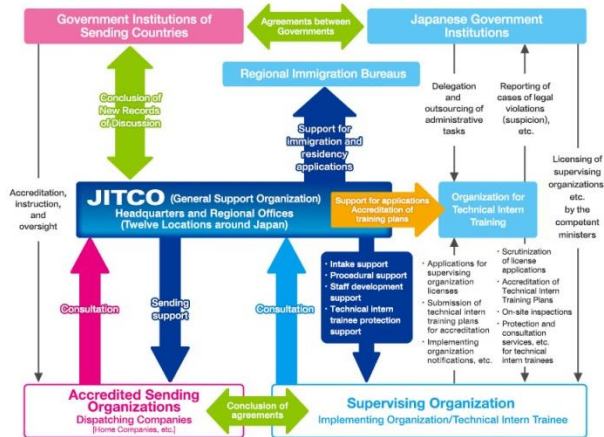
## 1. Skema *Technical Intern Training Program* (TITP)

### a. Gambaran umum tentang JITCO dan TITP

Pemerintah Jepang berupaya untuk memenuhi kebutuhan akan tenaga kerjanya dengan menerima pekerja muda dari berbagai negara berkembang. Pada tahun 1991, pemerintah Jepang mendirikan *The Japan International Training Cooperation Organization* (JITCO)<sup>1</sup> yang mana bertujuan untuk berkontribusi pada kelancaran pelaksanaan *Technical Intern Training Program* dan program pengembangan keterampilan lainnya dan mengembangkannya dengan tepat. JITCO mendukung transfer keterampilan Jepang ke negara-negara berkembang melalui skema pelatihan bernama *Technical Intern Training Program* (TITP) (JITCO, 2018).

---

<sup>1</sup> *The Japan International Training Cooperation Organization* (JITCO) merupakan yayasan publik yang berada di bawah yuridiksi bersama dari lima kementerian yaitu the Ministry of Justice, the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Health, Labour and Welfare, the Ministry of Economy, Trade and Industry, dan the Ministry of Land, Infrastructure and Transportation. Sejak April 2012, JITCO berubah menjadi yayasan berbadan kepentingan umum di bawah yuridiksi Kabinet Jepang.



Gambar 4. 1 Peran JITCO dalam TITP dan Lembaga-lembaga yang Bersangkutan dalam Pogram Baru

Sumber: (JITCO, 2018)

Pada tahun 1993, TITP pertama kali diperkenalkan sebagai suatu program formal yang diharapkan mampu membantu pengembangan sumber daya manusia dan industri negara-negara berkembang melalui tranfer keterampilan, keahlian, teknologi dan pengetahuan yang diperoleh oleh *trainee*<sup>2</sup> dari negara-negara berkembang. TITP juga bertujuan untuk mempromosikan kerjasama internasional dengan berkontribusi pada pengembangan sumber daya manusia yang berperan penting dalam pembangunan sosial-ekonomi negara-negara berkembang tersebut. TITP dimaksudkan untuk membentuk hubungan kerja antara perusahaan, pemilik tunggal, dan bisnis lainnya di Jepang dengan *trainee* praktek kerja sehingga para *trainee* dapat memperoleh, menguasai, atau meningkatkan keterampilan yang mana akan sulit

<sup>2</sup> *Trainee* atau *intern trainee* atau *Technical Intern Trainee* (TIT) yaitu para peserta *Technical Intern Training Program* (TITP). Pada skripsi ini, istilah *trainee* akan digunakan untuk menyebutkan atau merferensikan para peserta TITP tersebut.

diperoleh di negara asal mereka (JITCO, 2010) (JITCO, 2018).

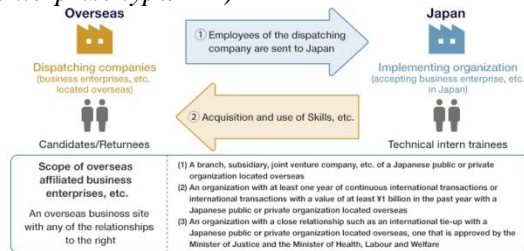
Pada 28 November 2016, melalui sesi luar biasa Diet, *The Act on Proper Technical Intern Training and Protection of Technical Intern Trainees (Technical Intern Training Act)* diamandemen setelah mengalami berbagai perubahan dan peninjauan kembali untuk menanggapi meningkatnya jumlah *trainee* praktek kerja dan diversifikasi negara pengirim di tahun-tahun sebelumnya. *Technical Intern Training Act* sendiri mulai berlaku pada 1 November 2017. Di bawah *Technical Intern Training Act* yang telah diperbahai, TITP memperkenalkan sistem baru pemberian lisensi organisasi pengawas, akreditasi rencana pelatihan praktek kerja dan juga memperluas program untuk organisasi pengawas serta organisasi pelaksana dengan meningkatkan periode pelatihan menjadi maksimal lima tahun dan kuota untuk *trainee* praktek kerja. Langkah tersebut dimaksudkan untuk memastikan pelaksanaan pelatihan praktek kerja berjalan dengan baik dan tepat. Tak hanya itu, untuk memastikan perlindungan bagi para *trainee* praktek kerja, diperkenalkan juga sistem hukuman, pelanggaran hak asasi manusia, dan sistem pelaporan oleh para *trainee* praktek kerja. Selain itu, terdapat berbagai ketentuan baru yang diajukan untuk memperluas program ini sehingga sesuai dengan tujuannya untuk berkontribusi internasional melalui transfer keterampilan internasional, serta pertumbuhan lebih lanjut (JITCO, 2018).

b. Prosedur Penerimaan *Trainee* Praktek Kerja

Ada dua jenis prosedur untuk menerima *trainee* praktek kerja yaitu tipe perusahaan individu dan tipe organisasi pengawas. Berdasarkan jumlah *trainee* praktek kerja yang ada di Jepang, pada akhir tahun 2016, setidaknya 3,6% dari penerimaan tipe

perusahaan individu dan 96,4% dari penerimaan tipe organisasi pengawas (JITCO, 2018). Berikut akan dijelaskan mengenai perbedaan keduanya.

### 1) Tipe perusahaan individu (*individual enterprise type/IET*)



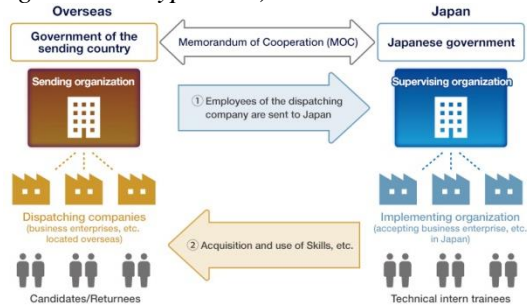
Gambar 4. 2 *Individual Enterprise Type*

Sumber: (JITCO, 2018)

Pada format ini, perusahaan perorangan dan bisnis lain di Jepang (organisasi pelaksana<sup>3</sup>) menerima karyawan atau *trainee* dari anak perusahaan lokal di luar negeri, perusahaan *joint venture*, atau mitra bisnis untuk pelatihan praktek kerja. Secara umum, sebagian besar orang yang dipilih untuk mengikuti TITP di bawah IET bekerja di perusahaan *joint venture* Jepang yang berada di negara berkembang. Perusahaan Jepang sering menggunakan TITP sebagai kesempatan untuk melatih karyawan asing mereka lebih lanjut di perusahaan induk mereka di Jepang. Dokumen-dokumen yang diperlukan untuk visa dan persyaratan lainnya disediakan oleh perusahaan atau kantor mitra di luar negeri (JITCO, 2018).

<sup>3</sup> Organisasi pelaksana atau *implementing organizations* dapat diartikan sebagai perusahaan-perusahaan penerima para *trainee* praktek kerja. Mereka berperan untuk memberikan pelatihan kepada *trainee* praktek kerja serta diharuskan untuk secara efisien menyediakan pelatihan dengan menunjuk instruktur, melakukan pelatihan sesuai dengan rencana pelatihan praktek kerja, menunjuk dewan pembimbing, memperhatikan kehidupan sehari-hari *trainee* dan menyediakan fasilitas lainnya.

2) Tipe organisasi pengawas (*supervising organization type/SOT*)



Gambar 4. 3 *Supervising Organization Type*

Sumber: (JITCO, 2018)

Pada format ini, organisasi non-profit seperti koperasi bisnis dan masyarakat perdagangan dan industri (organisasi pengawas<sup>4</sup>) menerima *trainee* praktek kerja untuk pelatihan praktek kerja di perusahaan afiliasi (organisasi pelaksana). Pada tipe ini, setelah *trainee* praktek kerja berada di Jepang, mereka akan menjalani kuliah bahasa Jepang dan kuliah lainnya untuk memperoleh pengetahuan dan informasi yang diperlukan untuk perlindungan hukum mereka. Tak hanya itu, mereka juga akan memperoleh keterampilan praktis dan lain-lain dibawah hubungan kerja dengan perusahaan Jepang atau bisnis lainnya (organisasi pelaksana) (JITCO, 2018).

<sup>4</sup> Organisasi pengawas atau *supervising organizations* dapat berupa kamar dagang dan industri, kamar dagang, asosiasi bisnis kecil, perusahaan pelatihan kejuruan, koperasi pertanian, koperasi perikanan, asosiasi kepentingan publik, yayasan berbadan kepentingan publik dan lain sebagainya. Organisasi pengawas bertanggung jawab untuk menerima *trainee* praktek kerja dibawah pengawasan mereka sendiri dan diminta untuk memverifikasi dan memastikan bahwa pelatihan praktek kerja di setiap perusahaan (organisasi pelaksana) dilakukan dengan tepat selama jangka waktu yang telah ditentukan.



c. Klasifikasi TITP dan Status Kependudukan

Berdasarkan pada format penerimaan *trainee* praktek kerja–IET dan SOT, *Technical Intern Training Program* diklasifikasikan menjadi tiga kategori. Klasifikasi TITP yaitu Technical Intern Training (i) (program untuk *trainee* praktek kerja di tahun pertama mereka di Jepang dimana *trainee* memperoleh keterampilan dan pengetahuan); Technical Intern Training (ii) (program untuk *trainee* praktek kerja di tahun kedua dan ketiga mereka di Jepang dimana *trainee* meningkatkan keterampilan mereka), dan Technical Intern Training (iii) (program untuk *trainee* praktek kerja di tahun keempat dan kelima mereka di Jepang dimana *trainee* menguasai keterampilan mereka) (lihat Gambar 4.4) (JITCO, 2018) (JITCO, 2018).

	Individual Enterprise Type	Supervising Organization Type
1st year after arrival in Japan (Acquire skills and knowledge.)	Status of Residence: Technical Intern Training (i) (a)	Status of Residence: Technical Intern Training (i) (b)
2nd and 3rd years after arrival in Japan (Increase skills and knowledge.)	Status of Residence: Technical Intern Training (ii) (a)	Status of Residence: Technical Intern Training (ii) (b)
4th and 5th years after arrival in Japan (Attain skills and knowledge.)	Status of Residence: Technical Intern Training (iii) (a)	Status of Residence: Technical Intern Training (iii) (b)

Gambar 4. 4 Klasifikasi *Technical Intern Training Program* dan Status Kependudukan *Trainee* Praktek Kerja

Sumber: (JITCO, 2018)

Berdasarkan Gambar 4.4, status kependudukan *trainee* praktek kerja sangat bervariasi yang mana didasarkan pada format penerimaan mereka. Status kependudukan ini pun dapat dibedakan dengan adanya (a) untuk penerimaan IET dan (b) untuk penerimaan SOT. Jangka waktu program pelatihan praktek kerja yang tadinya satu hingga tiga tahun, dibawah UU yang baru berubah menjadi satu hingga lima tahun. *Trainee* praktek kerja harus mampu lulus dalam *Technical*

*Intern Training Evaluation Examination*<sup>5</sup> yang telah ditentukan, untuk dapat beralih dari Technical Intern Training (i) ke Technical Intern Training (ii) atau dari Technical Intern Training (ii) ke Technical Intern Training (iii). Untuk beralih ke Technical Intern Training (ii), para *trainee* harus melalui tes tertulis dan tes praktik. Sedangkan untuk beralih ke Technical Intern Training (iii), para *trainee* harus melalui tes praktik (JITCO, 2018).

Pekerjaan-pekerjaan yang memenuhi syarat untuk peralihan ke Technical Intern Training (ii) ataupun Technical Intern Training (iii), ditentukan oleh kementerian yang kompeten. Daftar kategori bidang pekerjaan yang layak ketika Technical Intern Training (i) ingin berpindah menjadi Technical Intern Training (ii) yaitu pertanian, perikanan, konstruksi, manufaktur makanan, tekstil, mesin dan logam dan lainnya—dimana setidaknya terdapat 134 operasi dalam 74 kategori pekerjaan pada 22 Mei 2017 (lihat Lampiran 2) (Immigration Bureau, Ministry of Justice & Human Resources Development Bureau, Ministry of Health, Labour and Welfare, 2017).

d. Keuntungan TITP Bagi Jepang dan Negara-negara Berkembang

TITP ini selayaknya program kerjasama internasional lainnya, menguntungkan dua pihak yang menjalin kerjasama. Dalam khusus ini, pemerintah Jepang melakukan kerjasama untuk menyalurkan tenaga kerja dengan beberapa negara berkembang. Keberadaan TITP nyatanya sangat menguntungkan bukan hanya bagi Jepang saja, namun juga bagi negara-negara berkembang. Berikut akan dibahas mengenai keuntungan TITP bagi negara Jepang maupun negara-negara berkembang.

---

<sup>5</sup> *Technical Intern Training Evaluation Examination* yaitu ujian evaluasi pelatihan praktek kerja.

1) Keuntungan bagi Jepang

Bagi Jepang, TITP secara tidak langsung membantu mengatasi masalah krisis tenaga kerja yang terjadi di Jepang. TITP pun juga mengatasi permasalahan ekonomi yang muncul dengan banyaknya permasalahan demografis di Jepang. TITP sangat berkontribusi pada beberapa bidang ketenagakerjaan dan bisnis di Jepang, yaitu: a) TITP menguntungkan perusahaan Jepang (perusahaan tuan rumah dari *trainee*) melalui penguatan hubungan mereka dengan perusahaan luar negeri, internasionalisasi manajemen, dan membawa ide-ide baru tentang pekerjaan, produksi dan manajemen untuk organisasi penerima; b) membantu memecahkan masalah kelangkaan tenaga kerja yang dihadapi oleh usaha kecil dan menengah (UKM) di Jepang; c) membantu perusahaan untuk menjadi lebih kompetitif dengan mengurangi biaya tenaga kerja dari produk mereka; d) memberikan keamanan kerja kepada beberapa karyawan Jepang dengan membantu UKM mereka untuk bertahan hidup; serta e) membantu membangun dan memelihara hubungan sosial dan ekonomi yang stabil antara Jepang dengan negara-negara di kawasan Asia berdasarkan saling pengertian (Ratnayake, Silva, & Kage, 2016).

Tak hanya itu, pemerintah Jepang sangat terbantu dengan keberadaan *trainee* praktek kerja. Sudah menjadi rahasia umum bahwa ada beberapa bidang pekerjaan yang tidak dapat terus berjalan tanpa menggunakan *trainee* praktek kerja dimana bidang pekerjaan tersebut biasanya kekurangan tenaga kerja atau tidak lagi diminati oleh pekerja Jepang.

Misalnya saja di desa Kawakami, Prefektur Nagano yang hanya memiliki populasi sekitar 4,800 orang, mengalami kekurangan tenaga kerja di berbagai bidang pekerjaan karena sedikitnya jumlah populasi di daerah tersebut. Sekitar 200 petani rumahan di desa Kawakami yang terkenal sebagai produsen selada dan kol China pun membentuk koperasi dan mempekerjakan sekitar 615 *trainee* untuk kelangsungan usaha mereka (Watanabe, 2010).

Keuntungan lain adanya TITP bagi Jepang yaitu pemerintah Jepang memperoleh tenaga kerja asing kurang terampil dengan gaji yang cukup rendah jika dibandingkan dengan gaji pekerja Jepang. Keberadaan *trainee* praktek kerja di Jepang memang sangat membantu Jepang untuk memenuhi kekurangannya akan tenaga kerja. Meskipun begitu, hal ini tidak sesuai dengan apa yang ada di *Technical Intern Training Act*. Pada *Technical Intern Training Act* artikel 3 paragraf 2, terdapat prinsip dasar dari TITP ini dimana “*Technical intern training shall not be conducted as a means of adjusting labor demand and supply*”. Sejak awal, TITP ditujukan untuk program pengembangan sumber daya manusia para pekerja muda dari negara-negara berkembang untuk mendapatkan keterampilan, teknologi dan lain sebagainya dari pemerintah Jepang.

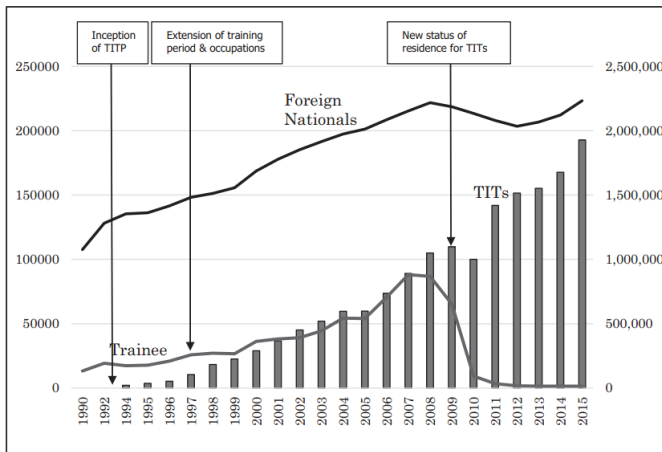
- 2) Keuntungan bagi Negara-negara Berkembang  
Bagi negara-negara berkembang, TITP sangat berkontribusi pada sosial-ekonomi negara dimana: a) membantu pengembangan industri dan perusahaan swasta di negara asal *trainee*; b) meningkatkan manajemen, praktik kerja, kesadaran biaya dan renovasi produksi

di negara-negara asal *trainee*; c) peningkatan nilai-nilai sosial, etika kerja dan hak peserta pelatihan; d) penciptaan usaha bisnis baru; serta e) peningkatan hidup kondisi hidup *trainee* dan keluarga mereka (Ratnayake, Silva, & Kage, 2016).

Negara-negara berkembang yang menjalin kerjasama dengan pemerintah Jepang melalui skema ini biasanya memiliki jumlah penduduk yang banyak dimana mereka membutuhkan lapangan pekerjaan yang mungkin tidak dapat dipenuhi di dalam negerinya. Adanya TITP ini jelas menjadi peluang bagi para tenaga kerja dan juga pemerintah negara tersebut. Para pekerja bisa mendapatkan pekerjaan sebagai *trainee* praktek kerja di Jepang dan pemerintah di negara-negara berkembang dapat mengurangi angka penganggurannya. Kerjasama internasional melalui skema ini tentu memberikan dampak positif bagi negara pengirim tenaga kerja. Keuntungan lain dari TITP ini yaitu adanya pengembangan SDM para *trainee* praktek kerja dimana selama melakukan pelatihan praktek kerja, mereka menyerap berbagai budaya dan etos kerja masyarakat Jepang yang sangat disiplin. Dengan mengikuti TITP ini, *trainee* dapat meningkatkan kualitas *skill* secara pribadi, pengalaman dan wawasan. Hal ini tentu akan membantu bagi para *trainee* dalam kehidupan sehari-hari dan dalam lingkungan kerjanya. Setelah menyelesaikan pelatihan praktek kerja dan kembali ke negara asal mereka, para *trainee* diharapkan mampu menggunakan keterampilan yang telah mereka pelajari untuk bekal di kemudian hari.

e. Jumlah Tenaga Kerja yang Diterima melalui TITP

Gambar 4.5 menunjukkan perubahan pola penerimaan *Technical Intern Trainees* (TIT) atau *intern trainee* dari negara berkembang, terutama dari Asia selama periode 1994-2015. Berdasarkan data dari Ministry of Justice, pada tahun 2015, jumlah total *intern trainee* yaitu sekitar 192,665 orang yang mana merupakan 8,63% dari total 2,232,189 warga negara asing yang tinggal di Jepang. Jumlah *intern trainee* telah meningkat 46 kali lebih besar dalam kurun waktu 1994 dan 2015. *Intern trainee* setidaknya membentuk kelompok yang cukup signifikan dalam kelompok total warga negara asing yang tinggal di Jepang (Ratnayake, Silva, & Kage, 2016).



Gambar 4.5 Tren TIT, *Trainee* dan Warga Negara Asing di Jepang

Sumber: (Ratnayake, Silva, & Kage, 2016)

Jika dilihat dari Gambar 4.5, pada tahun 2010 terjadi sedikit penurunan *intern trainee* setelah amandemen undang-undang imigrasi tahun 2009. Jumlah *intern trainee* yang diterima di Jepang telah

meningkat dengan laju rata-rata sekitar 15% per tahun selama periode ini. Setelah merampingkan TITP pada Juli 2010, terdapat 41,986 *intern trainee* baru yang diterima pada tahun 2011—angka tertinggi untuk periode satu tahun. Setelah amandemen baru diberlakukan pada tahun 2010, jumlah *trainee* terus menurun yaitu dari 9,343 pada tahun 2010 menjadi 1,521 pada tahun 2015. Ini mengindikasikan bahwa pemerintah Jepang telah mengubah sistem pelatihan tradisionalnya untuk memenuhi kebutuhan ekonomi domestik, khususnya kekurangan tenaga kerja pada UKM, daripada mempromosikan pembangunan di luar negeri. Ini merupakan fakta yang sering tidak dinyatakan dimana tujuan utama TITP adalah untuk memasok pekerja asing muda ke perusahaan mikro, kecil, dan menengah yang kekurangan tenaga kerja di Jepang, utamanya mereka yang membutuhkan pekerja untuk melakukan jenis pekerjaan 3K<sup>6</sup> (Ratnayake, Silva, & Kage, 2016).

Berdasarkan Ministry of Health, Labour and Welfare, terdapat sekitar 35,000 tempat kerja yang menjadi tuan rumah magang bagi para *trainee* pada akhir tahun 2015. Usaha kecil di pedesaan di Jepang mempekerjakan banyak peserta pelatihan, yang sering diselenggarakan oleh perdagangan lokal dan kelompok industri dan asosiasi usaha kecil. Para *trainee* biasanya akan bekerja di tempat-tempat yang kekurangan tenaga kerja seperti pabrik kecil atau pertanian (Iwamoto, 2016).

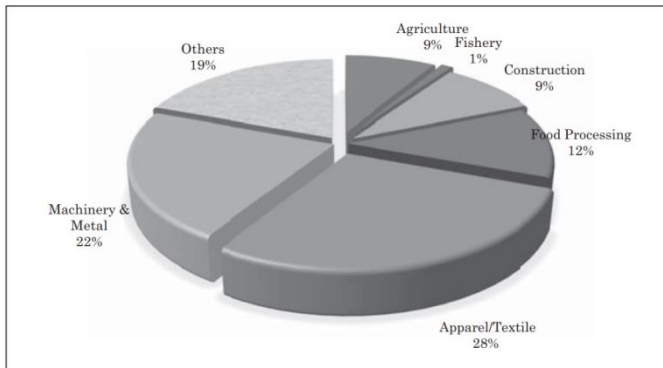
#### f. *Technical Intern Trainees* Berdasarkan Sektor Industri

Menurut survei literatur, *intern trainees* bekerja pada lebih dari 72 bidang pekerjaan yang mencakup hampir semua bidang di sektor pertanian dan

---

<sup>6</sup> 3K berarti *kitanai* (*dirty* atau kotor), *kitsui* (*demanding* atau menuntut) dan *kiken* (*dangerous* atau berbahaya).

manufaktur. Berdasarkan Gambar 4.6, secara keseluruhan, sektor industri pakaian atau tekstil serta sektor mesin dan industri logam menyumbang kurang lebih 50% dari total *trainee* pada kurun waktu 1994-2014. Sektor pertanian, konstruksi serta pengolahan makanan menerima 9% hingga 12% *trainee* pada periode tersebut. Sektor perikanan tidak banyak menerima *trainee*, hanya sekitar 1% saja dan 19% *trainee* bekerja pada sektor lainnya.



Gambar 4. 6 Distribusi Industri dari *Intern Trainees*: 1994-2014 (%)

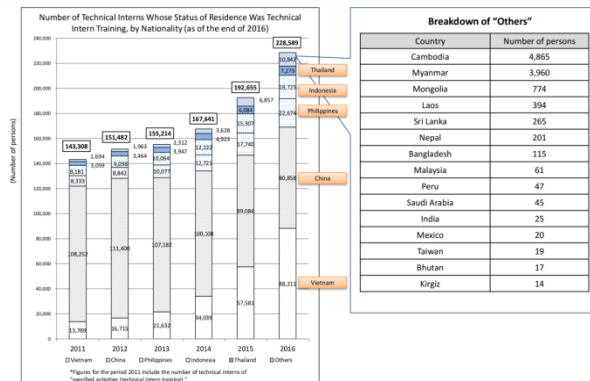
Sumber: (Ratnayake, Silva, & Kage, 2016)

g. *Technical Intern Trainees* Berdasarkan Kewarganegaraan

Pemerintah Jepang menjalin kerjasama internasional melalui skema TITP ini dengan negara-negara berkembang seperti Tiongkok, Vietnam, Indonesia, Filipina, Thailand, Kamboja, Myanmar, India, Laos, Mongolia, Bangladesh, Sri Lanka, Bhutan, dan lain sebagainya. Berdasarkan data dari Ministry of Justice, pada tahun 2016, Jepang memiliki sekitar 211,000 *trainee* yang mana kebanyakan dari mereka berasal dari negara-negara di kawasan Asia Timur dan



Asia Tenggara dengan presentasinya yaitu Tiongkok (40.4%), Vietnam (34.1%), Filipina (9.8%), Indonesia (8.2%), Thailand (3.2%) dan lainnya (4.3%) (Institute for Human Rights and Business, 2017). Jika dilihat dari Gambar 4.7, dalam kurun waktu 2011 hingga 2016, selalu terjadi peningkatan jumlah *trainee* yang masuk ke Jepang.



Gambar 4. 7 Tren Jumlah *Trainee* Praktek Kerja Berdasarkan Kewarganegaraan

Sumber: (Immigration Bureau, Ministry of Justice & Human Resources Development Bureau, Ministry of Health, Labour and Welfare, 2017)

## 2. Skema *Economic Partnership Agreements* (EPA)

*Economic Partnership Agreements* (EPA) atau Perjanjian Kemitraan Ekonomi merupakan suatu perjanjian kerjasama di bidang ekonomi yang ditandatangani oleh dua atau lebih negara yang mana menyediakan integrasi dan partisipasi ekonomi timbal balik yang bersifat asimetris. Tujuan utama EPA adalah untuk merangsang pembangunan sosial, ekonomi dan politik serta pertumbuhan berkelanjutan melalui perdagangan. Tak hanya itu, EPA juga bertujuan untuk

mendukung integrasi regional dan integrasi ke dalam ekonomi global (Maclean, 2015).

Dalam EPA, negara yang tergabung menyepakati hal-hal seputar pengaturan ekonomi yang mana menghilangkan hambatan bagi pergerakan bebas barang, jasa, investasi dan perdagangan antar negara. EPA juga mencakup perjanjian yang mengatur persaingan, pengadaan pemerintah, kekayaan intelektual, prosedur bea cukai, penyelesaian sengketa internasional dan fasilitas perdagangan yang mana dirancang untuk mengurangi biaya transaksi bagi perusahaan, meningkatkan transparansi, dan membantu membangun pasar yang lebih besar lagi. EPA juga membantu meningkatkan perdagangan dan lingkungan bisnis, mendorong pertumbuhan dan meningkatkan daya saing keseluruhan (Meyn, 2008)

Pada awal abad ke-21, EPA terbukti cukup populer di seluruh dunia dimana negara-negara di kawasan Eropa, Asia, Afrika dan Pasifik tergabung untuk dapat bertahan hidup dan bersaing dalam lingkungan ekonomi internasional. EPA juga dapat dipahami sebagai suatu kesepakatan antara ekonomi yang lebih kuat dan ekonomi yang lebih lemah yang dirancang untuk memicu pembangunan ekonomi di negara yang lebih lemah dan memberikan manfaat nyata bagi yang lebih kuat. EPA tentu saja memberikan manfaat bagi semua pihak yang menandatangani kesepakatan tersebut (Ingram, 2019).

Sebagai salah satu negara dengan perekonomian yang maju, Jepang pun menjalin kerjasama internasional dalam bentuk EPA–kerjasama antara pemerintah atau ‘*Government to Government*’–yang mana membantu menangkap vitalitas pertumbuhan pasar luar negeri dan memperkuat basis ekonomi Jepang. Pemerintah Jepang setidaknya telah menandatangani dan memberlakukan 16 EPA dengan setidaknya 20 negara di dunia (Ministry of

Foreign Affairs of Japan, 2019). Selayaknya skema *Technical Intern Training Program*, skema EPA dirasa dapat membantu mengatasi permasalahan kekurangan tenaga kerja yang ada di Jepang. Meskipun EPA lebih banyak mengatur permasalahan seputar ekonomi dan perdagangan, namun juga diatur mengenai transfer tenaga kerja ke Jepang.

Populasi Jepang yang kian hari kian mengalami penyusutan dan penuaan menyebabkan permintaan akan pekerja khususnya dalam industri layanan kesehatan seperti perawatan dan pekerja perawatan di Jepang meningkat. Hal ini membuat pemerintah Jepang mencari solusi untuk dapat memenuhi kebutuhan tenaga kerja pada industri layanan kesehatan tersebut. Pemerintah Jepang pun menjalin kerjasama melalui skema EPA dengan beberapa negara seperti Indonesia dan Filipina. Pemerintah Jepang pun menerima perawat (*nurse* atau *kangoshi*) dan pekerja perawatan (*careworkers/caregivers* atau *kaigofukushishi*) dari negara-negara yang menjalin kerjasama dengannya untuk dapat mengatasi kekurangan tenaga kerja pada sektor tersebut. Pada bab ini, pembahasan akan terfokus pada transfer tenaga kerja khususnya dalam sektor industri layanan kesehatan seperti perawatan dan pekerja perawatan dari beberapa negara saja. Pada pembahasan selanjutnya, akan dibahas secara lebih mendalam mengenai EPA antara Jepang dengan Indonesia dan Filipina.

Di bawah kesepakatan tersebut, sekitar 4,300 orang tiba untuk bekerja di Jepang. mereka dipekerjakan sebagai pekerja perawatan selama tiga tahun sambil belajar untuk *National Language Examination* yang harus diambil selama masa tinggal empat tahun. Jika mereka lulus, mereka dapat terus bekerja di Jepang (The Japan Times, 2018).

## **B. Kerjasama Internasional Jepang dengan Indonesia dalam Memenuhi Kebutuhan Tenaga Kerja di Jepang**

### **1. Skema *Technical Intern Training Program* (TITP) antara Jepang dan Indonesia**

Dalam memenuhi kebutuhan akan tenaga kerjanya, Jepang menjalin kerjasama melalui skema TITP dengan beberapa negara seperti yang telah dijelaskan pada subbab sebelumnya. Indonesia sendiri merupakan salah satu negara yang menjalin kerjasama melalui skema TITP ini dengan Jepang. Kerjasama internasional antara Jepang dan Indonesia melalui skema TITP ini telah berlangsung sejak awal kemunculan TITP. Mitra pemerintah Indonesia dalam *Records of Discussions* dengan JITCO yaitu Direktorat Jenderal Pembinaan Pelatihan dan Produktivitas, Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia. Penandatanganan *Records of Discussions* telah dilakukan pada 9 Maret 1992 dan *Records of Discussions* yang telah direvisi pada 8 Maret 2010 (JITCO, 2019). Indonesia memiliki setidaknya 154 organisasi pengirim terakreditasi yang diotorisasi oleh poin kontrak pemerintah Indonesia (JITCO, 2019).

Berdasarkan data dari Ministry of Justice pada tahun 2007, jumlah orang Indonesia yang ada di Jepang berada di urutan ke 9 dengan jumlah sekitar 25,620 orang—jumlah ini sekitar 1,2% dari jumlah total warga asing di Jepang. Pada tahun yang sama, status visa dominan orang Indonesia di Jepang yaitu *trainee* dan *designated activities* yang jumlahnya sekitar 11,459 orang dengan presentase 10,8% dari total *trainee* asing di Jepang (Nawawi, 2009).

Pada kurun waktu tahun 2011 hingga 2016, tercatat *trainee* dengan status kependudukan Technical Intern Training dari Indonesia selalu mengalami peningkatan. Pada tahun 2011 jumlah *trainee* sebesar 8,181 orang; tahun 2012 sebesar 9,098 orang; tahun 2013 sebesar 10,064 orang; tahun 2014 sebesar 12,222 orang;

tahun 2015 sebesar 15,307 orang dan tahun 2016 sebesar 18,725 orang. Dalam kurun waktu tersebut, setidaknya terdapat 73,597 *trainee* yang berasal dari Indonesia (lihat Gambar 4.7). Jumlah *trainee* Indonesia berada di urutan ke-4 setelah Tiongkok, Vietnam dan Filipina.

Sesuai dengan standar tetap yang diatur oleh International Manpower Development Organization Japan (IM Jepang)<sup>7</sup>, sebagian besar *trainee* Indonesia menerima upah atau gaji bulanan antara 80,000-120,000 yen (Rp. 8-12 juta). Jumlah tunjangan pelatihan ini sebenarnya lebih rendah dari upah minimum resmi Jepang yang mana jumlahnya tidak setara dengan rata-rata pekerja Jepang. Menurut Japan Statistical Yearbook (2002), pekerja Jepang pada sektor manufaktur setidaknya menerima gaji sekitar 240,000-280,000 yen untuk pria dan 190,000-210,000 untuk wanita (Nawawi, 2009). Meskipun gaji yang didapatkan oleh para *trainee* relatif rendah, namun untuk standar upah atau gaji di Indonesia, jumlah tersebut dapat dikatakan tinggi mengingat mereka hanya bekerja sebagai *trainee*.

## 2. Skema *Japan-Indonesia Economic Partnership Agreement* (JIEPA)

*Japan-Indonesia Economic Partnership Agreement* (JIEPA) merupakan perjanjian perdagangan bilateral pertama di Indonesia yang secara efektif berlaku pada peringatan 50 tahun hubungan diplomatik bilateral antara Indonesia dan Jepang. Sedangkan bagi Jepang, JIEPA serupa dengan beberapa perjanjian lainnya dengan negara-negara lain. JIEPA bertujuan untuk meningkatkan kerjasama ekonomi antara kedua negara dengan meningkatkan perdagangan bilateral, memfasilitasi investasi Jepang dan melakukan program pengembangan kapasitas industri dimana perusahaan Indonesia mendapat

---

<sup>7</sup> International Manpower Development Organization Japan (IM Jepang) merupakan organisasi penerima *trainee* di Jepang.

manfaat dari transfer teknik produksi dan manajemen (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2008).

Pembentukan JIEPA ini berawal ketika APEC Summit Meeting pada November 2004, dimana Presiden Republik Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono berbicara kepada Perdana Menteri Jepang Junichiro Koizumi tentang pentingnya *Economic Partnership Agreement* (EPA) sebagai sarana untuk lebih meningkatkan hubungan ekonomi antara kedua negara (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2005). Kedua negara mulai melakukan negosiasi formal tentang JIEPA ini pada Juli 2005 dengan mencapai kesepakatan pada akhir tahun 2006. Meskipun membutuhkan waktu lebih lama dari yang diperkirakan, pakta tersebut akhirnya ditutup pada 20 Agustus 2007 ketika Perdana Menteri Jepang Shinzo Abe dan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menandatangani *Memorandum of Understanding* selama kunjungan tiga hari Abe ke Indonesia. Setelah diratifikasi oleh parlemen Jepang atau Diet, *Japan-Indonesia Economic Partnership Agreement* (JIEPA) mulai berlaku pada tanggal 1 Juli 2008 (Stott, 2008).

Dalam JIEPA, Jepang dan Indonesia telah menyepakati beberapa hal terkait dengan aturan investasi Jepang, mengurangi hambatan perdagangan, hak kekayaan intelektual, pengadaan pemerintah, peningkatan lingkungan bisnis, serta perdagangan bebas tarif antara Jepang dan Indonesia akan mencapai 92% berdasarkan ketentuan dari JIEPA sendiri (Stott, 2008).

Pada *Annex 10 Special Commitments for the Movement of Natural Persons* dalam JIEPA, diatur mengenai pergerakan orang dari Jepang ke Indonesia maupun sebaliknya yang telah disepakati oleh kedua pihak. Dalam pembahasan ini, pembahasan hanya akan difokuskan pada *Annex 10 Part 1 Section 6* dari JIEPA

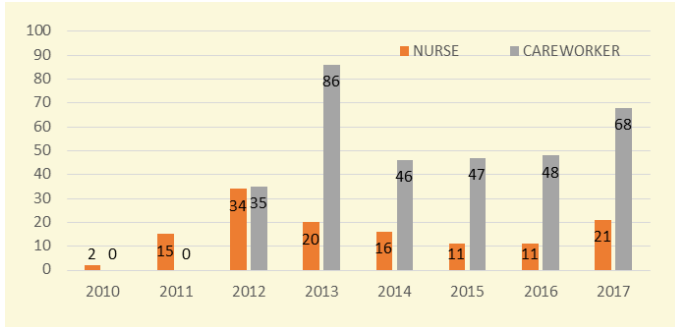
yaitu: *Natural Persons of Indonesia Who Engage in Supplying Services as Nurses or Certified Careworkers or Related Activities on the Basis of a Personal Contract with a Public or Private Organizations in Japan*. Pada Section 6 ini, pihak Jepang akan mengizinkan masuknya kandidat dari Indonesia untuk perawat berkualifikasi dan pekerja perawatan bersertifikat yang telah memenuhi persyaratan tertentu (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2007).

Klausula menarik dalam JIEPA sendiri yaitu bahwa Jepang berencana untuk menerima sekitar 400 perawat dan 600 pekerja perawatan dari Indonesia selama dua tahun setelah JIEPA diberlakukan dimana tiap tahunnya menerima 200 perawat dan 300 pekerja perawatan. Ketentuan ini serupa dengan *Japan-Philippines Economic Partnership Agreement (JPEPA)* yang mana merupakan kali pertama Jepang akan merekrut sekelompok besar profesional asing di bidang medis dan kesejahteraan (Stott, 2008). Dalam melakukan perekrutan perawat dan pekerja perawatan dari Indonesia, pemerintah Jepang melalui *Japan International Corporation of Welfare Services (JICWELS)*<sup>8</sup> bekerjasama dengan layanan publik Indonesia yaitu Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI).

Pemerintah Jepang telah mulai menerima kandidat untuk perawat dan pekerja perawatan bersertifikat dari Indonesia. Pada tahun 2016, tercatat 279 orang Indonesia (46 perawat dan 233 pekerja perawatan) telah masuk ke Jepang. Pada tahun yang sama, 11 orang perawat dan 48 orang pekerja perawatan asal Indonesia lulus dalam ujian nasional untuk dapat bekerja di Jepang (lihat Gambar 4.8) (Ministry of Foreign Affairs, 2017).

---

<sup>8</sup> *Japan International Corporation of Welfare Services (JICWELS)* merupakan sebuah badan publik yang berada di bawah Ministry of Health, Labour and Welfare (MHLW).

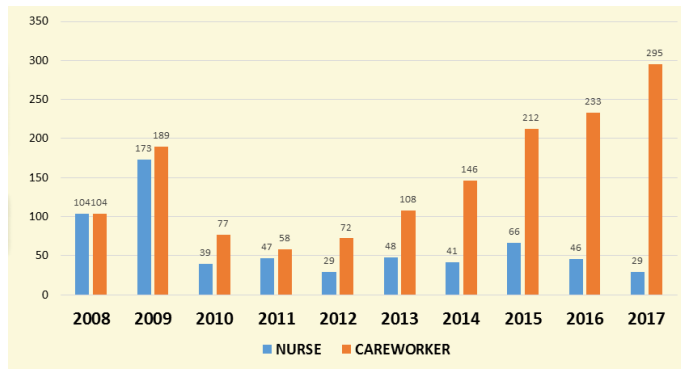


Gambar 4. 8 Jumlah Perawat dan Pekerja Perawatan Indonesia yang Lulus Ujian Nasional di Jepang Periode 2010-2017

Sumber: (Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, 2018)

Dalam kurun waktu 2008-2017, setidaknya pemerintah Indonesia telah mengirimkan perawat sebanyak 622 orang dan pekerja perawatan sebanyak 1,494 orang (lihat Gambar 4.9). Jumlah perawat dan pekerja perawatan asal Indonesia yang berhasil lulus dalam ujian nasional Jepang dalam kurun waktu 2010-2017 berjumlah 130 orang dan 330 orang (lihat Gambar 4.8).



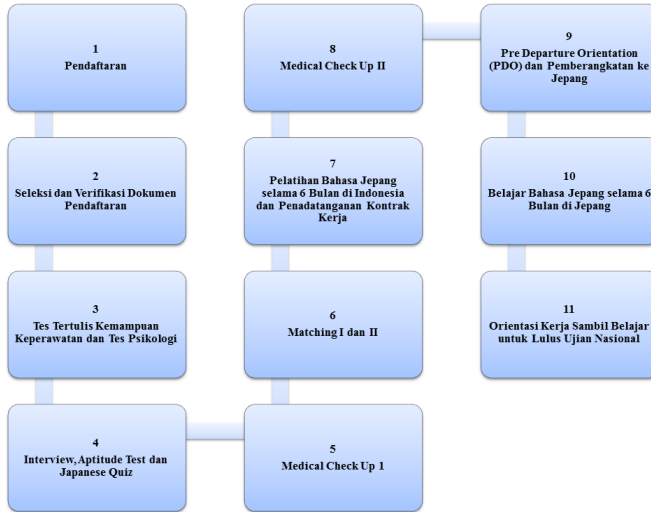


Gambar 4. 9 Data Penempatan Pekerja Migran Indonesia Program G to G ke Jepang Tahun 2008-2017

Sumber: (Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, 2018)

Untuk dapat bekerja di Jepang, para tenaga kerja yang berasal dari Indonesia harus dapat memenuhi persyaratan-persyaratan yang telah ditetapkan. Persyaratan untuk menjadi perawat di Jepang yaitu para kandidat harus dapat melewati *the Japanese Nursing Examination* yang memiliki standar kesulitan yang tinggi dimana mereka hanya memiliki kesempatan sebanyak 3 kali. Setelah lulus dalam *the Japanese Nursing Examination* tersebut, para kandidat akan bekerja sebagai asisten perawat di Jepang. Mereka pun memiliki kontrak kerja selama 3 tahun. Sedangkan, persyaratan untuk menjadi pekerja perawatan di Jepang yaitu para kandidat harus dapat melewati *the Japanese Nursing Examination* yang memiliki standar kesulitan yang tinggi dimana mereka hanya memiliki kesempatan sebanyak 1 kali. Setelah lulus dalam *the Japanese Nursing Examination* tersebut, para kandidat akan bekerja sebagai asisten pekerja perawatan di Jepang. Mereka pun memiliki kontrak kerja selama 4 tahun. Gaji yang diterima pun sekitar 200,000 yen untuk perawat dan

175,000 yen untuk pekerja perawatan. Jumlah gaji tersebut dapat dikatakan lebih tinggi daripada gaji yang diterima di Indonesia yang berkisar antara 10,000-30,000 yen per bulan (Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, 2018).



Gambar 4. 10 Prosedur Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Program G to G ke Jepang

Sumber: (Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, 2018)

Berdasarkan ketentuan ini, Jepang akan menerima hingga 300 pekerja perawatan dari Indonesia per tahun. Jumlah pekerja perawatan yang ingin bekerja di Jepang meningkat dimana untuk tahun fiskal 2018, setidaknya terdapat 298 pekerja perawat Indonesia yang ingin bekerja di Jepang (The Japan Times, 2018).

### C. Kerjasama Internasional Jepang dengan Filipina dalam Memenuhi Kebutuhan Tenaga Kerja di Jepang

#### 1. Skema *Technical Intern Training Program* (TITP) antara Jepang dan Filipina

Filipina merupakan salah satu negara yang menjalin kerjasama melalui skema TITP ini dengan Jepang. Kerjasama internasional antara Jepang dan Filipina melalui skema TITP ini telah berlangsung sejak awal kemunculan TITP. Mitra pemerintah Filipina dalam *Records of Discussions* dengan JITCO yaitu Philippine Overseas Employment Administration (POEA), Department of Labour and Employment (DOLE) dan Overseas Workers Welfare Administration (OWWA), Department of Labour and Employment (DOLE). Penandatanganan *Supplementary Records of Discussions* yang telah direvisi pada 2 Juni 2011 (JITCO, 2019). Di bawah kerangka program yang baru, pemerintah negara Filipina dan pemerintah Jepang masuk ke dalam *Memorandum of Cooperation*, dengan tujuan menghilangkan organisasi pengirim yang tidak tepat, dengan kerjasama dari pemerintah negara Filipina. *Memorandum of Cooperation* antara Jepang dan Filipina didirikan pada 21 November 2017. Sejak 1 September 2018, sesuai dengan *Memorandum of Cooperation*, *trainee* praktek kerja tidak dapat lagi diterima dari organisasi selain dari organisasi pengirim terakreditasi (JITCO, 2019). Pemerintah Filipina setidaknya memiliki 269 organisasi pengirim yang terakreditasi yang mana diumumkan oleh *Organization for Technical Intern Training* (OTIT) berdasarkan dari pengaturan bilateral (*Organization for Technical Intern Training*, 2019).

Pada kurun waktu tahun 2011 hingga 2016, tercatat *trainee* dengan status kependudukan *Technical Intern Training* dari Filipina selalu mengalami peningkatan. Pada tahun 2011 jumlah *trainee* sebesar 8,333 orang; tahun 2012 sebesar 8,842 orang; tahun 2013

sebesar 10,077 orang; tahun 2014 sebesar 12,721 orang; tahun 2015 sebesar 17,740 orang dan tahun 2016 sebesar 22,674 orang. Dalam kurun waktu tersebut, setidaknya terdapat 80,000 *trainee* yang berasal dari Filipina (lihat Gambar 4.7). Jumlah *trainee* Filipina berada di urutan ke-3 setelah Tiongkok dan Vietnam. Di bawah skema TITP, dalam sektor konstruksi, perusahaan-perusahaan Jepang akan mempekerjakan 30% dari setiap batch peserta pelatihan baru (Global Construction Review Staff, 2017).

## 2. Skema *Japan-Philippines Economic Partnership Agreement* (JPEPA)

*Japan-Philippines Economic Partnership Agreement* (JPEPA) merupakan perjanjian perdagangan dan investasi bilateral komprehensif antara Jepang dan Filipina yang mana bertujuan untuk meningkatkan peluang perdagangan dan investasi antara kedua negara. JPEPA merupakan perjanjian perdagangan bebas bilateral pertama bagi Filipina setelah 50 tahun. Di sisi lain, Jepang jauh lebih berpengalaman dimana telah menandatangani perjanjian serupa dengan beberapa negara lain (Senate Economic Planning Office of the Philippines, 2007).

Pembentukan JPEPA pertama kali diinisiasi ketika Perdana Menteri Jepang Junichiro Koizumi dan Presiden Republik Filipina Gloria Macapagal-Arroyo mengadakan pertemuan pada 4 Desember 2002 di Tokyo, Jepang. Pada kunjungan tersebut, kedua pihak membahas pentingnya upaya berkelanjutan untuk membentuk JPEPA. Negosiasi formal perihal kerjasama ini mulai berlangsung pada Februari 2004 dan kedua negara mulai menyepakati unsur-unsur penting dari kerjasama tersebut pada November 2004 (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2002).

Dalam JPEPA, kedua pihak menyepakati penghapusan tarif langsung atas buah-buahan tertentu, kendaraan, produk baja, peralatan elektronik, dan pakaian. Kerjasama ini juga meliputi ketentuan tarif, non-tarif,

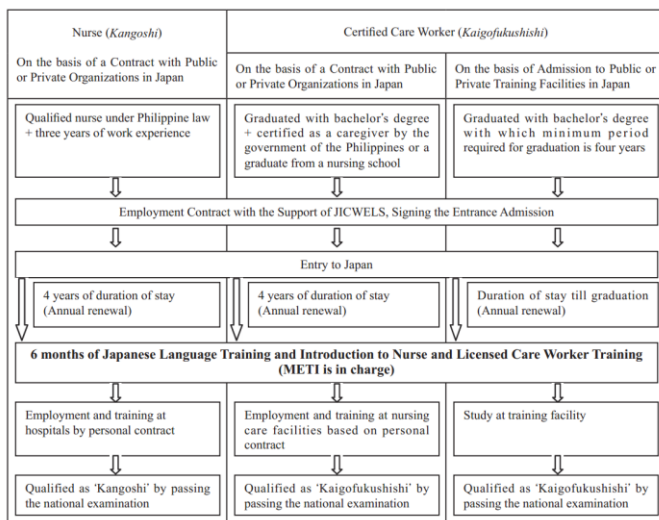
prosedur bea cukai, perdagangan dalam jasa, dan memfasilitasi sumber daya manusia. JPEPA sendiri ditandatangani di Helsinki, Finlandia pada 9 September 2006 (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2006). Setelah Senat Filipina menyetujui ratifikasi JPEPA pada 8 Oktober 2008, JPEPA secara resmi mulai diberlakukan pada 11 Desember 2008 (Department of Trade and Industry Philippines, 2019).

Pada *Annex 8 Special Commitments for the Movement of Natural Persons* dalam JPEPA mengatur langkah-langkah yang mempengaruhi pergerakan orang perseorangan dari suatu pihak yang masuk ke dalam pihak lain yang termasuk dalam kategori yang telah disepakati. Setidaknya terdapat enam bagian khusus yang telah disepakati oleh kedua pihak. Dalam pembahasan ini, pembahasan hanya akan difokuskan pada *Annex 8 Part 1 Section 6* dari JPEPA yaitu: *Natural Persons who Engage in Supplying Services as Nurses or Certified Careworkers or Related Activities, on the Basis of a Contract with Public or Private Organizations or on the Basis of Admission to Public or Private Training Facilities*. Pada *Section 6* ini, pihak Jepang akan mengizinkan masuknya kandidat dari Filipina untuk perawat berkualifikasi dan pekerja perawatan yang bersertifikat yang telah memenuhi persyaratan tertentu. Para kandidat ini akan mulai bekerja setelah menyelesaikan pelatihan untuk bahasa Jepang dan pelatihan khusus lainnya (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2006).

Krisis pekerja kesehatan global menyebabkan munculnya *Global Code on International Recruitment of Health Personnel* yang mana bertujuan untuk mengekang penjarahan sistem kesehatan negara berkembang oleh negara-negara maju yang sangat membutuhkan pekerja kesehatan untuk mengelola populasi geriatrik mereka yang semakin luas. Melalui *the Migration Global Policy Advisory Council*, pembahasan mengenai migrasi tenaga

kesehatan menjadi semakin kompleks. Pekerja kesehatan telah berubah dari sumber daya nasional menjadi industri ekspor utama di beberapa negara, salah satunya yaitu Filipina. Melalui JPEPA, pekerja kesehatan Filipina ditampilkan sebagai sumber daya yang didambakan oleh Jepang. Gene Nisperos–*Health Alliance for Democracy* (HEAD) di Manila menyatakan, “*With JPEPA, the Philippines Government is institutionalising the practice of selling off Filipinos as cheap labor. ...It has made Filipino migrant workers even more vulnerable to discrimination and abuse.*” (Cheng, 2009)

Bagi Filipina, pekerja kesehatan telah menjadi salah satu ekspor paling berharga di negara itu dimana mereka mengirim miliaran peso kembali ke Filipina sebagai pengiriman uang dan pajak. Sebuah survei yang dilakukan oleh *Health Alliance for Democracy* (HEAD) pada tahun 2006, menemukan bahwa sekitar 80% dokter yang bekerja di sektor publik Filipina telah melamar atau berkeinginan untuk bekerja di luar negeri dan 90% petugas kesehatan kota ditetapkan untuk pergi bekerja di luar negeri. Mereka berencana untuk meninggalkan Filipina bukan sebagai dokter tetapi sebagai perawat. Hal ini dikarenakan banyak negara yang mengutamakan untuk merekrut perawat yang mana hal tersebut sangat memikat karena adanya janji-janji gaji yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan dokter umum di Filipina (Cheng, 2009).



Gambar 4. 11 Syarat Penerimaan Kandidat Perawat dan Pekerja Perawatan Bersertifikat dari Filipina

Sumber: (Hosono, 2018)

Perawat dan pekerja perawatan dari Filipina dapat mempraktikkan profesi mereka di Jepang setelah mereka memenuhi persyaratan-persyaratan yang telah ditetapkan. Persyaratan untuk perawat Filipina yaitu: a) lulus ujian lisensi Filipina dan harus memiliki setidaknya tiga tahun pengalaman kerja; b) menjalani pelatihan keterampilan dan bahasa selama enam bulan di Jepang; dan c) lulus *the Japanese Nursing Examination*, yang mana ditulis dalam bahasa Jepang, dan para kandidat memiliki kesempatan maksimum tiga kali. Sedangkan, persyaratan untuk pekerja perawatan Filipina yaitu: a) menyelesaikan kursus empat tahun di perguruan tinggi dan harus menjadi pengasuh bersertifikat di Filipina; b) menjalani pelatihan keterampilan dan bahasa selama enam bulan di Jepang; dan c) lulus *the Japanese National Exam*, yang mana ditulis dalam bahasa Jepang, untuk pengasuh. Perawat Filipina diberikan masa tinggal maksimal 2 tahun di

Jepang untuk memenuhi persyaratan-persyaratan tersebut. Sedangkan untuk pekerja perawatan, mereka memiliki masa tinggal selama 3 tahun (Senate Economic Planning Office of the Philippines, 2007).

Persyaratan bagi perawat dan pekerja perawatan Filipina untuk dapat bekerja di Jepang dapat dikatakan relatif ketat dan sulit untuk dipenuhi. Hal ini dikarenakan Jepang memiliki standar yang cukup tinggi bagi tenaga kerja asing yang ingin bekerja di Jepang. Persyaratan yang ketat ini juga dibuat untuk memastikan perawat maupun pekerja perawatan yang akan masuk ke Jepang memiliki kecakapan berbahasa Jepang dan keterampilan yang tinggi supaya mereka mampu menyediakan pelayanan yang memadai bagi para pasien. Namun, sayangnya persyaratan yang cukup ketat untuk dipenuhi oleh tenaga kerja asing tidak diikuti dengan pendapatan atau gaji yang tinggi pula. Tercatat, pada tahun 2006, gaji bulanan rata-rata untuk perawat Jepang diperkirakan sebesar 1.643 dollar atau setara dengan 193.924 yen. Jumlah gaji tersebut tidak cukup tinggi jika dibandingkan dengan tingginya biaya hidup di Jepang. Besaran gaji untuk perawat Jepang pun dapat dikatakan rendah jika dibandingkan dengan rata-rata gaji untuk perawat yang bekerja di Amerika Serikat (sebesar 3.359 dollar) dan Inggris (sebesar 2.052 dollar) (Senate Economic Planning Office of the Philippines, 2007).

Berdasarkan pengaturan formal pada JPEPA, pemerintah Jepang akan menerima setidaknya 1,000 pekerja profesional kesehatan dari Filipina untuk bekerja di Jepang selama dua tahun pertama JPEPA diberlakukan yaitu tahun 2009 dan 2010 (Hosono, 2018) (Senate Economic Planning Office of the Philippines, 2007). Pada tahun 2009, sekitar 400 perawat dan pekerja Filipina dikerahkan untuk bekerja di Jepang. Jumlah tersebut lebih sedikit dari target semula yang mana diakibatkan adanya krisis keuangan global yang memengaruhi permintaan di



Jepang. Pada tahun 2010, *the Philippine Overseas Employment Administration* membuka rekrutmen untuk angkatan kedua yang terdiri dari 500 perawat dan pekerja perawatan yang mana sejalan dengan JPEPA (Medalla, Vidar-Vale, & Balboa, 2010).

TAHUN	Lulus Ujian Nasional TK Filipina di Jepang	
	Nurse	Careworker
2010	1	0
2011	1	0
2012	13	0
2013	10	42
2014	16	32
2015	13	31
2016	22	34
2017	29	36
<b>TOTAL</b>	<b>105</b>	<b>175</b>

Tabel 4. 1 Perawat dan Pekerja Perawatan Filipina yang Lulus Ujian Nasional di Jepang Tahun 2010-2017

Sumber: (Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, 2018)

Pemerintah Jepang telah menerima banyak kandidat untuk perawat dan pekerja perawatan bersertifikat dari Filipina. Pada tahun 2016, tercatat 336 orang Filipina (60 perawat dan 276 pekerja perawatan) telah masuk ke Jepang. Pada tahun yang sama, 22 orang perawat dan 34 orang pekerja perawatan asal Filipina lolos dalam ujian nasional untuk dapat bekerja di Jepang (Ministry of Foreign Affairs, 2017). Jumlah perawat dan pekerja perawatan asal Filipina yang berhasil lulus dalam ujian nasional Jepang dalam kurun waktu 2010-2017 berjumlah 105 orang dan 175 orang (lihat Tabel 4.1).

Pada tahun 2018, Jepang berencana untuk menerima lebih banyak pekerja perawatan dari tiga negara

di Asia Tenggara–Indonesia, Filipina dan Vietnam–yang memiliki perjanjian perdagangan bebas dengan Jepang untuk membantu mengatasi kekurangan tenaga kerja nasional. Pemerintah Jepang pun akan mengurangi beberapa batasan pada pekerja perawatan dari Filipina yang mana memungkinkan lebih banyak dari pekerja perawatan yang memiliki kecakapan berbahasa Jepang yang kuat untuk bekerja di Jepang. Berdasarkan ketentuan ini, Jepang akan menerima hingga 300 pekerja perawatan dari Filipina per tahun. Jumlah pekerja perawatan yang ingin bekerja di Jepang meningkat dimana untuk tahun fiskal 2018, setidaknya terdapat 282 pekerja perawat Filipina yang ingin bekerja di Jepang (The Japan Times, 2018).