

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dewasa ini negara Jepang menghadapi tantangan besar yaitu meningkatnya jumlah penduduk lansia. Tingginya jumlah penduduk lansia yang semakin mengkhawatirkan membawa Jepang sebagai *super aging nation*. Hal tersebut disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain, menurunnya angka kelahiran dan menurunnya usia produktif. Fenomena *aging population* ini dikhawatirkan akan mengganggu pertumbuhan ekonomi Jepang yang disebabkan oleh berkurangnya tenaga kerja (Usman dan Tomimoto, 2013:3).

Berdasarkan data dari artikel yang ditulis oleh Simran Walia di website www.japantimes.co.jp pada tahun 2019, lebih dari 20% penduduk Jepang berusia di atas 65 tahun. International Monetary Foundation (IMF) juga telah memberikan peringatan bahwa populasi yang terdominasi oleh usia lansia menghambat pertumbuhan ekonomi negara. IMF juga menghitung bahwa pertumbuhan PDB tahunan Jepang menurun sebesar 1% dalam tiga dekade kedepan, sebagai akibat dari minimnya jumlah penduduk usia produktif.

Pada tanggal 30 November 2021, data terbaru mengenai populasi Jepang yang meliputi data penduduk asli Jepang maupun orang asing telah dirilis. Menurut *Statistic Bureau of Japan* (Biro Statistik Jepang), jumlah penduduk Jepang per 1 Oktober 2020 adalah 126.146.000 jiwa dan mengalami penurunan sebesar 949.000 jiwa (0,7%) dari tahun 2015 atau 0,15% secara tahunan. Populasi penduduk asing yang tinggal di Jepang sejumlah

2.747.000 jiwa atau 2,2 % dari total populasi, meningkat 835.000 jiwa atau 43,6 % dari tahun 2015, 7,15 % secara tahunan (<https://www.stat.go.jp/english/info/news/20211228.html>).

Menanggapi masalah tersebut, pemerintah Jepang mengambil langkah dengan merekrut tenaga kerja asing. Beberapa usaha yang dilakukan pemerintah Jepang antara lain, adanya program *Kenshuusei (Intern)*, *Ginou Jisshuusei (Technical Intern Training Program)* dan yang terbaru adalah *Tokutei Ginou (Specified Skilled Worker)*. Program magang ke Jepang telah dilakukan sejak tahun 1993 dengan istilah *The Technical Intern Training Program* (<http://www.jitco.or.jp/regulation/index.html>). *The Technical Intern Training Program* pada awal Agustus 1999, kebijakan dasar mengenai penerimaan pekerja asing telah disetujui.¹

Jepang menerima pekerja asing bertujuan untuk mengisi kekurangan tenaga kerja dengan melakukan kerjasama dengan berbagai negara, termasuk dengan Indonesia. Jepang melakukan pembentukan kemitraan ekonomi dengan Indonesia yang dikenal sebagai IJEPA (*Indonesia Japan Economic Partnership Agreement*). IJEPA mulai berlaku pada tanggal 1 Juli 2008, yang merupakan perjanjian bilateral pertama bagi Indonesia. Perjanjian tersebut

¹ Makoto Ogawa, "Current Issue Concerning Foreign Workers in Japan", 2004, hal.7.

memiliki cakupan yang luas dengan tujuan untuk mempererat kemitraan ekonomi diantara kedua negara, termasuk kerjasama di bidang pergerakan tenaga kerja.²

Menurut Herman (2006:222), dalam jurnalnya yang membahas Pekerja Asing Di Jepang, tugas besar Jepang saat ini ialah mempromosikan kebijakan yang komprehensif untuk menentukan status pekerja asing agar mereka dapat bekerja dan beradaptasi dengan kehidupan masyarakat Jepang. Kebijakan itu bertujuan supaya situasi menjadi lebih baik bagi pekerja asing di masa depan. Adanya sistem “*training*” keahlian, membuat produktifitas dan kualitas kerja pekerja asing menjadi lebih baik.

Berdasarkan data dari *Immigration Control and Residency Management in Recent Years*, pada tahun 2019 jumlah warga negara asing yang baru masuk ke Jepang sejumlah 28.402.509. Melihat adanya referensi, tujuan masuk (status tempat tinggal) yang paling umum adalah ‘pengunjung sementara’ mencapai 27.810.548, yang merupakan 97,9 % dari jumlah total orang asing yang masuk ke Jepang, dilanjutkan dengan adanya “Pelatihan Magang Teknis (i) b” berjumlah 167.405, sebagai “Siswa” ada 121.637 (<https://www.moj.go.jp/isa/content/001335871.pdf>).

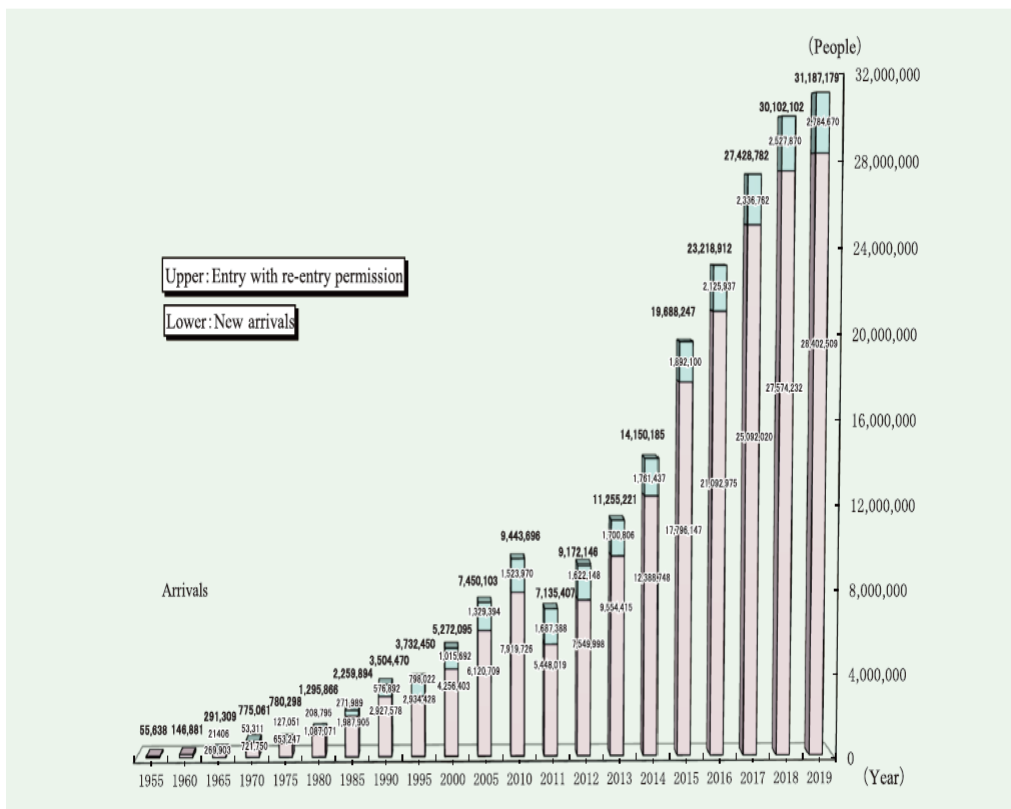
Berdasarkan grafik 1.1 di bawah ini, dapat dilihat bahwa jumlah warga negara asing yang masuk ke Jepang setiap tahun mengalami perubahan. Masuknya warga asing ke Jepang memiliki berbagai alasan, salah satunya adalah upaya pemerintah Jepang dalam

²https://ditjenppi.kemendag.go.id/assets/files/publikasi/doc_20180515_fact-sheet-indonesia-japan-economic-partnership-agreement-ijepa.pdf

mengatasi kurangnya jumlah tenaga kerja. Dikarenakan meningkatnya warga asing yang masuk khususnya tenaga kerja asing, pemerintah Jepang merevisi undang-undang tentang kontrol imigrasi dengan dibuatnya kebijakan baru *Tokutei Ginou (Specified Skilled Worker)* pada tanggal 1 April 2019 (<https://www.mhlw.go.jp/content/0020190401.pdf>). Menurut *Ministry of Health, Labour and Welfare* ada 2 jenis izin status tempat tinggal untuk

Grafik 1. 1 Perubahan Jumlah Warga Negara Asing yang Masuk ke Jepang

Perubahan Jumlah Warga Negara Asing yang Masuk ke Jepang



(*) There are no separate categories for arrivals for 1955 and 1960.

Sumber: *Immigration Control and Residency Management in Recent Years*

Pemerintah Jepang membuka peluang kerja pada 14 (empat belas) sektor bagi tenaga kerja asing dengan ketrampilan spesifik. Adapun 14 (empat belas) sektor yang dibutuhkan antara lain, *Care worker* (Keperawatan), *Building Cleaning management* (Pengelolaan pembersihan gedung), *Machine Parts and Tooling Industries* (Industri komponen mesin dan peralatan), *Industrial Machinery* (Industri permesinan), *Electric, Electronic and Information Industries* (Industri kelistrikan, elektronik dan informasi), *Construction Industries* (Industri konstruksi), *Shipbuilding and Ship Machinery Industry* (Industri pembuatan kapal dan mesin kapal), *Automobile repair and maintenance* (Perbaikan dan perawatan mobil), *Aviation Industry* (Industri penerbangan), *Accommodation Industry* (Industri perhotelan dan pariwisata), *Agriculture* (Pertanian), *Fishery and Aquaculture* (Perikanan dan budi daya perairan), *Manufacture of Food and beverages* (Produksi makanan dan minuman), *Food service industry* (Industri layanan makanan).

Menurut Kementrian Keuangan Republik Indonesia dalam bukunya yang berjudul “*Merekam Pandemi Covid-19 dan Memahami Kerja Keras Pengawal APBN*” bahwa *World Health Organization* (WHO) pada tanggal 11 Maret 2020 mengumumkan virus korona sebagai pandemi global. Virus korona menyebar dengan sangat pesat setidaknya di 219 negara, dengan total infeksi lebih dari 171,5 juta kasus dan 3,7 juta kematian. Tingginya kecepatan penyebaran wabah tersebut memberikan dampak negatif yang besar bagi seluruh negara, baik dari sisi kesehatan, sosial dan kesejahteraan, maupun ekonomi. Kasus Covid-19 pertama kali ditemukan di Wuhan, Tiongkok dan dirediksi bahwa hewan

yang menjadi medium penyebaran virus tersebut. Berdasarkan klasifikasinya, Covid-19 dikategorikan mirip dengan wabah SARS pada tahun 2002 dan MERS 2012 tetapi dengan tingkat penularan yang lebih tinggi dan mampu menginfeksi manusia dengan cepat.

Berdasarkan artikel yang dirilis pada tanggal 18 Mei 2020 di *www.bbc.com* memberi penjelasan adanya virus corona menjangkiti hampir di seluruh negara di dunia, tidak terkecuali Jepang. Jepang menjadi salah satu negara yang terjangkiti virus corona, dikarenakan itu pemerintah Jepang menerapkan pembatasan terhadap pelarangan warga negara asing untuk masuk ke Jepang. Kebijakan pembatasan menekan penyebaran virus, memicu pelemahan ekonomi dunia. Jepang mengalami tingkat penyusutan tahunan kekuatan ekonomi terbesar ketiga dunia mencapai 3,4% pada tiga bulan pertama 2020. Jepang juga sangat tergantung pada ekspor dan tidak punya kontrol besar terkait permintaan konsumen di negara lain, yang dalam beberapa bulan terakhir terdampak hebat oleh kebijakan karantina wilayah.

Pada penelitian ini, penulis ingin mengetahui bagaimana pelaksanaan program terbaru mengenai visa untuk izin tinggal yang diterapkan oleh pemerintah Jepang yaitu *Tokutei Ginou* di tengah pandemi Covid-19, sedangkan dipelaksanaannya terhalang oleh pembatasan warga negara asing yang masuk ke Jepang. Hal tersebut menjadi hambatan dalam memenuhi kekurangan tenaga kerja di beberapa bidang atau sektor yang membutuhkan tenaga kerja. Penelitian tersebut menarik bagi penulis dikarenakan program

terbaru pemerintah Jepang yaitu *Tokutei Ginou* ditujukan untuk mengatasi krisis tenaga kerja namun adanya virus korona mengakibatkan beberapa hal terhambat.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, permasalahan yang akan dibahas sebagai berikut: Bagaimanakah evaluasi kebijakan *Tokutei Ginou* terhadap masuknya tenaga kerja asing di Jepang di tengah pandemi Covid-19?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana evaluasi kebijakan *Tokutei Ginou* terhadap masuknya tenaga kerja asing di Jepang di tengah pandemi Covid-19 yang mengalami krisis tenaga kerja sebagai akibat dari menurunnya jumlah usia produktif masyarakat Jepang dan meningkatnya permintaan pekerja.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, yakni sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan sebagai referensi untuk mengkaji issue terkait tenaga kerja asing di Jepang dan kebijakan-

kebijakan yang diterapkan Pemerintah Jepang dalam menangani krisis tenaga kerja usia produktif.

1.4.2 Manfaat Praktis

Pada penelitian ini diharapkan mampu memberikan wawasan bagi khalayak umum terkait kebijakan *Tokutei Ginou* bagi tenaga kerja asing yang pergi ke Jepang.

1.5 Tinjauan Pustaka

Pada penelitian ini peneliti menggunakan beberapa tinjauan pustaka sebagai referensi, yakni penelitian berupa skripsi yang ditulis oleh Muhamad Afghany Haryatno pada tahun 2020, yang berjudul *Penerapan Kebijakan New Foreign-Worker Visas Di Tengah Isu Diskriminasi Terhadap Pekerja Asing di Jepang*. Penelitian ini menggunakan model Inkrementalis yaitu model yang dibuat atas dasar perubahan sedikit dari kebijakan-kebijakan yang telah ada sebelumnya. Kebijakan-kebijakan yang lama dipakai sebagai dasar atau pedoman untuk membuat kebijakan baru. Kebijakan baru yang dimaksud adalah *New Foreign Worker Visas*, kebijakan tersebut dibuat untuk menambah jumlah tenaga kerja asing dimana Jepang sedang membutuhkan tenaga kerja saat ini. Semakin meningkatnya penambahan jumlah tenaga kerja asing di Jepang menimbulkan kekhawatiran bahwa diskriminasi juga akan meningkat.

Penelitian tersebut menggunakan metode kualitatif yang berfokus pada komparasi dan studi kasus. Hasil dari penelitian tersebut adalah model Inkrementalis sebagai model yang melakukan pendekan secara positif sesuai dengan keadaan pada saat itu, dengan menjadikan pekerja asing sebagai sumber daya untuk memenuhi kebutuhan pekerja. Semakin banyak jumlah pekerja asing semakin banyak tuntutan kepada Jepang untuk meningkatkan perhatiannya terhadap hak-hak dan kewajiban pekerja.

Penelitian tersebut mempunyai pembahasan yang sama dengan penelitian yang dilakukan penulis yaitu penerapan kebijakan baru yang dibuat oleh Jepang dalam mengatasi kurangnya tenaga kerja. Namun, perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah penggunaan teori yang berbeda. Afghany menggunakan teori Inkrementalis sedangkan penulis menggunakan teori evaluasi kebijakan publik dan penjelasan lebih rinci mengenai pelaksanaan kebijakan baru.

Tinjauan pustaka kedua berupa artikel yang ditulis oleh Putri Elsy dari Universitas Airlangga pada tahun 2018 yang berjudul “*Fenomena Tenaga Kerja Asing Di Jepang Dewasa Ini*”, membahas mengenai perubahan demografi dan dampaknya terhadap masuknya tenaga kerja asing ke Jepang. Penelitian tersebut menggunakan pendekatan kualitatif. Hasil dari penelitiannya adalah perubahan demografi di Jepang terjadi karena tingkat kelahiran yang semakin menurun dan jumlah lansia yang semakin banyak berdampak pada berkurangnya usia produktif sehingga Jepang kekurangan tenaga kerja. Untuk mengatasi masalah tersebut, pemerintah Jepang membuka peluang kerja bagi negara

lain untuk mengisi kekosongan sumber daya manusianya. Disebutkan bahwa pekerja asing di Jepang didominasi dari Cina, kemudian Vietnam dan Filipina. Pekerja asing di Jepang mengalami peningkatan yang signifikan dari tahun ke tahun. Indonesia turut serta dalam mengisi kekosongan tenaga kerja di Jepang melalui kerjasama Jepang dan Indonesia yaitu IJEPA (Indonesia Japan Economic Partnership Agreement).

Pada tinjauan kedua ini memiliki kesamaan subjek penelitian yaitu mengenai pekerja asing. Namun, yang akan dibahas oleh penulis pada penelitian ini bukanlah mengenai faktor dan dampak terhadap pekerja asing di Jepang melainkan tentang evaluasi kebijakan *Tokutei Ginou* terhadap masuknya tenaga kerja asing di Jepang di tengah pandemi Covid-19.

Tinjauan pustaka yang ketiga adalah jurnal ilmiah yang ditulis oleh Ayako Shigama dari Universitas Tamagawa pada tahun 2020 yang berjudul 外国人労働者と社会的統合政策—「特定技能」資格の導入から今後の日本社会と外国人住民の関係を探る (*Gaikokujinroudousha to Shakaiteki Tougou Seisaku-“Tokutei Ginou” Shikaku no Dounyuu kara Kongo no Nihonshakai to Gaikokujin Juumin no Kankei wo Saguru*) (*Foreign Workers and Intregation in Japan: The Relationship Between Japanese Host Communities and Foreign Residents, and the Introduction of “Specified Skilled Worker”*) membahas mengenai kebutuhan tenaga kerja di Jepang membuat pemerintah Jepang membuka peluang kepada pekerja asing terutama di bidang-bidang yang kekurangan pekerja.

Jepang membuat rencana dukungan bagi pekerja asing yang masuk ke Jepang dengan merumuskan sistem pendukung baru. Dalam jurnal tersebut, Ayako mempertimbangan tiga perspektif yaitu pemerintah, pekerja asing dan masyarakat Jepang. Mempertimbangkan bagaimana ketiganya saling berkaitan supaya lebih dekat dan fokus pada kebutuhan dan mempertimbangkan tentang adanya kerjasama satu sama lain. Ayako juga memperhatikan bagaimana Undang-undang Kontrol Imigrasi yang direvisi bekerja agar tidak menciptakan kesenjangan antara pekerja asing dan masyarakat Jepang.

Berdasarkan pemaparan diatas, jurnal tersebut memiliki kesamaan fokus pada penelitian yang dilakukan yaitu membahas pekerja asing dan memiliki perbedaan yang dibahas yaitu evaluasi kebijakan *Tokutei Ginou*.

1.6 Landasan Teori

Teori yang digunakan penulis untuk menganalisis objek adalah teori mengenai evaluasi kebijakan publik. Menurut Charles O. Jones menyatakan bahwa evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai manfaat suatu kebijakan. Evaluasi merupakan usaha untuk mengukur dan memberi nilai secara obyektif mengenai pencapaian hasil yang telah direncanakan dan ditetapkan sebelumnya. Melalui proses evaluasi diharapkan setiap program dilaksanakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan dapat dibuktikan secara obyektif tingkat keberhasilannya, manfaat dan efisiensi pelaksanaannya (Awan dan Yudi, 2016:71).

1.7 Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif. Menurut Creswell (2009), penelitian kualitatif adalah sarana untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu atau sekelompok orang menganggap hal tersebut berasal dari masalah social atau kemanusiaan. Proses penelitian melibatkan pertanyaan dan prosedur yang muncul, analisis data yang dibangun secara induktif dari tema khusus ke tema umum dan peneliti menginterpretasikan makna data (Creswell, 2009:22). Penelitian kualitatif digunakan untuk dapat membuat sebuah deskripsi penggambaran mendalam tentang objek dalam penelitian dengan menggunakan metode pengumpulan studi pustaka yang didapat dari buku, jurnal, artikel maupun internet.

1.8 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dokumentasi. Dokumentasi kualitatif dilakukan dengan mengumpulkan buku-buku, jurnal, artikel, website resmi dari pemerintah Jepang dan lain-lain sehubungan dengan topik penelitian terutama dengan kebijakan baru “*Tokutei Ginou*”.

1.8.1 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penulisan ini akan dilakukan dengan urutan sebagai berikut:

1. Penulis mempersiapkan data yang akan dilakukan. Data-data tersebut berupa data dokumentasi yang berhubungan dengan topik penelitian.
2. Penulis membaca keseluruhan data lalu menganalisis data yang lebih detail dengan cara meng-*coding* data. *Coding* merupakan proses mengolah materi atau informasi menjadi segmen tulisan sebelum memaknainya. Penulis meneliti dan memeriksa kembali data yang telah dikumpulkan kemudian memilah data tersebut sesuai kategori yang dibutuhkan. Pengolahan data menjadi sebuah informasi baru agar data mudah dipahami. Teori yang digunakan untuk menganalisis data adalah teori evaluasi kebijakan publik
3. Penulis menginterpretasikan dan menjabarkan data yang telah ditemukan dalam bentuk laporan kualitatif. Interpretasi data dilakukan penulis dengan mengumpulkan semua data yang relevan dan menganalisis data tersebut.
4. Penulis menarik kesimpulan dari analisa yang telah dilakukan. Hasil analisis data dipaparkan dalam bentuk uraian analitis yang berisi hasil evaluasi kebijakan *Tokutei Ginou* terhadap masuknya tenaga kerja asing di Jepang di tengah pandemi Covid-19.

1.9 Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penulisan penelitian “*Evaluasi Kebijakan Tokutei Ginou Terhadap Masuknya Tenaga Kerja Asing Di Jepang Di Tengah Pandemi Covid-19*” ini akan dibagi

dalam empat bab yang disertai dengan subbab-subbab untuk menjelaskan lebih rinci pembahasan yang disajikan dalam setiap bab.

- a. Bab I merupakan pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, landasan teori, metode penelitian, dan sistematika penelitian.
- b. Bab II menjelaskan secara rinci mengenai landasan teori berupa definisi evaluasi kebijakan publik dan gambaran umum mengenai pekerja asing di Jepang dan kebijakannya.
- c. Bab III berisi analisis data tentang evaluasi kebijakan *Tokutei Ginou* terhadap masuknya tenaga kerja asing di Jepang di tengah pandemic Covid-19 dengan menggunakan landasan teori yang telah dipilih sebelumnya.
- d. Bab IV berupa kesimpulan dari analisis data yang telah dibahas pada bab III serta saran untuk penelitian selanjutnya.