

IMPLEMENTASI DIPLOMASI PELINDUNGAN OLEH PEMERINTAH INDONESIA TERHADAP PEKERJA MIGRAN INDONESIA DI JEPANG

M. Makki Nahari¹

1. Program Studi Magister Hubungan Internasional Universitas Jenderal Achmad Yani, Cimahi, Indonesia

ABSTRACT

Citizen protection diplomacy is one of Indonesia's foreign policy priorities, as it is mandated by the national constitution. One of its objectives is to protect Indonesian migrant workers due to their vulnerability to exploitation, fraud, and legal issues. In 2019, Indonesia and Japan inked the 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" (MoC). This MoC is not only a legal basis for Indonesian migrant workers' placement in Japan but also serves as a protection diplomacy instrument. This research will examine the effectiveness of the implementation and obstacles of Indonesian protection diplomacy in Japan through the MoC, using 3 (three main theories, namely protection diplomacy, international migration, and duty of care, as well as supporting theories, which include human security, human rights, and international treaties. This research found that, while the implementation of protection diplomacy in Japan through the MoC is considered relatively effective, there remain gaps and room for improvement. The Indonesian government needs to focus more on designing appropriate protection schemes, rather than simply pursuing placement targets.

Keywords: Protection Diplomacy, International Migration, Duty of Care, Specified Skilled Workers.

ABSTRAK

Diplomasi perlindungan warga negara merupakan salah satu prioritas kebijakan luar negeri Indonesia dan mandat dari konstitusi nasional. Salah satu kelompok yang menjadi pusat perhatian dalam diplomasi perlindungan adalah pekerja migran Indonesia (PMI) mengingat mereka termasuk ke dalam kelompok rentan yang berpotensi mengalami eksploitasi, penipuan, dan masalah hukum. Pada 2019 Indonesia dan Jepang menandatangani Memorandum Kerja Sama antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Jepang tentang Kerangka Dasar untuk Pengoperasian yang Tepat dari Sistem terkait Sumber Daya Manusia Asing dengan Status Residensi untuk "Pekerja Berketerampilan Spesifik" (MKS). MKS ini tidak hanya menjadi landasan hukum penempatan PMI di Jepang tetapi juga menjadi instrumen diplomasi perlindungan. Penelitian ini akan membahas mengenai efektivitas implementasi dan faktor penghambat diplomasi perlindungan Indonesia di Jepang melalui MKS PBS menggunakan 3 (dua) teori utama yaitu diplomasi perlindungan, migrasi internasional dan duty of care serta teori pendukung yaitu human security, hak asasi manusia, dan perjanjian internasional. Penelitian ini menemukan bahwa walaupun implementasi diplomasi perlindungan di Jepang dinilai relatif efektif, di sisi lain masih terdapat celah yang harus diperbaiki dan ruang untuk perbaikan. Pemerintah Indonesia perlu lebih fokus mendesain skema perlindungan yang tepat dan bukan sekedar mengejar target jumlah penempatan.

Kata kunci: Diplomasi Pelindungan, Migrasi Internasional, Duty of Care, Pekerja Berketerampilan Spesifik

PENDAHULUAN

Globalisasi telah mendorong mobilitas migrasi penduduk melintan batas negara. tenaga kerja lintas batas negara secara masif. Indonesia, sebagai salah satu negara dengan jumlah penduduk besar dan memiliki bonus demografi berupa angkatan kerja yang melimpah, menjadi salah satu negara pengirim pekerja migran terbesar di Asia. Salah satu negara tujuan utama pekerja migran Indonesia adalah Jepang, terutama setelah diberlakukannya kebijakan *Specified Skilled Worker* (SSW) atau Pekerja Berketerampilan Khusus (selanjutnya disebut PBS) pada tahun 2018. Pada tahun tersebut parlemen Jepang mengesahkan amandemen *Immigration Control and Refugee Recognition Act* pada Desember 2018 dengan menambah 2 (dua) kategori baru status visa bekerja yaitu PBS tipe 1 dan tipe 2. PBS awalnya dibuka untuk bekerja di 14 sektor dan kemudian berkembang menjadi 16 sektor yaitu: (i) keperawatan (*care worker*); (ii) manajemen kebersihan gedung; (iii) industri konstruksi; (iv) pembuatan produk industri; (v) industri perkapalan (pembuatan dan permesinan kapal); (vi) perbaikan dan perawatan mobil; (vii) industri penerbangan; (viii) industri akomodasi/perhotelan; (ix) bisnis transportasi mobil (pengemudi); (x) perkeretaapian; (xi) pertanian; (xii) perikanan dan budidaya perairan; (xiii) pengolahan makanan dan minuman; (xiv) industri layanan makanan; (xv) kehutanan; (xvi) industri pengolahan kayu.¹

Indonesia merupakan salah satu dari beberapa negara yang dapat mengirim tenaga kerja ke Jepang dengan status PBS. Pada 2019, Indonesia dan Jepang menandatangani kesepakatan berupa *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 Worker"* atau Memorandum Kerja Sama antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Jepang tentang Kerangka Dasar untuk Pengoperasian yang Tepat dari Sistem terkait Sumber Daya Manusia Asing dengan Status Residensi untuk "Pekerja Berketerampilan Spesifik" (selanjutnya disebut MKS PBS) untuk mengatur penempatan pekerja migran Indonesia (PMI) kategori PBS.² Kesepakatan ini berakhir pada 2024 dan telah diperpanjang melalui Nota Diplomatik Nomor D/01532/06/2024 tertanggal 21 Juni 2024 dan akan berlaku hingga 24 Juni 2026.³

Sejak dibuka secara resmi pada 2019, PMI PBS mendapatkan antusiasme dengan banyaknya peminat dari Indonesia. Data resmi yang dirilis oleh Imigrasi Jepang pada 30 Juni 2025 menyebutkan bahwa warga negara Indonesia (WNI) yang tinggal di Jepang tercatat sebanyak 230.689 orang. Jumlah ini naik dari data tahun sebelumnya pada Juni 2024 yang tercatat sebesar 173.813 orang.⁴ Dari jumlah tersebut, sebanyak 69.537 merupakan PBS dan merupakan jumlah PBS terbanyak kedua di bawah di bawah Vietnam.⁵

Selain itu, terdapat 110.965 orang peserta *Technical Intern Training Program (TITP)* atau pemegang. Sebagai catatan, program TITP atau pemagangan ini dimulai terlebih dahulu

¹ <https://www.ssw.go.jp/en/about/visa/>, diakses pada 23 Februari 2026 pukul 20.03 WIB

² Laporan Internal KJRI Osaka, 2019.

³ Laporan Internal KBRI Tokyo, 2025.

⁴ Siaran Pers Kementerian Kehakiman Jepang, 10 Oktober 2025

⁵ *Ibid*

pada 1993 dengan tujuan untuk mengatasi kekurangan tenaga kerja di Jepang terutama pada sektor yang membutuhkan tenaga kerja berketerampilan rendah. Namun demikian, walaupun pemegang masuk kategori pekerja migran dalam sistem hukum Jepang, berdasarkan Pasal 4 Ayat (2) Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, pemegang tidak dikategorikan sebagai pekerja migran Indonesia (PMI) dalam sistem hukum Indonesia karena termasuk ke dalam kelompok peserta pelatihan.⁶ Selain itu terdapat jenis izin tinggal lain seperti *Engineer/Specialist in Humanities and International Services* sebanyak 9.514, *Designated Activities* 8.505, dan kategori lainnya sebanyak 4.584 yang kemungkinan masuk ke dalam kategori PMI.

Walaupun Jepang memiliki sistem hukum yang baik dan memperhatikan keselamatan serta hak pekerja, tetapi pada kenyataannya, masih terdapat beberapa masalah yang dihadapi oleh PMI. Menurut data KBRI Tokyo, secara khusus untuk PMI dengan visa PBS yang mayoritas berangkat ke Jepang dengan skema penempatan mandiri terdapat beberapa permasalahan yang sering dihadapi antara lain:⁷

- a. Kemampuan Bahasa Jepang rendah, menyebabkan kesalahpahaman, kekerasan di tempat kerja, serta kesulitan melapor ke dinas tenaga kerja setempat;
- b. Pekerja tidak memiliki asuransi jiwa atau asuransi *all risk*, sehingga pengiriman jenazah ke Indonesia terkendala biaya;
- c. Terdapat kasus penyakit bawaan dan gangguan mental akibat tekanan kerja;
- d. Masalah gaji dan lembur masih sering terjadi. Gaji di bawah standar dan adanya potongan tidak transparan, serta lembur tidak dibayar sesuai ketentuan.
- e. Kesulitan beradaptasi dengan budaya lingkungan dan budaya kerja di Jepang.

Masalah-masalah tersebut umumnya menimpa kepada PBS skema penempatan mandiri. Kasus pelindungan WNI dengan status PBS jalur mandiri meningkat, terutama karena terbatasnya pengawasan pemerintah terhadap kontrak kerja, asuransi, dan hak-hak pekerja. Pemerintah juga menghadapi kesulitan untuk memantau proses rekrutmen dan melakukan pendataan karena prosesnya tidak semua PMI jalur mandiri mendaftarkan dirinya ke Sistem Komputerisasi untuk Pelayanan dan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (SISKOP2MI). Untuk mengatasi hal ini, sejak 2023 pemerintah mendorong skema penempatan *private-to-private* (P-to-P) untuk PBS ke Jepang melalui Perusahaan Penempatan Pekerja Migran Indonesia (P3MI) dan perusahaan terkait di Jepang selaku mitra usaha atau pemberi kerja. Skema *P-to-P* ini disertai kewajiban pihak pengirim dan penerima untuk mengajukan verifikasi *job order* (surat permintaan pekerja) melalui KBRI Tokyo atau KJRI Osaka, disesuaikan dengan lokasi pihak penerima. Pemerintah memperkuat landasan hukum verifikasi permintaan pekerja migran ini dengan menerbitkan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 270 Tahun 2024 tentang Pedoman Verifikasi Surat Permintaan Pekerja Migran Indonesia di Negara Penempatan. Melalui praktik verifikasi surat permintaan pekerja migran ini, diharapkan pemerintah melalui KBRI Tokyo, KJRI Osaka, serta kementerian/lembaga terkait di Indonesia dapat memiliki data PMI PBS yang akurat yang dapat dijadikan sebagai rujukan untuk melaksanakan tugas pelindungan.

⁶ UU 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia

⁷ Laporan Internal KBRI Tokyo, 2025.

Permasalahan lain yang sering dihadapi adalah terbatasnya layanan kesehatan untuk PMI PBS. Pemerintah Jepang memang mewajibkan semua pekerja memiliki asuransi wajib yaitu asuransi kesehatan dan asuransi kecelakaan kerja. Namun kedua asuransi ini tidak dapat sepenuhnya menanggung biaya kesehatan atas insiden yang disebabkan oleh faktor non-kecelakaan kerja. Banyak kasus PMI PBS yang mengalami insiden, cedera, bahkan meninggal bukan akibat kecelakaan kerja, sehingga biaya pengobatan, perawatan, tidak dapat sepenuhnya ditanggung asuransi kesehatan dan biaya pemulangan jenazahnya tidak dapat ditanggung oleh kedua asuransi tersebut.

Dalam konteks inilah, diplomasi perlindungan sebagai bagian dari kebijakan luar negeri Indonesia menjadi penting dan relevan untuk memastikan keamanan, proses migrasi yang aman, dan terpenuhinya hak PMI. Pada Juni 2026, MKS PBS akan habis masa berlaku. Pada Oktober 2025, pemerintah Jepang telah menyampaikan surat tertulis kepada pemerintah Indonesia untuk menjajaki perpanjangan masa berlaku MKS PBS. Pemerintah Jepang tidak berencana mengubah substansi MKS PBS yang saat ini berlaku. Namun demikian, pemerintah Jepang terbuka untuk membahas revisi apabila terdapat *concern* dan usulan perbaikan dari Indonesia.

Penelitian fokus pada implementasi diplomasi perlindungan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia melalui berbagai kementerian/lembaga terkait dalam rangka memberikan perlindungan kepada PMI PBS di Jepang, terutama dalam konteks kerja sama antara pemerintah Indonesia dan Jepang dalam penempatan PBS dari Indonesia ke Jepang. Periode yang dibahas dalam penelitian ini yaitu pada periode 2023 saat pemerintah Jepang mulai melonggarkan pembatasan mobilitas manusia di *border* (perbatasan) sampai dengan 2025 di mana pemerintah Jepang mulai menjajaki perpanjangan MKS PBS yang akan berakhir pada bulan Juni 2026.

KERANGKA ANALITIK

Diplomasi Pelindungan

Teori diplomasi perlindungan tidak dapat terlepas dari akarnya, yaitu teori diplomasi. Menurut Berridge, diplomasi adalah pengelolaan hubungan internasional melalui negosiasi yang dilakukan oleh perwakilan resmi negara. Diplomasi juga melibatkan berbagai aktivitas seperti komunikasi politik, perundingan perjanjian internasional, serta pengumpulan informasi strategis untuk mendukung kebijakan luar negeri suatu negara.⁸

Adapun Harold Nicolson berpandangan bahwa diplomasi dapat didefinisikan sebagai proses pengelolaan hubungan internasional melalui negosiasi dengan tujuan mencapai kesepakatan yang saling menguntungkan bagi negara-negara yang terlibat. Nicolson menekankan bahwa diplomasi bukan hanya teknik negosiasi, tetapi juga seni dalam memahami kepentingan pihak lain serta mencari kompromi yang dapat diterima Bersama.⁹

Pada praktik hubungan internasional kontemporer, diplomasi tidak hanya dilakukan aktor negara, tetapi juga melibatkan aktor non-negara seperti organisasi internasional, perusahaan multinasional, dan organisasi masyarakat sipil. Perkembangan ini melahirkan

⁸ Geoff R. Berridge, *Diplomacy: Theory and Practice* (New York: Palgrave MacMillan, 2015), hal. 1.

⁹ Harold Nicolson, *Diplomacy* (Oxford: Oxford University Press, 1963), hal. 15.

berbagai bentuk diplomasi baru seperti diplomasi publik, diplomasi ekonomi, dan yang juga berkaitan langsung dengan fungsi diplomasi yaitu diplomasi perlindungan warga negara yang semakin relevan dalam era globalisasi. Diplomasi perlindungan sendiri didefinisikan sebagai tindakan yang diambil oleh suatu negara terhadap negara lain karena adanya kerugian yang dialami oleh warga negara baik kerugian fisik maupun harta benda yang diakibatkan oleh tindakan yang melanggar hukum internasional yang dapat diatribusikan kepada negara yang tersebut terakhir.¹⁰ Secara umum dapat difahami bahwa diplomasi perlindungan merupakan suatu upaya yang dilakukan oleh negara dalam rangka melindungi hak warga negaranya yang berada di luar batas negara.

Migrasi Internasional

Richard Haass mendefinisikan migrasi sebagai pergerakan manusia di dalam dan melintasi batas negara. Haas juga menyebutkan bahwa isu migrasi telah lama menjadi bagian dari hubungan internasional.¹¹ Migrasi internasional menurut PBB adalah movement of persons who leave their country of origin, or the country of habitual residence, to establish themselves either permanently or temporarily in another country. An international frontier is therefore crossed.¹² Migrasi menurut E. S. Lee adalah aktivitas perpindahan penduduk yang didefinisikan secara luas sebagai perubahan tempat tinggal baik menetap ataupun tidak menetap, bersifat sukarela atau tidak sukarela, tidak ada perbedaan antara migrasi internal dan eksternal, serta tidak ada batasan jarak perpindahan.¹³ Berdasarkan pandangan Lee tersebut maka migrasi internasional dapat difahami sebagai perpindahan penduduk yang melintasi batas negara.

Heywood mengasosiasikan migrasi internasional dengan faktor ekonomi dan Pembangunan, terutama yang berkaitan dengan globalisasi ekonomi.¹⁴ Adapun menurut Universal Declaration of Human Rights proses migrasi pada hakikatnya harus dilakukan secara sukarela (by consent) karena ia merupakan hak sebagaimana tercantum dalam Pasal 13, bahwa “(i) everyone has the right to freedom of movement and residence within the borders of each State; and (ii) everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country”.¹⁵

Faktor yang mendorong migrasi internasional antara lain mencari peluang ekonomi, keselamatan, atau perbaikan hidup. Dalam penelitian ini, migrasi PMI dari Indonesia ke Jepang dapat dikaji melalui faktor pendorong dan penarik, seperti berlimpahnya tenaga kerja dan sedikitnya lapangan kerja yang berakibat tingginya tingkat pengangguran di Indonesia, rendahnya peluang ekonomi, kelangkaan tenaga kerja di Jepang yang berakibat tingginya permintaan tenaga kerja di Jepang.

¹⁰ Craig Forcece. “The Capacity to Protect: Diplomatic Protection of Dual Nationals in the War on Terror” dalam *European Journal of International Law*, Vol. 17. No. 2 (2006), hal. 374-375.

¹¹ Richard Haass, *The World: A Brief Introduction*, (New York: Penguin Press, 2020), hal. 193

¹² <https://archive.unescwa.org/international-migration> diakses pada 27 September 2025 pukul 07.02 JST.

¹³ Everett S. Lee, “A Theory of Migration” dalam *Demography*, Vol. 3, No. 1 (1966), hal. 49

¹⁴ Andrew Heywood, *Global Politics*, (New York: Palgrave Macmillan, 2011), hal. 171.

¹⁵ Universal Declaration of Human Rights, artikel 13.

Human Security

Konsep human security pertama kali diperkenalkan oleh United Nations Development Program (UNDP) pada tahun 1994. Konsep ini memperluas dimensi keamanan dari yang semula hanya fokus pada keamanan negara (state security) menjadi lebih fokus pada keamanan individu sebagai perlindungan dari ancaman yang dapat mengganggu eksistensi dan kualitas hidup manusia.

UNDP mendefinisikan keamanan manusia sebagai “safety from such chronic threats such as hunger, disease, as well as repression, and protection from sudden and harmful disruptions in the patterns of daily life, whether in homes, in jobs or in communities”.¹⁶ Laporan UNDP tersebut menjelaskan konsep human security yang mencakup: keamanan ekonomi; keamanan pangan; keamanan kesehatan; keamanan lingkungan hidup; keamanan personal; keamanan komunitas; dan keamanan politik. Ketujuh hal tersebut diidentifikasi menjadi dua komponen utama dari human security yaitu “freedom from fear” dan “freedom from want”.¹⁷

Konsep human security ini relevan digunakan untuk membedah perlindungan PMI di Jepang tidak hanya dari aspek keamanan personal/fisik (kekerasan, eksploitasi), tetapi juga aspek ekonomi, kesehatan, dan perlindungan sosial. Pekerja migran merupakan kelompok rentan sering menghadapi ancaman terhadap keamanan ekonomi, pribadi, dan politik mereka. Human security juga relevan dalam melihat MKS PBS sebagai instrumen yang berupaya untuk memitigasi dan mengurangi risiko yang dihadapi pekerja migran, seperti ancaman kekerasan, eksploitasi, dan perlakuan tidak adil oleh pemberi kerja.

Duty of Care (DoC)

Duty of care (DoC) merupakan konsep baru dalam hubungan internasional. Konsep ini lahir sebagai perwujudan dari salah satu tugas diplomasi yaitu protecting dan sangat berkaitan dengan konsep migrasi internasional, human security, dan hak asasi manusia. Konsep ini juga diilhami oleh hukum dan etika, di mana pihak yang memegang kewajiban untuk melaksanakan tugas tersebut adalah pihak yang memiliki kewenangan dan power.¹⁸ Secara umum DoC dapat dikonseptualisasikan sebagai “a chain of care” yang merentang dari negara selaku pemegang otoritas dan yang pemegang kewajiban sampai ke warga negara sebagai objek DoC.¹⁹

Ada 3 spektrum duty of care yang dapat diterapkan oleh negara dalam melindungi warga negaranya, yaitu Social Contract of Care, Intermediaries of Care, dan Extension of Care. Social Contract of Care pada dasarnya menjabarkan kewajiban negara menyediakan keamanan dan hak dasar berdasarkan perjanjian sosial. Warga negara telah menyerahkan hak kebebasannya kepada negara dan di sisi lain memberikan kesempatan kepada negara untuk melakukan langkah-langkah yang diperlukan untuk melindungi hak-hak dasarnya.

Spektrum Intermediaries of Care merupakan upaya negara untuk memberikan perlindungan kepada warga negaranya dengan mengajak dan melibatkan individu atau

¹⁶ UNDP, *Human Development Report 1994*, (New York: Oxford University Press, 1994) hal. 23.

¹⁷ *Ibid*, hal. 24-25

¹⁸ Nina Græger dan Haldvard Leira, *The Duty of Care in International Relations: Protecting Citizens Beyond the Border*. (New York: Routledge. 2020), hal. 7

¹⁹ *Ibid*, hal 11

lembaga swasta untuk menjalankan peran perlindungan kepada warga negaranya.²⁰ Pilihan ini sebagai langkah dari negara untuk dapat memberikan perlindungan secara profesional terhadap keluhan warga negaranya di suatu negara. Selanjutnya, model Extension of Care terkait erat dengan kapasitas suatu negara untuk memobilisasi aset dan sumber dayanya baik dari kalangan diplomat, militer, maupun instrumen negara lainnya untuk melakukan upaya perlindungan luar biasa di luar wilayah negaranya baik dengan skema perlindungan diplomatik maupun perlindungan konsuler.

METODOLOGI PENELITIAN

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan Kualitatif. Penelitian ini dilaksanakan untuk menjelaskan, menguji hubungan-hubungan antar fenomena, dan menentukan kasualitas dari variable-variabel. Selain itu, penelitian kualitatif bertujuan untuk membangun pengetahuan melalui pemahaman dan penemuan. Data yang digunakan lebih banyak dalam bentuk kata, kalimat atau gambar sebagai hasil studi pustaka dan wawancara. Kalaupun ada angka-angka hanya bersifat penunjang; lebih menekankan proses kerja, yang seluruh fenomena yang dihadapi diterjemahkan dalam kegiatan sehari-hari, terutama yang berkaitan langsung dengan masalah; cenderung menggunakan pendekatan induktif, dimana abstraksi disusun atas data yang tersedia; lebih memberikan tekanan pada makna yaitu fokus penelaahan terpaut langsung dengan masalah kehidupan.

Tipe penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah tipe penelitian deskriptif-analitis, yaitu suatu metode yang bertujuan untuk menggambarkan, mencatat, menganalisis dan menginterpretasikan kondisi-kondisi yang sekarang ini terjadi atau ada. Dengan kata lain penelitian deskriptif bertujuan untuk memperoleh informasi-informasi mengenai keadaan saat ini, dan melihat kaitan antara variabel-variabel yang ada. Penelitian ini tidak menguji hipotesa atau tidak menggunakan hipotesa, melainkan bertujuan untuk mendeskripsikan dan kemudian menjelaskan, mengevaluasi dan memberikan preskripsi atau saran kepada lembaga pemerintah atau stakeholders yang lain terkait dengan kebijakan luar negeri suatu negara.

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis adalah dengan studi kepustakaan, yaitu mencari data serta informasi berdasarkan penelaahan literatur atau referensi, baik yang bersumber dari buku-buku, dokumen-dokumen, laporan-laporan, jurnal-jurnal, kliping, majalah, makalah-makalah yang pernah diseminarkan, artikel-artikel dari berbagai sumber, termasuk dari internet, maupun catatan-catatan penting yang berkaitan dan relevan dengan objek penelitian.

Selain itu penelitian ini juga menggunakan teknik wawancara mendalam (depth interview). Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang digunakan peneliti untuk mendapatkan keterangan-keterangan lisan melalui bercakap-cakap dan berhadapan muka dengan orang yang dapat memberikan keterangan pada si peneliti. Narasumber dalam wawancara terstruktur maupun tidak terstruktur dengan orang-orang yang terlibat secara langsung maupun para ahli atau akademisi yang memiliki kompetensi sesuai dengan tema

²⁰ Surwandono dan Ariyanto Nugroho, *Mengevaluasi Kebijakan Diplomasi Perlindungan WNI melalui Paradigma "Duty of Care"* dalam Jurnal Politica Vol. 13 No. 2 (2022), hal. 265

penelitian ini. Dengan demikian, peneliti menggunakan Teknik pengumpulan data secara triangulasi.

Tehnik analisa data yang digunakan pada penelitian ini yaitu bersifat induktif, berkaitan dengan tipe penelitian kualitatif yang digunakan. Tehnik induktif ialah analisis yang didasarkan pada data yang diperoleh, lalu dikembangkan untuk kemudian ditarik sebuah kesimpulan. Data yang sudah terkumpul kemudian dianalisa melalui teknik analisis data, yaitu: Analisis domain, peneliti memperoleh gambaran umum mengenai objek penelitian; Analisis taksonomi, peneliti menjabarkan dan memilih data untuk ditetapkan sebagai fokus penelitan. Pengumpulan data terus dilakukan melalui perbaharuan data dan observasi mengenai masalah terkait; Analisis komponensial, peneliti melakukan analisis pencarian data yang sama melalui observasi, dan studi kepustakaan, sehingga akan banyak ditemukan data yang berbeda dari sumber-sumber tersebut untuk memperoleh data yang lebih spesifik lagi; dan Analilis Triangulasi yaitu mengkombinasikan seluruh teknik analisa yang dipergunakan sebelumnya, agar bisa saling melengkapi.

PEMBAHASAN

Pelindungan Warga Negara sebagai Prioritas Diplomasi

Politik luar negeri Indonesia yang berlandaskan pada prinsip bebas dan aktif difahami sebagai kebebasan dalam menentukan sikap dan aktif dalam melindungi kepentingan nasional dan perdamaian dunia. Kepentingan nasional perlu dimaknai secara luas, tidak hanya pada konteks kedaulatan negara tetapi juga termasuk keselamatan dan hak warga negara, khususnya yang berada di luar negeri. Dalam konteks ini, pelindungan WNI telah berkembang dan secara resmi menjadi salah satu prioritas diplomasi Indonesia setidaknya pada dua dekade terakhir. Salah satu tonggak formalisasi diplomasi pelindungan adalah pembentukan Direktorat Perlindungan WNI dan BHI (sekarang berubah menjadi Direktorat Pelindungan WNI) pada tahun 2002. Menteri Luar Negeri, Sugiono pada Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri 2026 secara tegas menyampaikan bahwa pelindungan warga negara Indonesia tetap menjadi pilar utama diplomasi Indonesia,²¹ sejalan dengan amanat konstitusi untuk melindungi segenap bangsa Indonesia.

Diplomasi pelindungan WNI termasuk di dalamnya PMI yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia merupakan amanat konstitusi sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang berbunyi “melindungi segenap bangsa, memajukan kesejahteraan, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia”. Selain itu terdapat beberapa aturan turunan yang menjadi pedoman operasional pelaksanaan diplomasi pelindungan seperti Undang-Undang (UU) Nomor 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, UU Nomor 1 tahun 1982 tentang Pengesahan Konvensi Wina mengenai Hubungan Diplomatik dan Konsuler beserta Protokol Opsionalnya, UU Nomor 18 tahun 2017 tentang Pelindungan PMI, Permenlu Nomor 5 tahun 2018 tentang Pelindungan WNI serta berbagai undang-undang dan peraturan lainnya yang bersifat tematik. Berbagai aturan tersebut ditujukan untuk menjadi instrumen operasional diplomasi

²¹ Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri, 14 Januari 2026. Kementerian Luar Negeri: Jakarta

pelindungan di tengah kondisi dunia yang penuh tantangan dan mobilitas manusia lintas batas negara semakin cair.

Pada era modern, diplomasi pelindungan menjadi semakin relevan. Fenomena migrasi internasional yang terjadi pada WNI, ditandai dengan dengan mobilitas global pekerja migran, pelajar, diaspora profesional, maupun wisatawan, membuat negara dihadapkan pada tuntutan untuk memastikan keselamatan dan kepentingan dasar warganya tetap terlindungi di tengah perbedaan yurisdiksi, sistem hukum, budaya, dan kondisi keamanan di negara tujuan. Hal ini membuat diplomasi pelindungan menjadi sangat penting karena berkaitan langsung dengan kepentingan nasional dan kebutuhan manusia paling dasar yaitu keselamatan warga negara Indonesia yang berada di luar negeri. Pentingnya diplomasi pelindungan tercermin dalam arah politik luar negeri Indonesia periode 2020-2024 yang memiliki prioritas 4+1 meliputi Penguatan Diplomasi Ekonomi, Diplomasi Pelindungan, Diplomasi Kedaulatan dan Kebangsaan, Peningkatan Kontribusi dan Kepemimpinan Indonesia di Kawasan dan Dunia, serta Penguatan Infrastruktur Diplomasi. Relevansi diplomasi pelindungan tetap terjaga walaupun pemeritahan telah berganti.

Diplomasi pelindungan berkaitan erat da dipengaruhi oleh semakin mudahnya mobilitas dan perpindahan penduduk melintasi batas negara. Pemerintah Indonesia menaruh perhatian sangat besar terhadap fenomena migrasi internasional ini. Pada Desember 2018 Indonesia telah mengadopsi Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM). Sebagaimana dinyatakan oleh Wakil Menteri Ketenagakerjaan bahwa sebagai anggota GCM, pemeritah Indonesia berkomitmen untuk mendukung upaya global dalam meningkatkan tata kelola migrasi internasional serta melakukan kerja sama dengan berbagai pemangku kepentingan seperti International Organization for Migration (IOM) untuk memastikan pelindungan terhadap pekerja migran di seluruh siklus migrasi.²²

Merespon perkembangan fenomena migrasi internasional, Kementerian Luar Negeri selaku penjuru pelaksanaan diplomasi dan hubungan luar negeri secara tegas kembali menekankan pentingnya tata kelola migrasi yang aman, reguler, dan teratur sebagaimana tercantum dalam Permenlu Nomor 10 Tahun 2025 tentang Rencana Strategis Kementerian Luar Negeri 2025-2029 di mana diplomasi pelindungan WNI terus dikembangkan melalui penjajakan dan pembentukan perjanjian internasional yang mengatur migrasi WNI, utamanya penempatan Pekerja Migran Indonesia di tingkat profesional dan terampil, sebagai upaya proaktif memastikan terciptanya koridor migrasi WNI yang aman, tertib, dan teratur. Hal ini sejalan dengan meningkatnya dinamika aging population dan labour shortage di berbagai negara tujuan non-tradisional (pull factor) dan tantangan bonus demografi Indonesia (push factor).²³

Implementasi diplomasi pelindungan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia telah menysar beberapa aspek yang terkait dengan kewajiban negara dalam tata kelola migrasi, salah satunya adalah menyediakan koridor migrasi yang aman. Koridor migrasi

²² <https://kemnaker.go.id/news/detail/indonesia-tegaskan-komitmen-migrasi-aman-di-forum-internasional>, diakses pada 8 Februari 2026 pukul 22.24 WIB.

²³ Lampiran Permenlu Nomor 10 Tahun 2025 tentang Rencana Strategis Kementerian Luar Negeri 2025-2029, hal. 29.

yang aman tersebut dapat dibangun melalui berbagai aturan, kebijakan, maupun perjanjian internasional baik pada lingkup bilateral, regional, maupun global. Koridor migrasi yang aman diharapkan dapat menjadi instrumen untuk memfasilitasi proses migrasi, menjamin hak dasar, serta menjadi panduan untuk mencegah terjadinya pelanggaran.

Secara umum, diplomasi perlindungan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia telah memperoleh capaian yang sangat baik. Salah satu capaian tersebut adalah sepanjang tahun 2025, Indonesia telah memulangkan 27.768 WNI yang menghadapi masalah dari berbagai situasi krisis, mulai dari konflik bersenjata hingga kejahatan transnasional seperti online scam dan judi daring.²⁴ Selain itu, Pemerintah Indonesia juga secara aktif menjajaki kerja sama dan terlibat dalam berbagai forum guna mendorong terciptanya koridor migrasi yang aman, baik pada lingkup bilateral dengan negara-negara yang menjadi tujuan penempatan PMI seperti Malaysia, PEA, Korea Selatan, Jepang, Arab Saud serta mendorong berbagai inisiatif pada tataran regional dan multilateral.

Jepang Sebagai Negara Tujuan Penempatan

Jepang merupakan salah satu negara tujuan utama bagi penempatan PMI, khususnya sejak kurang lebih dua dekade terakhir. Hal ini dipengaruhi oleh beberapa faktor penarik (pull factor) seperti: (i) posisi Jepang sebagai negara maju dengan tingkat industrialisasi tinggi, stabilitas politik dan keamanan yang kuat; (ii) kebijakan nasional yang membuka pintu terhadap kehadiran pekerja migran asing; (iii) tingkat upah yang tinggi dibandingkan negara asia lain; (iv) adanya peluang peningkatan keterampilan dan transfer pengetahuan, khususnya dalam bidang teknologi, industri, dan layanan kesehatan, dan (v) struktur masyarakat yang menjunjung tinggi ketertiban dan kenyamanan. Beberapa faktor tersebut menjadikan Jepang sebagai destinasi penting dalam kebijakan penempatan tenaga kerja luar negeri Indonesia. Walaupun bukan merupakan negara dengan jumlah PMI terbanyak, tetapi Jepang merupakan salah satu negara dengan pertumbuhan PMI yang paling cepat dalam beberapa tahun terakhir.

Salah satu faktor utama yang mendorong Jepang membuat kebijakan membuka diri terhadap pekerja migran adalah krisis demografi. Jepang menghadapi fenomena aging society dan shrinking population, di mana terjadi penurunan angka kelahiran sampai tingkat yang sangat rendah, bahkan dalam beberapa tahun terakhir lebih rendah dari angka kematian, yang berdampak pada jumlah penduduk yang usia produktif menurun secara signifikan, sementara jumlah penduduk lanjut usia terus meningkat seiring tingginya harapan hidup di Jepang. Penurunan angka kelahiran ini sebetulnya sudah diprediksi sejak tahun 1990.²⁵ Sejak tahun 1950, jumlah penduduk berusia lanjut di Jepang secara konsisten terus meningkat.²⁶ Pada tahun 2024, untuk pertama kalinya sejak pencatatan statistik dilakukan pada 1899, jumlah kelahiran di Jepang menyentuh angka di bawah 700.000 yaitu tercatat sekitar

²⁴ Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri, 14 Januari 2026. Kementerian Luar Negeri: Jakarta

²⁵ Ryall, J. (2023, August 3). Japan: *Can anything be done to stop population decline?* Dalam <https://www.dw.com/en/japan-can-anything-be-done-to-stop-population-decline/a-66432824>, diakses pada 8 Februari 2026 pukul 15.56 WIB.

²⁶ Statistical Handbook of Japan 2024. Statistic Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communications of Japan, hal. 13.

686.061.²⁷ Kondisi ini berdampak langsung pada kekurangan tenaga kerja di berbagai sektor strategis, seperti manufaktur, konstruksi, pertanian, perikanan, keperawatan lansia, dan jasa.

Keterbatasan tenaga kerja domestik mendorong pemerintah Jepang mengadopsi kebijakan yang lebih fleksibel terhadap penerimaan pekerja asing, meskipun secara historis Jepang dikenal sebelumnya sangat restriktif dalam kebijakan imigrasinya. Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah Jepang mengembangkan beberapa skema resmi untuk menerima pekerja asing, di antaranya Technical Intern Training Program (TITP) dan Specified Skilled Worker (SSW/Tokutei Ginou). Melalui skema ini, Jepang menargetkan tenaga kerja asing yang memiliki keterampilan tertentu dan bersedia bekerja dalam sektor-sektor yang mengalami kekurangan tenaga kerja.

Dalam konteks ini, pemerintah Jepang memandang pekerja migran Indonesia sebagai salah satu sumber tenaga kerja potensial yang dapat memenuhi kebutuhan tersebut. Sedangkan bagi pemerintah Indonesia hal ini merupakan peluang untuk mengatasi tingkat pengangguran dalam negeri dengan menyalurkan angkatan kerja ke luar negeri, mengingat di dalam negeri terdapat beberapa faktor pendorong (push factor) migrasi pekerja migran yaitu: (i) angkatan kerja melimpah dan tidak sebanding dengan ketersediaan lapangan kerja; (ii) tingkat upah yang rendah; (iii) kondisi ekonomi yang tidak stabil. Selain itu terdapat faktor pendorong migrasi yang lain yaitu akses terhadap layanan publik utama masih terbatas serta kondisi keamanan dan penegakan hukum yang belum berjalan dengan baik.

Sejalan dengan perubahan kebijakan imigrasi pemerintah Jepang yang lebih terbuka terhadap pekerja migran asing serta adanya faktor penarik dan faktor pendorong, arus migrasi WNI ke Jepang terus meningkat dari tahun ke tahun. Berdasarkan rilis yang diterbitkan oleh otoritas keimigrasian Jepang, pada akhir Juni 2025 WNI yang tinggal di Jepang tercatat 230.689 orang.²⁸ Jumlah ini meningkat tajam dibandingkan dengan periode sebelumnya sebagai berikut:

Tabel 1. Data WNI Residen di Jepang 2023-2025

No.	Periode	Jumlah WNI
1.	Desember 2023	149.101
2.	Juni 2024	173.813
3.	Desember 2024	199.824
4.	Juni 2025	230.689

Sumber: Data Internal KBRI Tokyo

Dari jumlah tersebut di atas, rata-rata 25% merupakan pemegang visa PBS dan hampir 50% merupakan pemegang visa TITP atau pemegang yang dalam hukum Jepang masuk ke dalam kategori tenaga kerja. Peningkatan migrasi WNI ke Jepang ini memerlukan penguatan diplomasi perlindungan, khususnya pembangunan jalur atau koridor migrasi yang aman melalui kerja sama bilateral kedua negara khususnya bagi para PMI, mengingat PMI termasuk ke dalam kelompok rentan terhadap berbagai bentuk pelanggaran hak asasi

²⁷ <https://www.asahi.com/ajw/articles/15820762> diakses pada 9 Februari 2026 pukul 23.38 WIB.

²⁸ Siaran Pers Kementerian Kehakiman Jepang, 10 Oktober 2025

manusia, terutama hak ketenagakerjaan.²⁹ Pemerintah Indonesia secara khusus telah memiliki arsitektur kerja sama bilateral dengan Jepang yang bersinggungan langsung dengan bidang sumber daya manusia dan tenaga kerja yaitu Indonesia-Japan Economic Comprehensive Agreement (IJEPA) dan 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” atau Memorandum Kerja Sama antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Jepang tentang Kerangka Dasar untuk Pengoperasian yang Tepat dari Sistem terkait Sumber Daya Manusia Asing dengan Status Residensi untuk “Pekerja Berketerampilan Spesifik”.

Memorandum Kerja Sama Penempatan Pekerja Berketerampilan Spesifik sebagai Instrumen Diplomasi Pelindungan

Sejak tahun 2019, pemerintah Indonesia dan Jepang menyepakati MKS PBS yang berfungsi sebagai instrumen kerja sama penempatan maupun instrumen pelindungan. Tujuan MKS PBS ini adalah untuk melindungi pekerja berketerampilan spesifik dengan cara membentuk kerangka dasar untuk kemitraan informasi serta mekanisme penempatan pelindungan bagi pekerja berketerampilan spesifik demi memastikan pelaksanaan yang tepat dari sistem untuk mengirim dan menerima mereka. Sejauh ini, MKS PBS telah menjadi kerangka hukum yang dapat melindungi hak ketenagakerjaan PMI PBS setara dengan pekerja domestik Jepang. Hal ini mencakup standar upah, jam kerja, jaminan sosial, serta pelindungan keselamatan dan kesehatan kerja.

MKS PBS juga telah menjadi instrumen diplomasi pelindungan yang cukup baik karena memuat kesepakatan mengenai standar penempatan, hak dan kewajiban pekerja, serta tanggung jawab negara pengirim dan penerima. Hal ini berdampak pada cukup aktifnya komunikasi pemerintah Jepang dengan KBRI Tokyo maupun KJRI Osaka dalam hal penanganan permasalahan yang terjadi pada PMI. Yusilawati menyampaikan bahwa intensitas notifikasi kekonsuleran dari pemerintah Jepang terkait permasalahan yang dihadapi WNI, termasuk di dalamnya PMI, cukup tinggi. Sepanjang tahun 2025, KBRI Tokyo menangani 498 kasus yang Sebagian besar dialami oleh PMI. Sebanyak 289 kasus di antaranya, ditangani dengan menyertakan notifikasi kekonsuleran dari pemerintah Jepang.³⁰ Kondisi yang sama terjadi di KJRI Osaka. Sepanjang 2025, KJRI Osaka menangani 235 kasus WNI dengan kasus ketenagakerjaan menempati urutan terbanyak. Dari jumlah tersebut, sebanyak 231 kasus dapat diselesaikan pada tahun berjalan. Salah satu faktor tingginya angka penyelesaian kasus adalah adanya MKS PBS yang semakin mempermudah KJRI Osaka mendapatkan akses kekonsuleran. MKS PBS ini menjadi instrumen yang memperkuat sekaligus mendorong pelaksanaan Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan Diplomatik yang berkaitan dengan tanggung jawab negara penerima untuk memberikan notifikasi dengan segera atas permasalahan yang menimpa warga dari negara pengirim.

²⁹ Sagita Br Sinambela, dkk. Perlindungan Hukum Pekerja Migran Indonesia: Tantangan dan Upaya Penegakan Hak Ketenagakerjaan, dalam *Jurnal Ilmiah Nusantara* Vol. 2 No. 5, September 2025.

³⁰ *Ibid*

Substansi MKS PBS yang cukup detil dan mengatur hal-hal yang bersifat teknis dengan tujuan proses penempatan PMI PBS berjalan sesuai dengan aturan telah memperkuat dimensi institusional koridor migrasi yang aman dan teratur. Di sisi lain, MKS PBS ini juga menegaskan peran negara dalam membangun koridor migrasi yang terkelola. MKS PBS juga berisi komitmen pemerintah Indonesia dan Jepang yang dijabarkan secara detil untuk memastikan setiap tahapan dilaksanakan sesuai aturan yang berlaku. Penegakan aturan dalam setiap tahapan penempatan dapat menjadi instrumen pencegahan yang dapat meminimalisir potensi permasalahan di kemudian hari.

Indonesia dan Jepang menunjukkan bahwa isu perlindungan, migrasi, dan ketenagakerjaan yang dipandang sebagai isu non-tradisional dalam hubungan internasional pada kenyataannya merupakan isu yang sangat penting bagi kepentingan nasional kedua negara sehingga negara harus mengambil peran yang sentral. Negara pengirim, dalam hal ini Indonesia, tidak hanya berperan sebagai fasilitator pengiriman tenaga kerja, tetapi sebagai pengelola risiko migrasi dan pelindung warga negara. Sementara itu, negara penerima seperti Jepang menggunakan instrumen kebijakan migrasi untuk menyeimbangkan kebutuhan tenaga kerja dengan kepentingan domestik dan kontrol sosial

Implementasi Diplomasi Pelindungan terhadap PMI di Jepang

Pemerintah Indonesia menjalankan diplomasi pelindungan dengan menggunakan berbagai instrumen yang tersedia dan secara istitusional melibatkan berbagai aktor pemerintah dari berbagai kementerian/lembaga. Diplomasi pelindungan dilaksanakan untuk memastikan pelindungan yang komprehensif pada berbagai tahap siklus migrasi, khususnya terkait PMI yang meliputi pelindungan sebelum bekerja, pelindungan saat bekerja, dan pelindungan setelah bekerja³¹ atau lebih dikenal dengan fase pra-keberangkatan, penempatan, dan purna-penempatan.

Implementasi diplomasi pelindungan secara umum termasuk diplomasi pelindungan terhadap PMI di Jepang, selain didasarkan pada aspek legal formal seperti hukum internasional dan hukum positif baik yang berlaku di Indonesia maupun di negara penerima, juga mengadopsi berbagai konsep salah satunya *duty of care* (DoC). Sesuai kerangka hukum pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 18 tahun 2017 tentang Pelindungan PMI, diplomasi pelindungan terhadap PMI bertujuan untuk menjamin pemenuhan dan penegakan hak asasi manusia sebagai warga negara dan Pekerja Migran Indonesia serta menjamin pelindungan hukum, ekonomi, dan sosial Pekerja Migran Indonesia dan keluarganya.

Diplomasi pelindungan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia di Jepang hampir mengadopsi seluruh spektrum dalam DoC yaitu *Social Contract of Care*, *Intermediaries of Care*, dan *Extension of Care*. *Social Contract of Care*. Dalam konteks diplomasi pelindungan di Jepang, ketiga spektrum tersebut dapat dijelaskan lebih lanjut sebagai berikut:

a. *Social Contract of Care* (SCC)

Secara umum SCC telah tercermin dengan baik dalam berbagai aturan hukum yang berlaku, terutama dalam Permenlu Nomor 5 tahun 2018. Selain itu, dalam konteks hubungan bilateral dengan Jepang, Indonesia sudah memiliki hubungan diplomatik sejak 1958 dan hubungan konsuler sejak 1954 dengan Jepang, yang ditandai dengan

³¹ Pasal 7 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia

keberadaan 2 (dua) kantor perwakilan diplomatik dan konsuler Indonesia di Jepang yaitu KBRI Tokyo dan KJRI Osaka. Kedua kantor perwakilan tersebut merupakan premise diplomatik untuk memfasilitasi berbagai keperluan termasuk perlindungan bagi WNI yang tinggal di Jepang.

Selain itu, Indonesia dan Jepang telah memiliki perjanjian bilateral yang dapat menjadi payung hukum pelaksanaan perlindungan khususnya kepada PMI yaitu IJEPA yang ditandatangani pada 2007 dan telah diperbarui pada Agustus 2024 serta MKS PBS yang disepakati pada 2019 dan telah diperpanjang hingga Juni 2026. Dalam konteks migrasi internasional, kedua perjanjian bilateral ini merupakan bagian dari koridor migrasi aman yang telah berhasil dibangun oleh pemerintah Indonesia. Dari kedua instrumen perjanjian bilateral tersebut, MKS PBS menjadi sangat krusial karena secara khusus mengatur penempatan PBS yang menjadi obyek penelitian ini serta dalam waktu dekat akan segera berakhir dan kedua negara perlu untuk segera merapungkan perundingan perpanjangan kesepakatan tersebut.

b. Intermediaries of Care (IC)

Spektrum IC telah tercermin khususnya dalam Permnlu Nomor 5 tahun 2018 yang mengatur keterlibatan pihak ketiga yaitu pengacara (lawyer) yang dapat ditunjuk oleh negara untuk memberikan pendampingan dan perlindungan kepada WNI. Selain itu, dalam praktik di lapangan, pelaksanaan diplomasi perlindungan juga melibatkan aktor lain baik organisasi internasional pemerintah maupun NGO, sebagaimana yang terjadi ketika pemerintah Indonesia melakukan evakuasi WNI dari wilayah bencana dan konflik yang melibatkan organisasi seperti International Committee of the Red Cross (ICRC).

Dalam implementasi diplomasi perlindungan di Jepang pemerintah Indonesia melalui KBRI Tokyo dan KJRI Osaka juga melibatkan pihak ketiga yaitu pengacara dan konsultan hukum pada penanganan kasus-kasus high profile. Pada kasus pidana di mana PMI menjadi tersangka, sesuai undang-undang hukum pidana di Jepang, pemerintah Jepang dapat memberikan pengacara pro bono kepada tersangka apabila yang bersangkutan tidak ingin didampingi pengacara tetapi tidak memiliki kemampuan untuk membayar pegacara sendiri. Dalam kasus seperti ini, sebagaimana disampaikan oleh Dara Yusilawati, Koordinator Fungsi Protokol dan Konsuler KBRI Tokyo, Perwakilan RI secara intensif melakukan komunikasi dengan pengacara pro bono yang melibatkan PMI, termasuk berdiskusi dan meminta masukan terkait langkah pencegahan yang harus ditempuh agar kejadian serupa tidak terulang.³² Yusilawati juga menekankan bahwa perlindungan yang diberikan oleh negara dilakukan dengan mengedepankan keterlibatan pihak-pihak terkait, tidak mengambil alih tanggung jawab pidana dan/atau perdata; serta dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku termasuk di dalamnya hukum negara setempat dan hukum internasional.

³² Hasil Wawancara dengan Dara Yusilawati, Koordinator Fungsi Protokol dan Konsuler KBRI Tokyo, 9 Februari 2026

Keterlibatan pihak ketiga ini juga dipraktikkan oleh KJRI Osaka dalam pelaksanaan diplomasi perlindungan. KJRI Osaka secara khusus menunjuk Tuan Sakai Kyosuke, seorang warga negara Jepang, selaku konsultan hukum ketenagakerjaan untuk memberikan bantuan konsultasi dan pendampingan khususnya kepada PMI di Jepang yang mengalami permasalahan baik masalah ketenagakerjaan, hukum, maupun masalah lainnya.

Penunjukan pengacara dan konsultan hukum yang dilakukan oleh KBRI Tokyo dan KJRI Osaka merupakan upaya pemerintah Indonesia untuk meningkatkan kualitas perlindungan warga negara yang berada di Jepang. Status pengacara dan konsultan hukum yang merupakan warga negara Jepang memberikan dampak positif khususnya dalam konteks membangun koordinasi yang baik sekaligus meminimalisir kesalahpahaman dalam komunikasi dengan para pihak di Jepang.

c. Extension of Care (EC)

Dalam konteks EC, diplomasi perlindungan Indonesia mengadopsi spektrum ini yang dapat dibagi dalam situasi rutin dan situasi kedaruratan. Dalam situasi rutin, para diplomat dan atase teknis terkait yang bertugas pada fungsi protokol dan konsuler di kantor Perwakilan RI menangani secara langsung urusan perlindungan WNI rutin hampir setiap hari. Tugas yang mereka lakukan beragam seperti penanganan kasus, melakukan akses ke konsuleran, menangani warga negara yang sakit, pendampingan PMI bermasalah baik dalam negosiasi dengan perusahaan maupun pendampingan dalam proses hukum, dan lain-lain. Pada konteks kedaruratan, model EC ini dilaksanakan dalam rangka evakuasi WNI dari wilayah berbahaya, seperti evakuasi WNI dari Wuhan, Tiongkok saat pandemi COVID 19 muncul tahun 2020, evakuasi WNI dari Afghanistan tahun 2021, evakuasi WNI dari Ukraina 2022, evakuasi WNI dari Turki karena gempa 2022, evakuasi WNI dari Sudan 2023, evakuasi WNI dari Palestina 2023-2025, dan lain-lain.

Dalam lingkup diplomasi perlindungan di Jepang, model EC ini juga diberlakukan, baik dalam tugas harian rutin maupun dalam kondisi kedaruratan. Pada saat terjadi gempa Tohoku 2011 yang menyebabkan bocornya reaktor nuklir Fukushima, pemerintah Indonesia mengirimkan tim beranggotakan para diplomat dan personel TNI untuk melakukan evakuasi WNI dari wilayah terdampak untuk dibawa ke shelter di KBRI Tokyo sebelum dipulangkan ke Indonesia. Selain itu, pada saat terjadi pandemi COVID 19 pemerintah Indonesia mengevakuasi 74 WNI dari kapal pesiar Diamond Princess di Yokohama yang pada waktu itu dikarantina karena menjadi salah satu pusat penyebaran virus dengan banyaknya penumpang yang terpapar.

Dilema Pemerintah Indonesia dalam pengiriman PMI ke Jepang

PBS MKS antara Indonesia dan Jepang akan berakhir pada bulan Juni 2026. Pada Oktober 2025, pemerintah Jepang telah menyampaikan notifikasi tertulis kepada pemerintah Indonesia untuk menjajaki perpanjangan masa berlaku MKS PBS. Pemerintah Jepang tidak berencana mengubah substansi MKS PBS yang saat ini berlaku. Namun demikian,

pemerintah Jepang terbuka untuk membahas revisi apabila terdapat concern dan usulan perbaikan dari Indonesia. Proses perpanjangan MKS PBS ini menjadi kesempatan bagi pemerintah Indonesia untuk mengajukan negosiasi ulang dengan pemerintah Jepang dan menyampaikan usulan perbaikan.

Walaupun MKS PBS dipandang cukup berhasil dan lebih baik dari skema pemagangan (TITP), tetapi sampai saat ini, pemerintah Indonesia belum secara resmi menyampaikan tanggapan balik kepada pemerintah Jepang terkait usulan perpanjangan MKS PBS. Hal ini diperkirakan karena masih terdapat perbedaan pandangan terkait fokus pemerintah Indonesia dalam MKS PBS, yaitu antara berorientasi pada angka target penempatan PMI PBS dalam rangka mengurangi angka pengangguran di dalam negeri atau mendorong penguatan skema perlindungan guna meningkatkan koridor migrasi yang aman dan teratur.

Kedua pandangan di atas memang tidak bertentangan secara langsung, tetapi saling memberikan pengaruh. Apabila pemerintah Indonesia mendorong penguatan skema perlindungan, maka celah-celah yang ada pada MKS PBS harus ditutup yang berakibat pada kenaikan struktur biaya penempatan. Namun apabila pemerintah Indonesia fokus pada target angka penempatan, maka celah-celah yang ada saat ini akan berpotensi menimbulkan masalah di masa depan. Salah satu contoh adalah ketiadaan norma yang mewajibkan adanya asuransi tambahan bagi PMI PBS. Sebagai catatan, setiap pekerja di Jepang harus memiliki asuransi wajib yang terdiri dari asuransi kesehatan nasional (*kokumin/shakai hoken*); asuransi kecelakaan kerja (*rosai*); dan jaminan pensiun (*nenkin*). Namun demikian asuransi-asuransi tersebut tidak secara komprehensif melindungi PMI PBS. Sebagai contoh apabila PMI mengalami kecelakaan di luar tempat atau waktu kerja, maka asuransi kecelakaan kerja tidak dapat menanggung biaya yang timbul seperti pengobatan, tindakan medis, atau pemulangan jenazah ke Indonesia. Oleh karena itu para PMI dianjurkan untuk memiliki asuransi tambahan (*sogo hoken*) yang berfungsi sebagai lapisan perlindungan di luar asuransi wajib. Apabila pemerintah Indonesia akan mendorong kewajiban asuransi tambahan bagi PMI maka akan muncul permasalahan lain terkait pembebanan biaya. Apabila biaya dibebankan pada PMI maka akan memberatkan PMI. Tetapi apabila biaya dibebankan ke organisasi penerima atau perusahaan maka otomatis hal tersebut akan membuat biaya penempatan menjadi lebih tinggi dan berpotensi membuat pengguna jasa beralih ke pekerja migran dari negara lain yang biaya penempatannya lebih rendah. Sebagai catatan, aturan hukum di Jepang menempatkan asuransi tambahan sebagai opsi, bukan kewajiban.

Permasalahan asuransi tambahan ini menjadi penting karena semakin maraknya permasalahan PMI akibat kecelakaan atau meninggal bukan akibat pekerjaan atau peristiwanya terjadi di luar jam dan tempat kerja. Mengingat biaya penanganan medis di Jepang dan biaya pemulangan jenazah cukup tinggi, mayoritas PMI atau keluarganya tidak sanggup menanggung beban tersebut. Sedangkan perusahaan atau organisasi penerima tidak dapat dimintai pertanggungjawaban karena secara hukum Jepang mereka hanya diwajibkan menanggung bersama sebagian (*persentase*) biaya asuransi kesehatan dan kecelakaan kerja. Hal ini mengakibatkan komunitas WNI harus melakukan penggalangan dana sumbangan untuk membantu PMI yang mengalami masalah.

Terkait belum bergulirnya negosiasi perpanjangan MKS PBS, Yusilawati menyampaikan bahwa sampai saat ini perpanjangan MKS PBS masih dalam proses. Kementerian Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (KP2MI) selaku titik kontak MKS PBS dari Indonesia masih melakukan koordinasi dan pembahasan lintas sektor melibatkan kementerian/lembaga dan pemangku kepentingan lainnya di Indonesia guna menghasilkan posisi bersama.³³

Efektivitas Diplomasi Pelindungan Terhadap PMI di Jepang

Selama periode 2023-2025, penyelesaian kasus WNI termasuk kasus ketenagakerjaan di Perwakilan RI di Jepang sangat tinggi, dengan rata-rata persentase penyelesaian kasus yang ditangani sebesar 98,8%.³⁴ Selain itu, pada periode 2023-2025, pemerintah Indonesia melalui KBRI Tokyo dan KJRI Osaka berhasil memfasilitasi hak finansial PMI di Jepang hampir 10 miliar rupiah.³⁵ Namun demikian, efektivitas diplomasi pelindungan terhadap PMI di Jepang tidak hanya dinilai dari persentase penanganan kasus dan nominal hak finansial PMI yang berhasil difasilitasi, tetapi juga dapat dinilai melalui beberapa aspek yaitu aspek kerangka kebijakan, perbaikan dan pengurangan risiko, dan aspek tata kelola migrasi.

a. Aspek Kerangka Kebijakan

Pada aspek kerangka kebijakan, diplomasi pelindungan PMI di Jepang, khususnya dalam kerangka MKS PBS dipandang relatif berhasil. Keberhasilan ini ditunjukkan oleh terbentuknya kerangka hukum bilateral yang secara eksplisit mengatur penempatan PMI pekerja formal berketerampilan khusus. MKS PBS memberikan kepastian norma mengenai status hukum, standar ketenagakerjaan, serta tanggung jawab negara pengirim dan penerima.

Dari perspektif hubungan internasional, capaian ini menunjukkan efektivitas diplomasi Indonesia dalam mengamankan kepentingan perlindungan warga negara melalui mekanisme kerja sama bilateral. Negara berhasil menggunakan diplomasi sebagai alat negosiasi dan pembentukan norma (norm-setting diplomacy), bukan sekadar sebagai instrumen penyaluran tenaga kerja. Hal ini mencerminkan penguatan posisi tawar Indonesia dalam tata kelola migrasi tenaga kerja internasional.

Namun demikian, efektivitas kerangka kebijakan ini masih bersifat formal. MKS PBS dan kesepakatan bilateral lain memang memberikan dampak penguatan institusional tetapi belum secara otomatis menjamin pelindungan substantif apabila tidak diikuti oleh pengawasan dan penegakan yang konsisten serta perbaikan substansi berdasarkan hasil evaluasi yang terukur. Hal ini menegaskan bahwa keberhasilan diplomasi pelindungan pada tahap perumusan kebijakan merupakan prasyarat penting, tetapi belum cukup untuk memastikan efektivitas secara keseluruhan

a. Aspek Perbaikan dan Pengurangan Risiko

³³ *Ibid*

³⁴ Dokumen Internal KJRI Osaka 2025

³⁵ *Ibid*

Aspek perbaikan dan pengurangan resiko ini berkaitan erat dengan kebijakan, pelaksanaan di lapangan, serta mekanisme pencegahan. Pada sisi perbaikan dan pengurangan resiko, diplomasi perlindungan menunjukkan hasil yang belum sepenuhnya maksimal. Melalui MKS PBS, PMI memperoleh kondisi kerja yang relatif lebih baik dibandingkan skema sebelumnya. Kondisi kerja ini termasuk kesetaraan hak dengan pekerja lokal seperti tingkat upah, akses jaminan sosial, kejelasan kontrak kerja, dan kebebasan untuk mencari tempat kerja yang lebih baik. Persyaratan kompetensi dan kemampuan bahasa Jepang juga berfungsi sebagai mekanisme pencegahan terhadap potensi permasalahan, praktik kerja yang tidak layak, serta eksploitasi tenaga kerja.

Namun, efektivitas ini masih menghadapi tantangan implementatif yaitu keterbatasan pengawasan terhadap perusahaan penerima, perbedaan hukum dan kompleksitas sistem ketenagakerjaan Jepang, serta pemahaman PMI terhadap hak hukumnya yang belum merata. Hambatan pada tataran implementasi ini mengurangi daya jangkauan perlindungan diplomasi yang telah dirancang secara normatif. Hal ini menunjukkan masih adanya kesenjangan antara kerangka penyusunan kebijakan dengan realitas dan dinamika di lapangan. Diplomasi perlindungan dipandang efektif dalam menciptakan standar tetapi daya jangkauannya masih terbatas dalam menjamin kepatuhan para pihak terutama aktor non-negara seperti pemberi kerja. Selain itu dimensi pemberdayaan dimensi pemberdayaan PMI sebagai subjek perlindungan belum sepenuhnya optimal.

Kesenjangan pada praktik di lapangan juga salah satunya diakibatkan oleh adanya celah pada hukum ketenagakerjaan setempat. Sebagai contoh, dalam sistem ketenagakerjaan Jepang, para pekerja diwajibkan untuk memiliki asuransi kesehatan (*shakai hoken*) dan asuransi kecelakaan kerja (*rosai hoken*) sebagai bagian dari perlindungan dan layanan kesehatan. Namun apabila pekerja mengalami insiden yang bukan termasuk peristiwa ketenagakerjaan seperti kecelakaan saat sedang berlibur, asuransi kecelakaan kerja tidak dapat membiayai pengobatan, memberikan kompensasi, dan membiayai pemulangan jenazah apabila pekerja tersebut sampai meninggal dunia.

Asuransi kesehatan sendiri dapat digunakan untuk pengobatan atau perawatan dengan pagu maksimal sampai 70% dan tidak dapat digunakan untuk membiayai pemulangan jenazah. Terdapat beberapa kasus PMI mengalami insiden yang bukan diakibatkan oleh pekerjaan, seperti PMI tenggelam ketika sedang berenang dan memancing ikan di sungai yang mengakibatkan dirinya koma sampai meninggal dunia. Hal ini menimbulkan permasalahan dalam penanganan perawatan dan pemulangan jenazah. Biaya perawatan kesehatan di Jepang cukup tinggi, sedangkan asuransi kesehatan hanya dapat memberikan pertanggungjawaban maksimal 70%. Selain itu apabila keluarga di Indonesia meminta jenazah dipulangkan ke tanah air, maka asuransi kesehatan atau kecelakaan kerja tidak dapat memberikan pertanggungjawaban biaya pemulangan jenazah. Dalam kaitan ini, sangat disarankan para pekerja untuk dapat memiliki asuransi tambahan berupa asuransi jiwa (*seimei hoken*). Sayangnya asuransi jiwa tidak termasuk ke dalam kluster asuransi wajib bagi pekerja.

b. Aspek Tata Kelola Migrasi

Pada aspek tata kelola migrasi, pemerintah Indonesia telah melakukan langkah maju untuk memastikan pengelolaan migrasi PMI ke Jepang dilakukan dengan baik. Kesepakatan bilateral MKS PBS memberikan kontribusi pada pembangunan koridor migrasi yang aman serta perubahan paradigma tata kelola migrasi tenaga kerja ke Jepang. Negara tidak lagi sekadar menjadi fasilitator atau pengirim tenaga kerja, melainkan berperan aktor sentral yang berperan menjadi regulator, fasilitator, sekaligus pelindung. Secara jangka panjang, tata kelola migrasi yang mumpuni akan mendorong kepercayaan PMI terhadap jalur migrasi resmi, perbaikan citra PMI di Jepang, dan penguatan hubungan bilateral antara Indonesia dan Jepang.

Selain itu, diplomasi perlindungan akan menempatkan isu perlindungan PMI sebagai bagian dari agenda strategis hubungan kedua negara. Walaupun Indonesia sebagai negara pengirim memiliki kepentingan lebih tinggi pada isu perlindungan, tetapi pemerintah Jepang juga memiliki kepentingan untuk mempertahankan suplai tenaga kerja dari Indonesia untuk menjaga roda perekonomian negara terus berjalan, sehingga pemerintah Jepang akan berupaya menciptakan ekosistem yang saling menguntungkan bagi kedua negara.

Secara umum, diplomasi perlindungan terhadap PMI di Jepang khususnya melalui MKS PBS dipandang berjalan cukup efektif, tetapi masih terdapat beberapa celah yang perlu diperbaiki dan diharmonisasi seperti permasalahan asuransi, pengawasan, penegakan hukum, dan pemberdayaan PMI. Perlu kolaborasi yang erat serta harmonisasi kebijakan antar pemangku kepentingan untuk mengatasi beberapa celah yang ada dan mendorong perbaikan pelaksanaan diplomasi perlindungan terhadap PMI khususnya di Jepang.

Hambatan dan Tantangan Diplomasi Pelindungan di Jepang

Beberapa hambatan dan tantangan yang dihadapi dalam pelaksanaan diplomasi perlindungan PMI di Jepang dapat dikategorikan menjadi hambatan internal dan hambatan eksternal. Hambatan internal antara lain koordinasi antara kementerian/lembaga dan pemangku kepentingan di Indonesia yang belum padu; fokus Indonesia masih tertuju pada mengejar target jumlah pengiriman dan belum pada penguatan skema perlindungan; praktik diplomasi perlindungan masih didominasi oleh aspek kuratif bukan preventif; masih rendahnya literasi hukum PMI; kapasitas PMI yang masih perlu ditingkatkan; dan keterbatasan sumber daya di Kantor Perwakilan RI baik KBRI maupun KJRI.

Sedangkan hambatan dan tantangan internal antara lain sistem hukum dan budaya Jepang yang berbeda; pengawasan dan penegakan hukum yang belum optimal dari pemerintah Jepang; skema asuransi wajib di Jepang yang belum memberikan perlindungan maksimal untuk insiden di luar peristiwa ketenagakerjaan, ketiadaan institusi yang secara khusus yang menangani pekerja migran asing seperti Organization of Technical Intern Training (OTIT) pada program TITP membuat motivasi PMI untuk melapor dan konsultasi menjadi rendah.

KESIMPULAN

Diplomasi perlindungan merupakan salah satu prioritas dan core dari politik luar negeri Indonesia dengan mandat kuat didasarkan pada konstitusi. Pelaksanaan diplomasi perlindungan oleh pemerintah Indonesia secara umum telah mengakomodir berbagai konsed

dan pendekatan kontemporer dalam hubungan internasional, seperti konsep duty of care (DoC), di mana pemerintah Indonesia memasukan semua spektrum DoC ke dalam instrumen-instrumen diplomasi perlindungan. Terkait dengan perlindungan terhadap PMI, diplomasi perlindungan juga diarahkan pada penguatan kelembagaan untuk membangun dan menjaga koridor migrasi yang aman dan teratur. Negara tidak hanya sebagai fasilitator tetapi merupakan aktor sentral yang memiliki peran penting dalam mengatur dan membentuk norma.

Implementasi diplomasi perlindungan terhadap PMI di Jepang menggunakan instrumen MKS PBS secara umum dinilai cukup efektif. Namun demikian masih terbentang ruang untuk melakukan perbaikan dan peningkatan. Celah-celah yang masih ada perlu segera diatasi karena berpotensi menjadi masalah di kemudian hari, khususnya terkait dengan asuransi tambahan yang perlu didorong penerapannya bagi PMI serta beberapa hambatan internal seperti koordinasi antar kementerian/lembaga perlu diatasi secara terukur.

Momentum negosiasi perpanjangan MKS PBS antara pemerintah Indonesia dan pemerintah Jepang perlu dimanfaatkan untuk mengatasi celah yang ada, salah satunya terkait layanan kesehatan bagi pekerja. Pemerintah Indonesia dapat mengusulkan adanya kewajiban pemberian asuransi tambahan berupa asuransi jiwa bagi pekerja dengan mendorong klausul kewajiban pemberi kerja untuk memberikan asuransi tambahan yang diperlukan, termasuk asuransi jiwa. Opsi lain yang dapat ditempuh adalah dengan melibatkan BUMN seperti BPJS Ketenagakerjaan untuk menjajaki kerja sama dengan mitra asuransi di Jepang yang memungkinkan para PMI dapat memperoleh manfaat dan pertanggung jawaban BPJS Ketenagakerjaan melalui mitra asuransi di Jepang

DAFTAR PUSTAKA

- Berridge, Geoff R. (2015). *Diplomacy: Theory and Practice*. New York: Palgrave MacMillan.
- Græger, Nina dan Haldvard Leira (2020). *The Duty of Care in International Relations: Protecting Citizens Beyond the Border*. New York: Routledge. 2020)
- Dwiprigitaningtias, Indah dkk, (2024). *Dasar Hukum Internasional: Konsep Utama dalam Hubungan Internasional*. Nganjuk: Dewa Publishing.
- Forcese. Craig (2006). *The Capacity to Protect: Diplomatic Protection of Dual Nationals in the War on Terror*. "European Journal of International Law", Vol. 17. No. 2
- Haass, Richard Haas (2020). *The World: A Brief Introduction*. New York: Penguin Press
- Heywood, Andre (2011). *Global Politics*. New York: Palgrave Macmillan.
- Lamont, Christopher. (2014). *Research Methods in International Relations*. London: Sage.
- Lee, Everett S. (1996). *A Theory of Migration*. "Demography", Vol. 3 (1), 47–57. <https://doi.org/10.2307/2060063>.
- Nicolson, Harold (1963). *Diplomacy*, Oxford: Oxford University Press
- Ryall, J. (2023). Japan: *Can anything be done to stop population decline?* dalam <https://www.dw.com/en/japan-can-anything-be-done-to-stop-population-decline/a-66432824>

Sinambela, Sagita Br dkk (2025). *Perlindungan Hukum Pekerja Migran Indonesia: Tantangan dan Upaya Penegakan Hak Ketenagakerjaan*, dalam Jurnal Ilmiah Nusantara Vol. 2 No. 5

Surwandono dan Ariyanto Nugroho (1996). *Mengevaluasi Kebijakan Diplomasi Perlindungan WNI melalui Paradigma "Duty of Care"* (2022) dalam Jurnal Politica Vol. 13 No. 2.

Universal Declaration of Human Rights

UU 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia

Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 10 Tahun 2025 tentang Rencana Strategis Kementerian Luar Negeri 2025-2029

UNDP Human Development Report 1994. Oxford University Press.

Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri, 14 Januari 2026. Kementerian Luar Negeri: Jakarta.

Siaran Pers Kementerian Kehakiman Jepang, 10 Oktober 2025

Statistical Handbook of Japan 2024. Statistics Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communications of Japan

Laporan Internal KBRI Tokyo, 2025

Laporan Internal KJRI Osaka, 2019

Laporan Kinerja KJRI Osaka, 2024

Dokumen Internal KJRI Osaka, 2025

<https://www.asahi.com/ajw/articles/15820762> diakses pada 9 Februari 2026 pukul 23.38 WIB

<https://archive.unescwa.org/international-migration> diakses pada 27 September 2025 pukul 07.02 JST.

<https://kemnaker.go.id/news/detail/indonesia-tegaskan-komitmen-migrasi-aman-di-forum-internasional>, diakses pada 8 Februari 2026 pukul 22.24 WIB

<https://www.ssw.go.jp/en/about/visa/>, diakses pada 23 Februari 2026 pukul 20.03 WIB.