

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Hubungan bilateral ialah suatu kerja sama yang terjalin antar dua negara, baik dalam bidang ekonomi, politik, keamanan, hingga sosial budaya. Hubungan diplomatik antara Indonesia dengan Jepang telah lama terbentuk setelah ditandatanganinya Perjanjian Perdamaian pada April tahun 1958 (Menteri Luar Negeri Jepang, 2019). Hadirnya hubungan bilateral Indonesia dengan Jepang bertujuan untuk memberikan keuntungan bagi kedua belah pihak. Jepang merupakan negara mitra kerja sama ekonomi yang potensial bagi negara Indonesia, karena menurut data yang diterbitkan oleh Badan Pusat Statistik Indonesia, nilai perdagangan dengan Jepang dalam bidang ekspor sebesar 19.06% dan 13.07% untuk bidang impor. Sementara bagi Jepang, seperti dilansir dari Kementerian Keuangan Jepang, nilai ekspor ke Indonesia sebesar 1.60% dan impor dari Indonesia sebesar 4.11%. Indonesia juga menjadi pemasok energi yang penting bagi Jepang. Sejak tahun 1967 hingga 2004, jumlah *foreign direct Investment (FDI)* Jepang sebesar 19.47% dari total seluruh FDI di Indonesia (MOFA Jepang, 2005).

Melihat potensi dalam peningkatan kerja sama ekonomi, Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono mengajukan usulan kepada Perdana Menteri Jepang Junichiro Koizumi untuk memasukkan kerja sama ekonomi antara Indonesia dengan Jepang ke dalam skema *economic partnership agreement* pada saat pertemuan APEC tahun 2004. Usulan tersebut diterima dengan baik oleh Jepang dan segera diadakan perundingan dalam bentuk *Joint Study Group* yang berlangsung selama tiga putaran yang diselenggarakan sepanjang tahun 2005. Perundingan tersebut kemudian menghasilkan kesepakatan pembentukan *Economic Partnership Agreement* antara Indonesia dan Jepang yang diberi nama *Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement (IJEPA)* yang ditandatangani oleh Perdana Menteri

Jepang, Shinzo Abe dan Presiden Republik Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 20 Agustus 2007. IJEPA kemudian resmi berlaku pada satu tahun setelah ditandatangani, tepatnya pada tanggal 1 Juli 2008 (Kementerian Perdagangan, 2018).

IJEPA dibentuk dengan tujuan untuk meningkatkan perdagangan dan investasi antara kedua negara melalui tiga poin utama:

1. liberalisasi perdagangan dengan menghapuskan hambatan-hambatan dalam perdagangan bebas;
2. memfasilitasi perdagangan dalam hal kerja sama standarisasi, bea cukai, pelabuhan, dan jasa perdagangan;
3. membantu peningkatan kapasitas sehingga dapat meningkatkan daya saing produk-produk Indonesia (Kementerian Perdagangan, 2018).

Cakupan yang diatur dalam perjanjian IJEPA meliputi (Ministry of Foreign Affairs, 2007):

1. *Trade in Goods*

Melalui kerangka IJEPA, diharapkan nilai perdagangan kedua negara dapat meningkat dengan dihapuskannya hambatan tarif secara menyeluruh. Bidang dalam poin ini meliputi sektor industri, agrikultur, serta kehutanan dan perikanan.

2. *Rules in Origin*

Peraturan dalam *rules of origin* berdasarkan dari ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership Agreement.

3. *Customs Procedures*

Indonesia dan Jepang sepakat untuk saling berbagi informasi mengenai fasilitasi perdagangan dan transparansi perpajakan.

4. *Trade in Services*

Jepang menaruh perhatian dalam bidang perdagangan jasa yang terkait dengan manufaktur, informasi, keuangan, dan hukum. Sementara

Indonesia cenderung menaruh perhatian pada bidang jasa wisata, informasi dan komunikasi, pendidikan, transportasi laut, dan pelayanan yang terkait bidang kesehatan.

5. *Investment*

Dengan adanya IJEPA, maka akan dibentuk kerangka untuk memfasilitasi investasi antar kedua negara, serta dirumuskannya penyelesaian sengketa dan perlindungan bagi investor.

6. *Movement of Natural Persons*

IJEPA juga memfasilitasi mengenai perpindahan manusia bagi kedua negara yang termasuk dalam kategori kunjungan jangka pendek perusahaan, transfer karyawan, serta jasa profesional.

7. *Government Procurement*

Kedua negara akan mempromosikan kerja sama teknis dalam bidang pertukaran informasi dan mekanisme.

8. *Intellectual Property Rights*

Kedua negara menjamin keamanan hak kekayaan intelektual, pengembangan transparansi dalam prosedur administratif, proteksi sistem, dan promosi efisiensi.

9. *Competition Policy*

Poin ini dimaksudkan untuk mencegah aktivitas yang nantinya akan menghambat liberalisasi perdagangan Indonesia-Jepang.

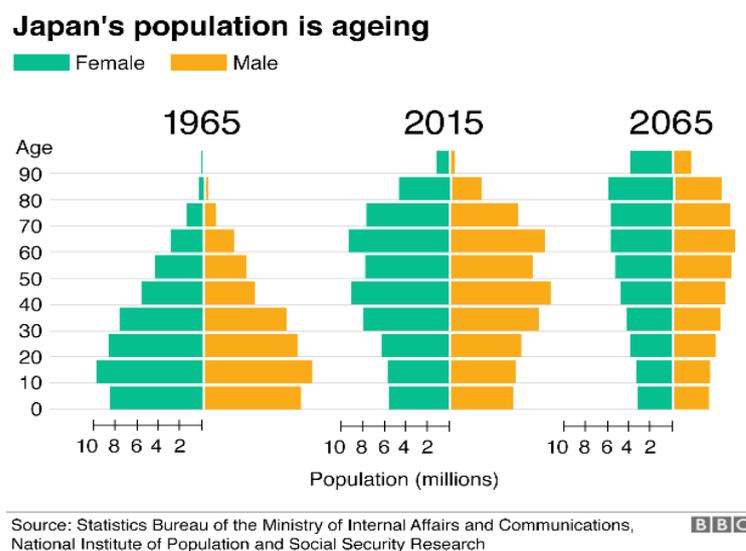
10. *Energy and Mineral Resources*

Energi dan sumber daya mineral serta kegiatan pertambangan merupakan area yang krusial bagi Jepang, sehingga poin ini turut dimasukkan dalam kerja sama IJEPA. Poin ini mengatur tentang: a) pengembangan kerja sama investasi lingkungan; dan b) mendapatkan sumber daya mineral dalam kondisi yang darurat. Jepang juga mendorong Indonesia untuk meningkatkan investasi dalam bidang lingkungan.

11. Cooperation

Kedua negara akan melakukan kerja sama pembangunan kapasitas dalam berbagai bidang, seperti manufaktur dan industri, pengembangan sumber daya manusia, jasa keuangan, teknologi informasi dan komunikasi, kehutanan dan kelautan, dan pariwisata.

Cakupan dalam IJEPA tidak hanya terbatas pada kerja sama perdagangan dan jasa seperti FTA pada umumnya. IJEPA merupakan perjanjian kerja sama perdagangan yang lebih komprehensif, termasuk di dalamnya pengiriman tenaga kerja pada bidang pariwisata, kesehatan, dan pekerja dalam bidang *hospitality*. Pengiriman tenaga kerja bidang kesehatan yang disepakati dengan Jepang ialah pengiriman tenaga perawat dan *careworker*. Jepang merupakan negara dengan persentase angka penduduk di atas usia 65 tahun tertinggi di dunia, yakni 23.1% pada tahun 2011. Departemen Kesehatan Jepang memperkirakan pada tahun 2055 mendatang jumlah penduduk berusia di atas 65 tahun akan bertambah menjadi 38%. Kondisi tersebut memunculkan berbagai permasalahan sosial, seperti penurunan populasi angkatan kerja, ditambah pula generasi muda Jepang yang memilih untuk tidak menikah setelah dewasa. Keadaan tersebut menyebabkan peningkatan kebutuhan Jepang akan tenaga kesehatan, diantaranya tenaga perawat.



Gambar 1 Piramida Penduduk Jepang

Gita Suci Hayuningtyas, 2020

DIPLOMASI INDONESIA: pada Peningkatan Pengiriman Tenaga Perawat dalam Kerangka Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement (IJEPA) Tahun 2010-2018

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Ilmu Hubungan Internasional
[www.upnvj.ac.id – www.library.upnvj.ac.id – www.repository.upnvj.ac.id]

Jepang merupakan salah satu negara dengan permintaan perawat tertinggi. Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) mengungkapkan bahwa kebutuhan perawat di Jepang mencapai jumlah 1 juta orang hingga tahun 2020 (BNP2TKI, 2019). Berdasarkan fakta tersebut, Pemerintah Jepang kemudian membuka pintu kesempatan bagi tenaga kesehatan yang berasal dari luar negeri untuk bekerja di Jepang, namun kesempatan ini diberlakukan di bawah kerangka kerja sama EPA, tepatnya dalam poin *Movement of Natural Persons* sehingga hanya negara-negara yang memiliki kerja sama EPA dengan Jepang yang dapat mengirimkan tenaga kesehatannya ke Jepang. Sejauh ini, Jepang telah menjalin kerja sama pengiriman tenaga perawat dengan tiga negara, yakni: Filipina, Indonesia dan Vietnam.

Wacana untuk memasukkan poin kerja sama pengiriman perawat Indonesia ke Jepang sudah dilaksanakan oleh Pemerintah Indonesia sejak pelaksanaan *Joint Study Group* yang diselenggarakan pada tahun 2003, dengan mempertimbangkan kondisi surplus tenaga perawat Indonesia; tertuang dalam JIEPA Joint Study Group Report tahun 2005, yang berbunyi

“The Indonesian side expressed its interest in mutual recognition of qualifications in tourism and hotel services, spa services, food- and beverage-related services, caregivers, seafarers and nurses. The Indonesian side requested: (a) acceptance of skilled workers or professional workers in areas such as nursing, caregiving, hotel and tourism industries, and (b) recognition of certified seafarers on Japanese tuna fishing vessels and allowing Indonesian officers to be officers in Japanese tuna fishing vessels. The Japanese tuna fishing industry expressed its expectation for further employment of Indonesian seafarers on Japanese tuna fishing vessels.” (MOFA Jepang, 2005).

Setelah IJEPA resmi dibentuk, permintaan Indonesia dimasukkan ke dalam poin *Movement of Natural Persons*/Perpindahan Natural Perseorangan dengan skema program *G to G* yang kemudian ditindak lanjuti dengan penandatanganan *Memorandum of Understanding (MOU)* antara Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja

Indonesia (BNP2TKI) dengan Pemerintah Jepang (KBRI Tokyo, 2014). Jepang memberikan kuota sebesar 200 orang perawat dan 300 orang *careworker* asal Indonesia setiap tahunnya. Tujuan dari disepakatinya kerja sama pengiriman tenaga perawat dan *careworker* Indonesia ke Jepang antara lain untuk meningkatkan hubungan kedua negara dan memfasilitasi tenaga kesehatan Indonesia agar mendapatkan sertifikasi, namun belum dapat dikatakan untuk memenuhi kebutuhan perawat dan *careworker* dalam negeri Jepang (Kementerian Perdagangan, 2013).

Perawat yang dapat dikirim ke Jepang harus memenuhi kualifikasi yang telah ditetapkan, yakni:

- a) lulusan D3 atau D4 Keperawatan atau S1 Keperawatan + NERS;
- b) berusia paling lambat 35 tahun; dan
- c) telah memiliki pengalaman kerja selama 2 (dua) tahun dihitung dari Surat Tanda Registrasi (STR) yang diterbitkan oleh Majelis Tenaga Kesehatan Indonesia (MTKI) Kementerian Kesehatan Republik Indonesia (BNP2TKI, 2019).

Selain itu, calon perawat juga harus menguasai bahasa Jepang dengan level paling rendah N2. Selama sepuluh tahun realisasi kerja sama pengiriman tenaga perawat dan *careworker*, Indonesia belum mampu mengirimkan tenaga medis mencapai target yang ditargetkan oleh Pemerintah Jepang. Tabel di bawah menjelaskan secara lebih rinci mengenai pengiriman yang dilakukan dari tahun ke tahun.

Tabel 1 Pengiriman Tenaga Kesehatan Indonesia ke Jepang Tahun 2008-2018

Tahun	Perawat	Careworker
2008	104	104
2009	173	189
2010	39	77
2011	47	58
2012	29	72
2013	48	108
2014	41	146
2015	66	212
2016	46	233
2017	29	295
2018	31	298
Total	653	1792

(Sumber: Diolah dari Laporan Fact Sheet Kementerian Perdagangan Tahun 2018 dan Laporan BNP2TKI)



Gambar 2 Perawat Indonesia dan Rekan Kerja di Jepang
(sumber: *Tribunnews.com*)

Periode dua tahun awal pengiriman tenaga kesehatan dapat terbilang sukses karena jumlah kandidat yang dikirim cukup banyak. Bahkan tahun 2009 Indonesia berhasil mengirimkan tenaga perawat hingga 173 orang

Gita Suci Hayuningtyas, 2020

DIPLOMASI INDONESIA: pada Peningkatan Pengiriman Tenaga Perawat dalam Kerangka Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement (IJEPA) Tahun 2010-2018

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Ilmu Hubungan Internasional
[www.upnvj.ac.id – www.library.upnvj.ac.id – www.repository.upnvj.ac.id]

kandidat ke Jepang. Namun, sangat disayangkan pada tahun berikutnya jumlah perawat yang dikirim turun drastis. Hingga tahun 2018 pun jumlah perawat yang dikirim ke Jepang masih relatif belum stabil. Sementara jumlah tenaga *careworker* meskipun sempat mengalami penurunan pada tahun 2010 dan 2011, namun pada tahun berikutnya kandidat yang dikirim jumlahnya terus meningkat.

Untuk mendapatkan sertifikat dan memiliki kualifikasi sebagai perawat tetap di Jepang, sebelumnya perawat harus mengikuti ujian nasional. Ujian tersebut dapat dilaksanakan lebih dari satu kali, namun para kandidat harus lulus dalam jangka waktu selama tiga tahun. Apabila para kandidat berhasil lulus ujian nasional, maka kandidat tersebut dapat tinggal di Jepang tanpa batas waktu, akan tetapi sebaliknya, jika dalam waktu tiga tahun mereka tidak lulus ujian nasional maka para kandidat harus pulang ke negara asalnya. Selama ini, jumlah kandidat yang lulus ujian nasional dapat dikatakan belum memuaskan karena jumlah kandidat yang diterima hanya sekitar sepuluh persen dari kuota yang ditetapkan.

Hal tersebut disebabkan karena kesulitan yang ditemui para kandidat di lapangan seperti soal-soal ujian yang sulit dikarenakan istilah-istilah medis dalam soal ditulis dalam huruf *kanji*, *hiragana*, dan *katakana*. Hambatan bahasa tersebut membuat jumlah tenaga perawat yang lulus ujian sangat sedikit. Pihak rumah sakit di Jepang mengusulkan untuk membuat soal ujian yang ditulis dalam bahasa asal para kandidat seperti Bahasa Indonesia ataupun Filipina, namun usulan tersebut ditolak oleh Pemerintah Jepang. Meskipun pihak Pemerintah Jepang, dalam hal ini diwakili oleh Kementerian Kesehatan, Tenaga Kerja dan Kesejahteraan Jepang menolak untuk menulis soal ujian dalam Bahasa Indonesia maupun Filipina karena menganggap kemampuan berbahasa Jepang sangat krusial bagi pelaksanaan praktik keperawatan, akan tetapi pemerintah Jepang setuju untuk meningkatkan anggaran pelatihan bagi para kandidat (Setyowati, Shun, Yuko, & Yetti, 2012).

Tabel 2 Jumlah Tenaga Kesehatan Indonesia yang Lulus Ujian Nasional ke Jepang Tahun 2010-2018

Tahun	Perawat	Careworker
2010	2	-
2011	15	-
2012	34	35
2013	20	86
2014	16	46
2015	11	47
2016	11	48
2017	21	68
2018	29	62
Total	159	392

(Sumber: Data Penempatan dan Perlindungan BNP2TKI Tahun 2018)

Kebijakan Jepang dalam penerimaan tenaga perawat dan *careworker* dari negara mitra dinilai terlalu ketat. Asosiasi Perawat Jepang (APJ) dianggap terlalu sensitif terhadap tenaga medis asing. APJ mengeluarkan persyaratan yang harus dipenuhi bagi tenaga medis yang berasal dari Filipina dan Indonesia, seperti: 1) mendapatkan lisensi keperawatan dengan menempuh ujian nasional di Jepang; 2) fasih berbahasa Jepang agar memudahkan praktik keperawatan; 3) tingkat pekerjaan harus sama dengan perawat asal Jepang atau bahkan lebih baik; dan 4) tidak ada pengakuan lisensi keperawatan bersama dengan negara lain. Media di Jepang meminta Pemerintah Jepang untuk lebih terbuka mengingat jumlah penduduk berusia lanjut di Jepang yang semakin bertambah (Shun, 2012).

Jepang merupakan satu-satunya negara yang menjalin kerja sama resmi dalam bidang pengiriman tenaga kesehatan dengan Kementerian Kesehatan. Keuntungan yang didapat Indonesia dari dibentuknya kerja sama tersebut ialah keamanan dan kesejahteraan peserta terjamin, serta biaya seleksi yang ditanggung oleh negara penerima. Banyak tenaga kesehatan Indonesia yang berminat untuk mengikuti program pengiriman tenaga kerja yang telah dilaksanakan sejak tahun 2008 tersebut. Dikutip dari pernyataan Kepala Pusat Perencanaan dan Pendayagunaan Sumber Daya Manusia Kementerian Kesehatan, Oos Fatimah Rosyati untuk Media

Gita Suci Hayuningtyas, 2020

DIPLOMASI INDONESIA: pada Peningkatan Pengiriman Tenaga Perawat dalam Kerangka Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement (IJEPA) Tahun 2010-2018

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Ilmu Hubungan Internasional
[www.upnvj.ac.id – www.library.upnvj.ac.id – www.repository.upnvj.ac.id]

Indonesia, pendaftar tahun 2017 mencapai 800 orang (Media Indonesia, 2017). Dengan mempertimbangkan banyaknya peminat yang mendaftarkan diri, pemerintah Indonesia berupaya untuk meningkatkan kesempatan tenaga kesehatan Indonesia dengan memperkuat kerja sama kerangka IJEPA.

Indonesia berkeinginan untuk memaksimalkan agar menambah kesempatan bagi tenaga perawat dan *careworker* Indonesia untuk bekerja di luar negeri. Penguatan kerja sama bilateral antara Indonesia dengan Jepang mengenai pengiriman tenaga perawat dapat menggunakan instrumen diplomasi. Diplomasi merupakan implementasi dari kebijakan luar negeri satu negara. Tujuan dari dilaksanakannya kegiatan diplomasi agar dapat mengubah tindakan, tujuan, ataupun sikap negara lain serta pemerintah dan diplomat melalui kegiatan persuasi, saling bertukar kesepakatan, pemberian penghargaan, hingga melontarkan ancaman (Djelantik, 2008). Oleh karenanya, fokus dari penelitian ini ialah untuk meneliti bagaimana upaya diplomasi yang telah dilakukan Indonesia guna meningkatkan jumlah pengiriman tenaga perawat Indonesia ke Jepang yang termuat dalam kerangka *Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement (IJEPA)*.

I.2. Rumusan Masalah

Pemerintah Indonesia menilai bahwa kerja sama tenaga perawat dalam kerangka *Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement (IJEPA)* merupakan sebuah kesempatan untuk memperluas lapangan pekerjaan bagi tenaga perawat Indonesia, sehingga pemerintah berupaya agar dapat mengirimkan tenaga perawat sesuai target yang diberikan Jepang yaitu 200 orang. Oleh karena itu, pokok permasalahan yang akan diangkat pada penelitian ini adalah:

“Bagaimana upaya diplomasi Pemerintah Indonesia terhadap Jepang mengenai pengiriman tenaga perawat Indonesia dalam kerangka IJEPA pada periode tahun 2010-2018?”

I.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menjelaskan upaya diplomasi yang telah dilakukan oleh Pemerintah Indonesia terhadap Jepang mengenai pengiriman tenaga perawat pada periode waktu tahun 2010 hingga 2018.

I.4. Manfaat Penelitian

1. Secara akademis diharapkan dapat memberi kontribusi dalam pengembangan studi Hubungan Internasional mengenai diplomasi dalam kerja sama pengiriman tenaga kerja, khususnya pengiriman tenaga kesehatan Indonesia ke Jepang;
2. Secara praktis diharapkan dapat memberikan pemahaman mengenai diplomasi yang dilakukan oleh negara terhadap negara mitra untuk penguatan kerja sama yang telah dilakukan.

I.5. Sistematika Penulisan

BAB I: PENDAHULUAN

Pada bab ini peneliti menjabarkan mengenai apa itu *Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement (IJEPA)*, persyaratan mengenai tenaga perawat Indonesia yang hendak bekerja di Jepang, dan dinamika yang dihadapi dalam pelaksanaan kerja sama tersebut. Peneliti memaparkan beberapa sub bab yakni: latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian dan juga manfaat dari penelitian ini.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini peneliti berupaya untuk meninjau penelitian-penelitian sebelumnya mengenai tenaga perawat dalam kerangka IJEPA. Lalu peneliti juga menjabarkan teori apa yang akan digunakan untuk menunjang penelitian ini.

BAB III: METODE PENELITIAN

Pada bab ini peneliti menjabarkan mengenai metode yang digunakan dalam penelitian ini. Peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif. Peneliti membagi pembahasan dalam bab ini ke dalam beberapa sub bab, yakni: pendekatan penelitian, jenis data, teknik pengumpulan data, teknik analisa data, serta waktu dan lokasi penelitian.

BAB IV: PENGIRIMAN TENAGA KESEHATAN INDONESIA KE JEPANG DALAM KERANGKA INDONESIA-JAPAN ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENT (IJEPA)

Pada bab ini peneliti akan membahas mengenai bagaimana kebijakan dan urgensi pengiriman tenaga kesehatan Indonesia ke Jepang dalam kerangka kerja sama *Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement (IJEPA)* sejak awal disepakatinya kerja sama tersebut hingga tahun 2018.

BAB V: DIPLOMASI INDONESIA TERHADAP JEPANG DALAM PENGIRIMAN TENAGA PERAWAT

Pada bab ini penulis akan menjawab rumusan masalah agar dapat melihat upaya diplomasi apa saja yang telah dilakukan oleh Pemerintah Indonesia guna meningkatkan jumlah tenaga perawat Indonesia yang dikirim untuk bekerja di Jepang.

BAB VI: PENUTUP

Penulis membagi bab ini ke dalam dua sub bab: kesimpulan dan saran. Bab ini berisi kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dilakukan dan juga saran sebagai rekomendasi bagi pemerintah Indonesia mengenai pengiriman tenaga kerja.