

BAB III

KETERBUKAAN TERBATAS JEPANG DAN STRATEGI EKONOMI NASIONAL JEPANG

Sebagai kelanjutan dari kajian teoritis dan konteks empiris yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya, bab ini berfungsi sebagai bagian inti dalam menjawab pertanyaan penelitian mengenai bagaimana keterbukaan terbatas Jepang terhadap tenaga kerja asing mencerminkan strategi negara dalam menjaga kepentingan ekonomi nasionalnya. Bab ini menyajikan analisis mendalam terhadap kebijakan-kebijakan utama yang menjadi fokus penelitian, yaitu *Specified Skilled Worker* (SSW) dan Visa *Ikusei Shuro*, serta mengevaluasi hasil-hasil kebijakan tersebut melalui lensa teori realisme neoklasik.

Dalam penyusunannya, bab ini dibagi ke dalam lima subbagian utama. Subbagian pertama menjelaskan bentuk dan karakteristik dari keterbukaan terbatas Jepang.. Selanjutnya, subbagian kedua menawarkan analisis kebijakan melalui pendekatan realisme neoklasik yang menekankan pentingnya interaksi antara faktor internasional dan domestik dalam pembentukan kebijakan luar negeri negara. Subbagian ketiga membahas *outcomes* atau hasil yang dicapai Jepang melalui kebijakan keterbukaan terbatas ini, terutama dalam hal kontribusinya terhadap stabilitas dan pertumbuhan ekonomi nasional. Subbagian keempat menyajikan pembahasan yang mengintegrasikan temuan-temuan sebelumnya dalam kerangka teoritis dan empiris secara holistik. Terakhir, subbagian kelima menawarkan kesimpulan sementara yang merangkum pokok-pokok temuan serta refleksi awal terhadap rasionalitas strategi negara Jepang terhadap tenaga kerja asing sebagai bagian dari kepentingan nasionalnya.

3.1 Keterbukaan Terbatas Jepang

Jepang sebagai negara maju menghadapi tantangan struktural yang signifikan, terutama dalam aspek demografi. Penurunan tingkat kelahiran dan peningkatan usia lanjut dalam populasi menyebabkan berkurangnya tenaga kerja usia produktif yang berimplikasi langsung terhadap performa ekonomi nasional. Berdasarkan proyeksi *Mizuho Economic Outlook & Analysis*, Jepang akan mengalami kekurangan tenaga kerja hingga 6,98 juta orang pada tahun 2030, sebuah angka yang mencerminkan hampir 60% dari total rata-rata tenaga kerja negara-negara berpenghasilan tinggi (*Labor Force - High Income Country Rankings*, 2024). Ketergantungan Jepang terhadap tenaga kerja dalam negeri mulai menunjukkan keterbatasannya. Oleh karena itu, Jepang dipaksa untuk mempertimbangkan opsi kebijakan yang sebelumnya cenderung dihindari: keterbukaan terhadap tenaga kerja asing.

Kendati demikian, keterbukaan ini bersifat terbatas dan selektif. Jepang tidak serta merta mengadopsi pendekatan liberal terhadap migrasi sebagaimana dilakukan oleh negara-negara Barat. Sebaliknya, Jepang memilih untuk mengembangkan skema migrasi yang ketat dan terkontrol, dengan persyaratan administratif, linguistik, dan keterampilan yang tinggi bagi calon pekerja asing. Jepang memiliki sejarah panjang kebijakan imigrasi yang restriktif, terutama karena *strategic culture* yang menekankan homogenitas etnis dan sosial (Sugimoto, 2014). Namun, dengan meningkatnya krisis demografi dan kebutuhan tenaga kerja, Jepang mulai menerapkan kebijakan imigrasi yang lebih terbuka, meskipun tetap selektif dan terkendali. Dua kebijakan utama yang mencerminkan strategi keterbukaan terbatas ini adalah Specified Skilled Worker (SSW) dan Visa *Ikusei Shuro* (*Employment for Skill Development Program* atau ESDP). Kedua skema ini bukan

hanya sekadar instrumen perekrutan tenaga kerja asing, tetapi juga merupakan bentuk kompromi antara kebutuhan pasar tenaga kerja domestik dan resistensi sosial-politik terhadap migrasi asing (Yamaguchi, 2025). Dua kebijakan ini merupakan contoh bagaimana Jepang beradaptasi dengan tuntutan ekonomi global tanpa mengubah struktur sosialnya secara fundamental (Ogawa, 2005; Angeli, 2023).

Kebijakan SSW diperkenalkan pada tahun 2019 melalui amandemen terhadap Immigration Control and Refugee Recognition Act. Kebijakan ini memungkinkan pekerja asing dengan keterampilan tertentu bekerja dalam 14 sektor ekonomi yang secara resmi diakui mengalami kekurangan tenaga kerja signifikan. Namun, agar memenuhi syarat, pekerja asing harus lulus tes keterampilan serta memiliki kemampuan bahasa Jepang minimal JLPT N4. Mekanisme ini menegaskan bahwa keterbukaan Jepang tetap dilandasi prinsip seleksi ketat, dengan tujuan menjaga kualitas tenaga kerja asing sekaligus meminimalkan gangguan sosial (Angeli, 2023). Seiring berkembangnya tuntutan dan kebutuhan atas tenaga kerja asing dan juga tekanan external mengenai perlindungan hak pekerja, Visa *Ikusei Shuro*, diperkenalkan pada 2024, untuk menggantikan sistem *Technical Intern Training Program* (TITP) yang telah banyak dikritik karena eksploitatif dan tidak berorientasi pada pengembangan tenaga kerja. Berbeda dengan TITP, visa ini menekankan aspek pelatihan keterampilan dan orientasi jangka panjang yang memungkinkan peserta untuk beralih ke visa SSW setelah menyelesaikan program. Hal ini menunjukkan pergeseran dalam strategi Jepang dari model kerja temporer berbasis magang ke arah sistem pelatihan dan transisi tenaga kerja yang lebih berkelanjutan (Yamaguchi, 2025).

Namun, meskipun struktur kebijakan ini tampak progresif, penerapannya masih menyisakan berbagai tantangan. Hambatan bahasa, keterbatasan dalam akses terhadap perlindungan hak-hak pekerja, serta resistensi budaya dari masyarakat lokal menjadi faktor yang menghambat efektivitas integrasi tenaga kerja asing. Studi Ogawa (2005) mencatat bahwa kendala struktural dalam sistem penerimaan migran Jepang masih menyulitkan proses adaptasi pekerja asing, meskipun mereka telah memenuhi kualifikasi formal. Oleh karena itu, keterbukaan Jepang terhadap migrasi kerja tidak bisa dimaknai sebagai liberalisasi, melainkan sebagai kalkulasi strategis yang mengedepankan kendali negara atas proses migrasi. Kedua kebijakan ini juga menunjukkan bahwa Jepang lebih memilih *side-door migration*, di mana tenaga kerja asing diterima dalam kategori tertentu seperti program pelatihan teknis atau pekerja terampil, dibandingkan melalui jalur pemberian kewarganegaraan atau integrasi sosial penuh (Takaya, 2025). Pendekatan ini bertujuan untuk tetap menjaga identitas nasional, sekaligus memastikan ketersediaan tenaga kerja di sektor-sektor yang mengalami kekurangan.

Dalam konteks ini, Jepang menunjukkan bahwa keterbukaan bukan merupakan tujuan, melainkan sarana untuk mempertahankan stabilitas ekonomi nasional. Sebagaimana dijelaskan Chiavacci (2012), keterbukaan migrasi Jepang selalu berada dalam kerangka kepentingan ekonomi domestik. Ketika sektor-sektor tertentu berada dalam kondisi krisis tenaga kerja, negara mengambil langkah taktis untuk membuka jalur legal bagi pekerja asing. Namun, keterbukaan ini tidak serta merta membuka jalan menuju integrasi permanen, melainkan tetap dibatasi oleh waktu, sektor, dan kriteria seleksi tertentu. Ini mencerminkan bahwa strategi migrasi Jepang adalah bentuk keterbukaan terbatas yang dikontrol secara ketat.

Perubahan demografis dan kebutuhan tenaga kerja Jepang juga menunjukkan bahwa keterbukaan terhadap imigrasi asing bukanlah langkah yang dilakukan tanpa perencanaan dan pemikiran matang. Penerapan kebijakan yang lebih selektif membuka ruang bagi pekerja asing di sektor-sektor yang mengalami kekurangan, seperti kesehatan, konstruksi, dan manufaktur. Sektor-sektor ini dianggap krusial untuk mendukung pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Penekanan pada keterampilan dan kualifikasi diharapkan memastikan bahwa tenaga kerja asing yang diterima mampu memenuhi tuntutan yang diperlukan. Di sisi lain, tantangan dalam melaksanakan kebijakan ini tetap ada; ketidakpastian dalam hal penerimaan masyarakat Jepang terhadap pekerja asing, yang sering didasarkan pada kekhawatiran mengenai homogenitas etnis dan budaya.

Upaya untuk mempertahankan identitas nasional menjadi salah satu rintangan utama dalam implementasi kebijakan imigrasi yang lebih terbuka. Variasi sikap masyarakat terhadap imigrasi mencerminkan kompleksitas kondisi sosial politik di Jepang, di mana masyarakat harus menyeimbangkan kebutuhan ekonomi dengan identitas sosial yang sudah ada. Secara keseluruhan, Jepang tergolong dalam klub negara-negara yang menciptakan kebijakan imigrasi yang inovatif dan responsif terhadap kebutuhan sektoral, tanpa mengorbankan nilai-nilai fundamental. Dalam menghadapi tantangan demografi yang terus berlanjut, efek dari kebijakan SSW dan ESDP akan memberikan wawasan penting tentang bagaimana Jepang dapat menghadapi krisis tenaga kerja di berbagai industri yang perlu mendapatkan dukungan.

3.2 Analisis dengan Teori Realisme Neoklasik

Teori realisme neoklasik yang dikembangkan oleh Fareed Zakaria (1998)

membantu memahami mengapa Jepang memilih keterbukaan terbatas terhadap tenaga kerja asing. Teori realisme neoklasik menawarkan kerangka analitis yang relevan untuk memahami kebijakan keterbukaan terbatas Jepang terhadap tenaga kerja asing. Oleh karena itu, kebijakan Jepang terhadap migrasi tidak hanya mencerminkan respons terhadap krisis demografi global, tetapi juga merupakan hasil filtrasi dari konteks domestik Jepang yang konservatif dan homogen secara budaya. Dalam teori ini, kebijakan luar negeri suatu negara merupakan hasil dari interaksi antara tekanan sistem internasional (*systemic stimuli*) dan dinamika domestik, termasuk persepsi elite politik, budaya strategis, dan kapasitas institusional (Zakaria, 1998; Ripsman et al., 2016).

3.2.1 *Systemic Stimuli* (Tekanan Eksternal)

Jepang menghadapi tekanan dari OECD dan WTO, yang menyoroti krisis demografi dan persaingan global dalam menarik tenaga kerja (OECD, 2021; WTO, 2020). Kekurangan tenaga kerja sebesar 6,7 juta pada 2030 menjadi pemicu utama keterbukaan terbatas ini (*Mizuho Economic Outlook & Analysis*, 2023). Secara struktural, tekanan sistemik yang dihadapi Jepang juga meliputi: populasi yang menua dan tingkat kelahiran yang rendah, serta meningkatnya kompetisi baik regional maupun global dalam perekrutan tenaga kerja terampil. OECD (2021) memperkirakan populasi usia kerja Jepang akan turun drastis dalam beberapa dekade mendatang, sementara kebutuhan akan tenaga kerja tetap tinggi di sektor-sektor strategis.

Rendahnya tingkat kelahiran dan populasi lansia yang meningkat pesat di Jepang merupakan salah satu stimulan sistemik paling mendesak yang membentuk agenda kebijakan domestik dan luar negerinya. Dengan tingkat

fertilitas yang sangat rendah dan hampir 30% penduduk berusia di atas 65 tahun, Jepang menghadapi tantangan demografis yang mengancam produktivitas ekonomi, keberlanjutan fiskal, dan kohesi sosial. Penyusutan populasi usia produktif telah menyebabkan kekurangan tenaga kerja di berbagai sektor strategis, mendorong pemerintah untuk memperpanjang usia pensiun, mendorong partisipasi perempuan dalam angkatan kerja, serta secara hati-hati memperluas program ketenagakerjaan asing. Sebagaimana dikemukakan oleh Nakatani (2023), trajektori demografis Jepang bukan sekadar tantangan sosial-ekonomi, melainkan juga kendala struktural yang menuntut inovasi kebijakan jangka panjang di berbagai bidang, mulai dari layanan kesehatan hingga imigrasi.

Di tingkat regional, stagnasi demografis Jepang terjadi dalam konteks meningkatnya persaingan dengan ekonomi-ekonomi Asia Timur lainnya, khususnya Korea Selatan, Tiongkok, dan Vietnam. Negara-negara tersebut juga menghadapi penurunan angka kelahiran, namun sebagian—seperti Vietnam—masih menikmati keuntungan dari *demographic dividend* yang telah lama habis di Jepang. Selain itu, para pesaing regional ini semakin gencar berinvestasi dalam infrastruktur digital, teknologi hijau, dan reformasi pasar tenaga kerja untuk menarik investasi serta talenta asing. Kemampuan Jepang dalam mempertahankan pengaruh regionalnya sangat bergantung pada efektivitas adaptasinya terhadap pergeseran ini. Sebagaimana disorot dalam *East Asia Forum* (2024), strategi Jepang sejauh ini mencakup reformasi imigrasi yang moderat serta langkah-langkah peningkatan produktivitas, namun pendekatan yang berhati-hati berisiko membuat Jepang tertinggal dari

tetangganya yang lebih tangkas dalam perlombaan menuju ketahanan ekonomi dan demografis (Takao, 2024).

Secara global, Jepang bersaing dengan negara-negara maju lainnya—seperti Jerman, Kanada, dan Australia—yang secara aktif mereformasi sistem imigrasi mereka guna menarik migran terampil dan mengimbangi penurunan demografis. Negara-negara tersebut umumnya menawarkan jalur yang lebih jelas menuju status penduduk tetap dan integrasi sosial, menjadikannya tujuan yang lebih menarik bagi talenta global. Sebaliknya, model imigrasi Jepang yang bersifat restriktif dan berorientasi sementara membatasi daya saingnya dalam arena ini. Arnold (2024) dalam *National Institute for Defense Studies* (NIDS) *Commentary* No. 351 mencatat bahwa tantangan demografis Jepang bukanlah sesuatu yang unik, namun respons kebijakannya tetap dibatasi oleh narasi budaya dan inersia institusional, yang dapat menghambat kemampuannya untuk tetap dinamis secara ekonomi dalam dunia yang semakin menua (Arnold, 2024). Dalam kerangka realisme neoklasik, tekanan ini merupakan faktor eksternal yang mendorong negara untuk mengambil tindakan adaptif. Namun, respons tersebut tetap ditentukan oleh filter domestik yang sangat kental.

3.2.2 *Leader Images* (Persepsi Pemimpin)

Mengkaji respons negara (kebijakan luar negeri yang diambil) juga memerlukan filter domestik penting persepsi elit atau pemikiran (persepsi) pemimpin di negara tersebut. Dalam penelitian ini, yang dibahas adalah Perdana Menteri Shinzo Abe, Yoshihide Suga, dan Fumio Kishida. Ketiga pemimpin ini menunjukkan pragmatisme ekonomi, dimana migrasi tenaga

kerja dilihat sebagai solusi ekonomi daripada perubahan sosial (Lam & Lim, 2021; Japan Government, 2020).

Shinzo Abe, sebagai arsitek kebijakan migrasi kontemporer Jepang, memperkenalkan SSW dalam kerangka kebijakan Abenomics, yang bertujuan menghidupkan kembali perekonomian Jepang melalui deregulasi dan pembukaan sektor-sektor ekonomi (Walia, 2019). Namun, meskipun mendorong keterbukaan terbatas, Abe secara eksplisit menyatakan bahwa kebijakan tersebut bukanlah bentuk liberalisasi migrasi. Sikap ini menunjukkan bahwa persepsi elite tetap mengutamakan kontrol domestik dan resistensi terhadap perubahan sosial yang drastis.

Kepemimpinan Shinzo Abe dibawah pendekatan *Abenomics* memproyeksikan citra reformasi ekonomi yang berani dan revitalisasi nasional. Meskipun fokus awal tertuju pada pelanggaran moneter, stimulus fiskal, dan reformasi struktural, realitas demografis—khususnya kekurangan tenaga kerja—segera mendorong isu imigrasi ke dalam agenda kebijakan. Pemerintahan Abe memperkenalkan visa *Specified Skilled Worker* (SSW) pada tahun 2018, yang menandai pergeseran signifikan dari model migrasi “pintu samping” tradisional Jepang. Namun, pergeseran ini secara hati-hati dibingkai sebagai kebijakan pasar tenaga kerja alih-alih kebijakan imigrasi, demi mempertahankan narasi etnonasionalis Jepang. Sebagaimana dijelaskan oleh Takaya (2025), Abe menggunakan strategi diskursif seperti menggunakan frasa “pemanfaatan sumber daya manusia asing” untuk melegitimasi reformasi sambil menghindari reaksi politik, mencerminkan keseimbangan kalkulatif antara kebutuhan ekonomi dan kontinuitas budaya. Perkembangan selanjutnya

dari *Abenomics* menunjukkan pendekatan yang lebih terinstitusionalisasi terhadap tenaga kerja asing, dengan pemerintah memperluas *Technical Intern Training Program* (TITP) dan meresmikan arus tenaga kerja melalui kerangka SSW. Perubahan-perubahan ini tidak didorong oleh ideologi, melainkan merupakan respons teknokratis terhadap kendala struktural. Citra kepemimpinan Abe sebagai reformis pragmatis memungkinkannya mendorong kebijakan ini melewati birokrasi Jepang yang secara tradisional konservatif. Rehm (2024) berargumen bahwa pendekatan *incrementalism* Abe—ditandai dengan pengambilan keputusan top-down dan ambiguitas strategis—memungkinkan terjadinya perubahan kebijakan substantif tanpa memicu resistensi publik. Pendekatan ini selaras dengan tujuan utama *Abenomics*: meningkatkan produktivitas, menstabilkan pasar tenaga kerja, dan mempertahankan daya saing global Jepang.

Keberhasilan reformasi ini sangat ditopang oleh upaya lobi dari aktor-aktor industri berpengaruh seperti *Keidanren* dan *Nissho*. Kedua organisasi ini sejak lama mendorong kebijakan tenaga kerja yang lebih fleksibel guna mengatasi kekurangan tenaga kerja. Pengaruh mereka diwujudkan melalui konsultasi kebijakan formal dan jejaring informal, yang semakin memperkuat karakter teknokratis dari proses perumusan kebijakan Jepang. Seperti dicatat oleh Takaya (2025), keselarasan antara agenda ekonomi Abe dan kepentingan aktor industri menciptakan *policy window* bagi reformasi imigrasi, mengubah tekanan lobi menjadi perubahan kelembagaan.

Yoshihide Suga, penerus Shinzo Abe, mewarisi trajektori kebijakan imigrasi yang telah terbentuk, namun menghadirkan citra kepemimpinan yang

berbeda—yakni sebagai teknokrat pragmatis yang berfokus pada efisiensi administratif. Latar belakangnya sebagai Sekretaris Kabinet yang menjabat lama serta persona publik yang rendah hati memungkinkannya untuk mengoperasionalkan sistem *Specified Skilled Worker* (SSW) secara tenang dan memperluas program tenaga kerja berbasis sektor tanpa memicu resistensi politik. Gaya kepemimpinan Suga menekankan kesinambungan dan koordinasi birokratis, sehingga memperkuat persepsi elite bahwa kebijakan imigrasi seharusnya tetap dikelola secara ketat dan diarahkan semata untuk kepentingan ekonomi. Menurut Lam dan Lim (2021), pola pemerintahan Suga mencerminkan suatu bentuk “*technocratic entrepreneurship*” yang mengutamakan fungsionalitas ketimbang ideologi, memungkinkan terjadinya reformasi bertahap sambil mempertahankan konsensus elite.

Sementara itu, citra kepemimpinan Fumio Kishida sebagai perumus konsensus dan reformis moderat turut membentuk persepsi elite terhadap kebijakan imigrasi. Sambil mempertahankan kerangka SSW, Kishida secara hati-hati mengisyaratkan keterbukaan terhadap integrasi tenaga kerja asing yang lebih inklusif, selaras dengan agenda “kapitalisme baru” yang menekankan keadilan sosial. Namun demikian, persepsi elite tetap berakar pada pandangan bahwa imigrasi harus diatur secara ketat dan dibenarkan secara ekonomi. Pandangan ini diperkuat oleh kelompok pelobi seperti *Keidanren* dan *Nissho*, yang terus mendorong pemanfaatan tenaga kerja asing sebagai sarana untuk mempertahankan produktivitas industri, bukan sebagai langkah menuju multikulturalisme. Sebagaimana dikemukakan oleh Takizawa (2021), perumusan kebijakan imigrasi di Jepang mencerminkan upaya penyeimbangan

antara pendorong ekonomi, sosial, dan keamanan, di mana para aktor elite membentuk wacana sedemikian rupa agar penerimaan pekerja asing tetap menjadi proses yang terkendali dan terlepas dari politisasi.

Persepsi kaum elite Jepang terhadap kebijakan imigrasi dibentuk oleh kombinasi konservatisme institusional, pragmatisme ekonomi, dan pembingkai wacana selama beberapa dekade terakhir. Secara historis, birokrasi pascaperang mempertahankan sikap restriktif terhadap imigrasi, yang berakar pada kekhawatiran terhadap kohesi sosial dan identitas nasional. Namun, seiring meningkatnya tekanan demografis, aktor-aktor elite—terutama dari kalangan dunia usaha dan kementerian pusat—mulai membingkai ulang tenaga kerja asing bukan sebagai ancaman budaya, melainkan sebagai kebutuhan ekonomi. Pergeseran ini dimungkinkan oleh narasi yang dirancang secara hati-hati yang menekankan pada “pemanfaatan” daripada “integrasi”, sehingga memungkinkan pembuat kebijakan untuk memperkenalkan reformasi tanpa menggoyahkan mitos mendasar tentang homogenitas etnis. Sebagaimana dijelaskan oleh Takaya (2025), konsensus elite ini bukanlah hasil spontan, melainkan muncul melalui proses *discursive institutionalism*, di mana bahasa kebijakan, norma birokrasi, dan tekanan lobi saling berinteraksi untuk melegitimasi perubahan yang bersifat bertahap sembari mempertahankan batas-batas simbolik dari identitas nasional. Persepsi elite mengutamakan kontrol domestik dan resistensi terhadap perubahan sosial yang drastis dikarenakan adanya berbagai dorongan maupun tantangan dari berbagai pihak di dalam pembentukan kebijakan baik dari kalangan industri maupun birokrasi.

3.2.3 *Strategic Culture* (Budaya Strategis)

Jepang memiliki skeptisisme terhadap multikulturalisme, sehingga imigrasi tetap dikendalikan melalui skema visa sementara, bukan melalui kebijakan imigrasi penuh (Sugimoto, 2014; Liang, 2023). Budaya strategis Jepang juga memainkan peran penting dalam menentukan arah kebijakan. Sebagaimana dijelaskan Juneau (2015), budaya strategis mengacu pada nilai-nilai dan norma yang membentuk preferensi kebijakan negara.

Untuk memahami pendekatan hati-hati Jepang terhadap kebijakan imigrasi, penting untuk menelaah penekanan budaya terhadap *wa*, atau harmoni nasional. Berakar pada tradisi Konfusianisme dan Shinto, *wa* mengedepankan kohesi kelompok, pencapaian konsensus, dan penghindaran konflik terbuka. Nilai budaya ini meresapi relasi antarpribadi maupun praktik kelembagaan, termasuk dalam perumusan kebijakan imigrasi. Pelestarian harmoni sosial kerap diprioritaskan di atas hak individu atau inklusi multikultural, sehingga menghasilkan kebijakan yang lebih mengakomodasi tenaga kerja temporer daripada pemukiman permanen (Sugimoto, 2014). Dengan demikian, kerangka kebijakan imigrasi tidak hanya disusun untuk memenuhi kebutuhan ekonomi, tetapi juga meminimalkan potensi gangguan terhadap tatanan sosial yang ada.

Berkaitan erat dengan konsep *wa* adalah dikotomi *uchi-soto* (dalam-luar), sebuah konstruksi sosial mendasar dalam masyarakat Jepang. *Uchi* merujuk pada kelompok dalam—keluarga, kolega dekat, atau komunitas—sementara *soto* menunjuk pada pihak luar. Pemisahan ini membentuk gaya komunikasi, kewajiban sosial, hingga sikap terhadap kebijakan. Pekerja asing diposisikan sebagai *soto*, yang memperkuat marginalisasi mereka dan

membatasi integrasi ke dalam masyarakat yang lebih luas (Bachnik, 1994; Hendry, 1992). Pembagian ini bukan semata simbolik, melainkan tercermin dalam praktik kelembagaan yang membatasi izin tinggal jangka panjang, layanan sosial, dan penerimaan budaya.

Logika budaya ini—harmoni nasional dan dikotomi *uchi-soto*—beririsan dengan budaya strategis Jepang dan menghasilkan lingkungan kebijakan yang secara struktural resisten terhadap multikulturalisme. Meski tekanan demografis terus meningkat, respons negara tetap dibentuk oleh keinginan untuk mempertahankan homogenitas budaya dan ketertiban sosial. Hal ini menciptakan paradoks: di satu sisi Jepang semakin bergantung pada tenaga kerja asing, namun di sisi lain membangun batasan hukum dan sosial yang menghambat integrasi penuh. Memahami landasan budaya ini menjadi kunci dalam menganalisis mengapa kebijakan imigrasi Jepang tetap bersifat bertahap dan penuh kehati-hatian, meskipun terdapat dorongan ekonomi yang jelas (White, 1988; Liang, 2023).

Dalam kasus Jepang, budaya homogenitas, keharmonisan sosial, dan etika kerja kolektif menciptakan hambatan struktural terhadap integrasi pekerja asing. Oleh karena itu, meskipun kebutuhan ekonomi menuntut keterbukaan, respons Jepang tetap dibatasi oleh norma sosial yang kuat. Hal ini juga terlihat dari desain kebijakan yang menghindari integrasi jangka panjang.

3.2.4 *Domestic Institutions* (Institusi Domestik)

Institusi domestik seperti MOJ, METI, dan MHLW memainkan peran sentral dalam mengimplementasikan kebijakan migrasi. Ketiganya bekerja untuk memastikan bahwa tenaga kerja asing hanya masuk dalam kerangka

yang sesuai dengan kepentingan nasional. Institusi seperti *Ministry of Justice* (MOJ), *Ministry of Economy, Trade and Industry* (METI), dan *Ministry of Health, Labour and Welfare* (MHLW) merancang kebijakan yang teknokratis, memastikan tenaga kerja asing hanya diterima di sektor tertentu dengan regulasi ketat (Ministry of Health, Labour and Welfare (MHLW), 2021; Yamaguchi, 2024).

Perumusan kebijakan imigrasi seperti sistem *Specified Skilled Worker* (SSW) dan visa *Ikusei Shuro* mencerminkan upaya koordinatif yang erat di antara kementerian-kementerian utama Jepang—Kementerian Kehakiman (MOJ), Kementerian Ekonomi, Perdagangan, dan Industri (METI), serta Kementerian Kesehatan, Tenaga Kerja, dan Kesejahteraan (MHLW). Kementerian-kementerian ini beroperasi dalam kerangka birokrasi yang saling terkait erat dan menekankan konsensus serta harmoni administratif, yang mencerminkan nilai budaya *wa* (harmonis sosial). MOJ mengawasi kontrol imigrasi dan status hukum, METI menyelaraskan aliran tenaga kerja dengan kebutuhan industri, sementara MHLW memastikan standar ketenagakerjaan dan perlindungan kesejahteraan. Kolaborasi mereka tidak sekadar bersifat fungsional, melainkan tertanam secara kultural, karena koordinasi kebijakan dipandu oleh norma implisit mengenai penghindaran konfrontasi dan akomodasi timbal balik (Yamaguchi, 2025).

Kolaborasi antar kementerian ini sangat terlihat dalam implementasi visa *Ikusei Shuro*, yang menggantikan program *Technical Intern Training Program* (TITP) yang kontroversial. MOJ menyediakan kerangka hukum, METI mengidentifikasi sektor-sektor dengan kekurangan tenaga kerja, dan

MHLW memastikan bahwa pekerja asing menerima pelatihan dan perlindungan yang memadai. Penyelarasan ini mencerminkan budaya birokrasi yang mengutamakan harmoni nasional di atas reformasi yang cepat, menghasilkan perubahan kebijakan yang bersifat bertahap sambil memenuhi kebutuhan pasar tenaga kerja (Yamaguchi, 2025). Pendekatan hati-hati ini selaras dengan budaya strategis Jepang yang secara historis menghargai stabilitas dan prediktabilitas. *Cabinet Secretariat* (2023) juga menyatakan bahwa sistem SSW dikelola secara ketat oleh tiga kementerian untuk menjaga keharmonisan sosial sekaligus memenuhi kebutuhan tenaga kerja. Ini mencerminkan bahwa kapasitas birokrasi Jepang dalam mengelola migrasi juga menjadi determinan utama dalam membentuk arah keterbukaan negara.

Namun demikian, harmoni ini tidak selalu hadir. Pada tahun 1990-an, MOJ dan Kementerian Tenaga Kerja (MOL) kerap berselisih dalam menentukan arah kebijakan imigrasi. MOJ, dengan mandat yang berorientasi pada keamanan, cenderung menolak liberalisasi dan mempertahankan sikap restriktif terhadap tenaga kerja asing. Sebaliknya, MOL lebih pragmatis dan mendorong kebijakan ketenagakerjaan yang fleksibel untuk menjawab kebutuhan ekonomi yang semakin mendesak. Kontestasi birokratis ini menghambat reformasi imigrasi yang menyeluruh dan melahirkan kebijakan alternatif seperti masuknya *Nikkeijin* dan peserta magang teknis sebagai bentuk “pintu samping” (Chiavacci, 2025).

Friksi antara MOJ dan MOL dalam periode ini menggambarkan bagaimana kepentingan institusional dan nilai budaya saling berinteraksi. Komitmen MOJ untuk mempertahankan batas *uchi*—yakni siapa yang

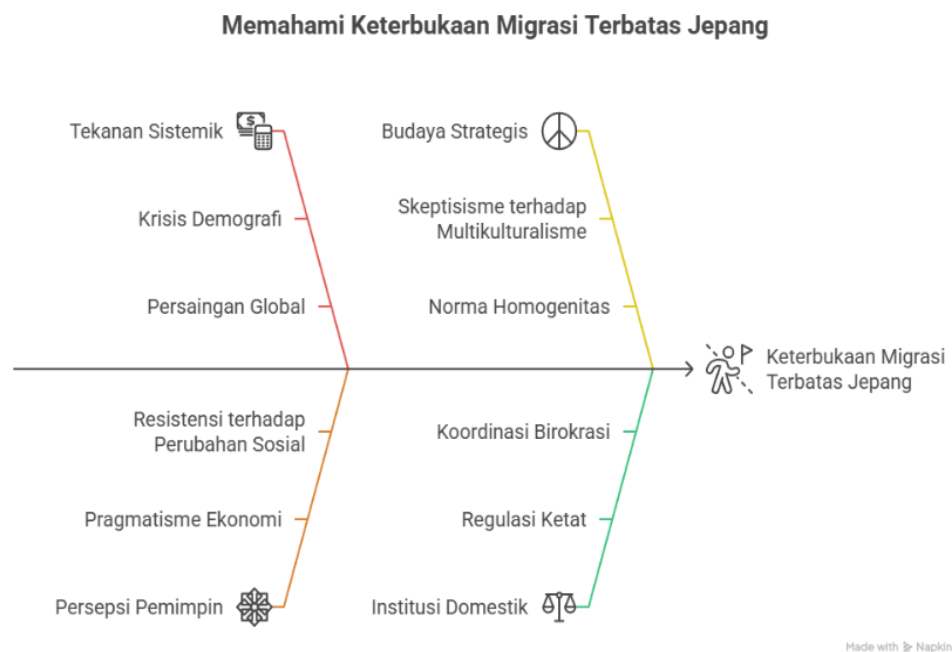
dianggap bagian dari komunitas nasional—bertabrakan dengan dorongan MOL untuk secara pragmatis mengikutsertakan aktor *soto* (pekerja asing) ke dalam pasar tenaga kerja. Ketegangan ini mencerminkan ambivalensi masyarakat Jepang terhadap pihak luar, di mana kebutuhan akan tenaga kerja bersaing dengan homogenitas budaya (Hamaguchi, 2019).

Dalam beberapa tahun terakhir, peran aktor birokratis dan industri menjadi semakin terjalin dalam pembentukan kerangka SSW dan *Ikusei Shuro*. Kelompok industri seperti *Keidanren* dan *Nissho* telah melobi jalur ketenagakerjaan yang lebih mudah diakses, sementara kementerian merespons dengan merancang sistem yang menyeimbangkan kebutuhan ekonomi dengan kontrol sosial. Visa *Ikusei Shuro*, misalnya, memungkinkan mobilitas kerja dan pengembangan keterampilan, namun tetap mempertahankan pengawasan yang ketat, merepresentasikan kompromi antara tuntutan industri dan kehati-hatian birokrasi (Kazumichi, 2024).

Perkembangan ini juga menegaskan kuatnya pengaruh dikotomi *uchi-soto*. Pekerja asing, meskipun semakin penting, tetap diposisikan secara struktural sebagai *soto* (atau pihak luar); diberi akses ke pasar tenaga kerja, tetapi tidak sepenuhnya terintegrasi ke dalam masyarakat. Instrumen kebijakan seperti visa SSW dan *Ikusei Shuro* menginstitutionalisasi batas ini dengan menawarkan izin tinggal sementara dan hak-hak yang bersyarat, memperkuat persepsi bahwa tenaga kerja asing adalah aktor sementara (Bachnik, 1994; Hendry, 1992).

Proses perumusan kebijakan itu sendiri dibentuk oleh apa yang disebut sebagai “Iron Triangle” Jepang: hubungan triadik antara birokrasi, partai

penguasa (LDP), dan kalangan industri. Struktur ini memfasilitasi kesinambungan kebijakan dan konsensus elite, namun juga membatasi transparansi dan partisipasi publik. Kebijakan imigrasi, khususnya, kerap dirancang melalui negosiasi tertutup yang memprioritaskan kelayakan administratif dan kepentingan industri di atas inklusi sosial yang lebih luas (Rehm, 2024). Dalam konteks *Iron Triad* ini, nilai *wa* berfungsi sekaligus sebagai panduan dan batasan. Para pembuat kebijakan berupaya menghindari konflik dan mempertahankan keseimbangan institusional, yang sering kali menghasilkan reformasi yang ambigu. Logika *uchi-soto* turut memperkuat dinamika ini dengan menetapkan batas yang tegas antara kelompok dalam (warga negara dan institusi Jepang) dan kelompok luar (pekerja asing), sehingga kebijakan imigrasi tetaplah pengecualian yang dikelola secara ketat alih-alih menjadi kekuatan transformasional (Sugimoto, 2014; Liang, 2023).



Gambar 3.1 *Memahami Keterbukaan Migrasi Terbatas Jepang.*

Dengan demikian, keterbukaan terbatas Jepang terhadap migrasi merupakan implementasi dari kebijakan luar negeri yang telah difilter oleh tekanan sistemik dan kekuatan domestik. Sejalan dengan pendekatan Zakaria (1998) dan Rosyidin (2010), kebijakan ini mencerminkan kombinasi antara kalkulasi rasional terhadap ancaman dan peluang internasional dengan pertimbangan kondisi domestik. Ini menegaskan bahwa keterbukaan migrasi di Jepang bukanlah manifestasi dari normatif globalisme, tetapi strategi negara untuk mempertahankan kepentingan nasional dengan berbagai pertimbangan.

3.3 Outcomes: Dampak terhadap Kepentingan Ekonomi Jepang

Keterbukaan terbatas Jepang terhadap tenaga kerja asing melalui kebijakan SSW dan Visa *Ikusei Shuro* telah membawa dampak konkret terhadap sektor-sektor ekonomi strategis. Salah satu hasil yang paling terlihat adalah stabilisasi produktivitas pada sektor padat karya. Data dari *Ministry of Justice* (2024) menunjukkan bahwa hingga akhir tahun fiskal 2023, lebih dari 150.000 pekerja asing telah terdaftar dalam sistem SSW, dan lebih dari 320.000 dalam program *Ikusei*. Jumlah ini secara signifikan membantu menutup kesenjangan tenaga kerja dalam sektor-sektor tersebut.

Selain itu, keterlibatan pekerja asing turut berkontribusi terhadap peningkatan produktivitas sektor-sektor yang mengalami stagnasi. Ganelli dan Miake (2015) menegaskan bahwa keberadaan pekerja asing membantu mempercepat penyelesaian proyek-proyek infrastruktur publik dan meningkatkan efisiensi operasional di sektor jasa. Hal ini memberikan efek domino terhadap pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan, terutama dalam mendorong permintaan domestik dan menstimulasi kegiatan ekonomi lokal.

Namun, kontribusi ini belum sepenuhnya optimal. Hambatan integrasi, perlakuan diskriminatif, serta kendala budaya dan bahasa tetap menjadi faktor yang membatasi dampak maksimal dari kebijakan ini. OECD (2024) mencatat bahwa meskipun terdapat dukungan pemerintah terhadap pelatihan dan integrasi, persepsi negatif dari masyarakat lokal serta kurangnya pemahaman lintas budaya sering kali menciptakan jarak sosial antara pekerja asing dan komunitas lokal. Hal ini berdampak pada rendahnya retensi pekerja dan tingginya tingkat perputaran tenaga kerja asing. Meskipun demikian, dampak makroekonomi dari keterbukaan terbatas ini cukup signifikan. Kobayashi (2023) mencatat bahwa keterlibatan tenaga kerja asing telah memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan GDP Jepang, meskipun secara relatif masih kecil dibandingkan negara-negara seperti Inggris. Namun, kontribusi ini penting dalam menjaga pertumbuhan ekonomi di tengah penurunan angkatan kerja domestik. Dengan demikian, keterbukaan terhadap tenaga kerja asing telah menjadi salah satu strategi negara untuk menjaga kesinambungan pertumbuhan ekonomi nasional.

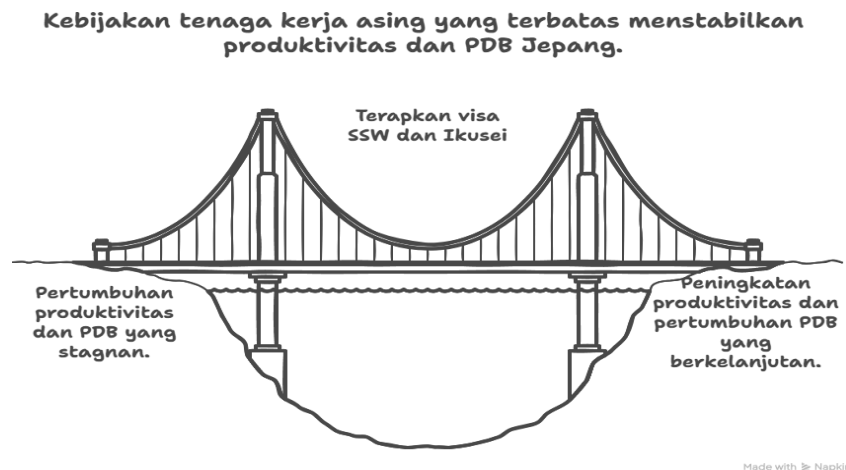
Kebijakan keterbukaan terbatas Jepang terhadap tenaga kerja asing memberikan dampak langsung terhadap ekonomi, baik dalam meningkatkan produktivitas, pertumbuhan GDP, maupun ketahanan industri.

1. Produktivitas sektor padat karya: Tenaga kerja asing dalam program SSW dan *Ikusei Shuro* membantu menjaga kelangsungan industri kritis, seperti kesehatan dan konstruksi, yang mengalami kekurangan tenaga kerja domestik (Nodokaya.jp, 2025).

2. Pertumbuhan GDP: Partisipasi tenaga kerja asing berkontribusi terhadap peningkatan output industri, yang mendorong pertumbuhan ekonomi nasional di tengah stagnasi demografi (Takeuchi, 2015; Kobayashi, 2023).
3. Stabilitas pasar tenaga kerja: Skema selektif memungkinkan Jepang untuk tetap menjaga kontrol atas jumlah dan kualitas pekerja asing, memastikan bahwa migrasi tetap berorientasi pada kepentingan ekonomi (OECD, 2024).

Dari perspektif jangka panjang, kebijakan ini juga memperkuat daya saing ekonomi Jepang di kawasan regional. Jepang tidak hanya memanfaatkan tenaga kerja asing untuk mengisi kekosongan tenaga kerja domestik, tetapi juga menjadikan kebijakan ini sebagai instrumen diplomasi ekonomi. Melalui program pelatihan dan kerja sama bilateral, Jepang memperkuat jejaring regionalnya dalam pengelolaan tenaga kerja terampil (Aeni, 2023).

Secara keseluruhan, keterbukaan terbatas ini mencerminkan kebijakan strategis negara untuk memelihara daya saing ekonomi sekaligus menjaga kontrol sosial. Dampaknya tidak hanya dirasakan pada level mikro (perusahaan dan industri), tetapi juga pada level makro (GDP dan hubungan luar negeri). Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa kebijakan ini berhasil—meskipun belum sempurna—dalam menjembatani kebutuhan ekonomi dengan nilai-nilai strategis nasional.



Gambar 3.2 Penerapan Kebijakan Migrasi Terbatas Jepang Menjembatani Kebutuhan Ekonomi.

3.4 Pembahasan

Hasil temuan pada sub bab sebelumnya mengindikasikan bahwa keterbukaan terbatas Jepang terhadap tenaga kerja asing bukan merupakan bentuk liberalisasi kebijakan, melainkan strategi negara yang dikalkulasi secara rasional dan selektif. Dalam kerangka realisme neoklasik, kebijakan tersebut mencerminkan hasil dari dinamika antara tekanan eksternal, seperti krisis demografi dan persaingan ekonomi global, dengan kondisi internal seperti resistensi budaya, persepsi elite, dan kapasitas institusi negara. Oleh karena itu, kebijakan ini tidak hanya mencerminkan kebutuhan ekonomi, tetapi juga menunjukkan bagaimana negara mengelola ancaman dan peluang untuk mempertahankan stabilitas domestik. Analisis ini menunjukkan bahwa keterbukaan terbatas Jepang terhadap tenaga kerja asing merupakan strategi negara untuk menjaga kepentingan ekonomi nasionalnya, tanpa sepenuhnya mengubah struktur sosial atau kebijakan imigrasi. Pendekatan ini mencerminkan prinsip utama realisme neoklasik, yaitu bahwa negara merespons tekanan eksternal dengan mempertimbangkan kapasitas domestiknya (Zakaria, 1998).

Kebijakan SSW dan *Ikusei Shuro* merupakan implementasi nyata dari keterbukaan terbatas yang dikontrol. Meskipun dirancang untuk memenuhi kekurangan tenaga kerja di sektor-sektor penting, kebijakan ini tetap menekankan syarat ketat dan pengawasan yang ketat. Hal ini menunjukkan bahwa negara memiliki posisi dominan dalam mengatur siapa yang boleh masuk dan berpartisipasi dalam perekonomian domestik. Dengan demikian, terdapat kontinuitas dalam sikap Jepang yang menempatkan kedaulatan dan stabilitas nasional sebagai prioritas utama dalam respons tekanan global (Chiavacci, 2012).

Meskipun keterbukaan ini membantu mempertahankan daya saing industri, tantangan tetap muncul, seperti asimilasi budaya, hak-hak pekerja, dan stabilitas sosial (Chiavacci, 2012; Hamaguchi, 2019). Jepang tetap mempertahankan pendekatan utilitarian terhadap migrasi, di mana tenaga kerja asing dianggap sebagai instrumen ekonomi dibandingkan sebagai bagian dari pembangunan masyarakat multikultural (Liang, 2023). Sikap selektif Jepang ini juga tidak terlepas dari konstruksi identitas nasional yang kuat, yang mengedepankan homogenitas sosial. Masyarakat Jepang cenderung menolak asimilasi dan integrasi sosial jangka panjang terhadap pekerja asing, meskipun keberadaan mereka dibutuhkan dalam sistem ekonomi. Hal ini menjelaskan mengapa program migrasi Jepang lebih bersifat temporer dan tidak memberikan akses kepada kewarganegaraan atau hak tinggal permanen bagi sebagian besar pekerja asing (Sugimoto, 2020). Dalam konteks realisme neoklasik, hal ini memperkuat argumen bahwa struktur domestik memiliki pengaruh besar dalam membentuk keputusan kebijakan luar negeri.

Lebih lanjut, strategi Jepang ini juga dapat dikaitkan dengan praktik diplomasi ekonomi selektif. Jepang mengembangkan hubungan bilateral strategis dengan negara-negara sumber pekerja asing seperti Indonesia dan Vietnam, tidak hanya dalam konteks pemenuhan kebutuhan tenaga kerja, tetapi juga sebagai bagian dari penguatan pengaruh regional. Dalam jangka panjang, kebijakan ini memungkinkan Jepang untuk mempertahankan posisinya di Asia Timur melalui penguatan jejaring kerja dan ketergantungan struktural antara negara sumber dan negara penerima tenaga kerja (Aeni, 2023). Namun demikian, keberhasilan kebijakan ini juga tergantung pada kemampuan Jepang untuk meningkatkan sistem integrasi sosial dan perlindungan hukum bagi pekerja asing. Tanpa adanya reformasi yang menyeluruh terhadap sistem ketenagakerjaan, potensi konflik sosial dan eksploitasi tetap menjadi ancaman. Oleh karena itu, keterbukaan terbatas ini harus diimbangi dengan kebijakan jangka panjang yang menjamin hak-hak dasar pekerja asing serta memberikan ruang untuk integrasi sosial yang sehat. Langkah-langkah seperti penyediaan kursus bahasa, edukasi lintas budaya, dan mekanisme perlindungan hukum perlu diperkuat dalam implementasinya.

Dengan mempertimbangkan semua variabel tersebut, dapat dikatakan bahwa keterbukaan terbatas Jepang merupakan bentuk strategi realis yang pragmatis. Negara memanfaatkan sumber daya eksternal untuk memenuhi kebutuhan ekonomi domestik, namun tetap menjaga kendali penuh atas proses dan dampaknya. Pendekatan ini menunjukkan karakteristik utama dari realisme neoklasik, di mana negara bertindak sebagai aktor rasional yang mempertimbangkan baik ancaman eksternal maupun kapasitas internal dalam merumuskan kebijakan luar negerinya.

3.5 Kesimpulan Sementara

Berdasarkan hasil analisis yang telah dikemukakan dalam bab ini, dapat disimpulkan bahwa keterbukaan terbatas Jepang terhadap tenaga kerja asing merupakan strategi negara yang dirancang untuk menjaga kepentingan ekonomi nasional di tengah krisis demografi dan tekanan global. Kebijakan seperti Specified Skilled Worker (SSW) dan Visa *Ikusei Shuro* menjadi instrumen kebijakan yang secara langsung ditujukan untuk memenuhi kebutuhan tenaga kerja di sektor-sektor krusial, namun tetap dalam kerangka seleksi yang ketat dan pengawasan negara. Analisis dengan menggunakan pendekatan realisme neoklasik memperlihatkan bahwa kebijakan ini merupakan hasil interaksi antara tekanan sistem internasional dan faktor-faktor domestik seperti persepsi elite, budaya strategis, serta kapasitas institusional. Negara Jepang menunjukkan karakteristik sebagai aktor rasional yang menyesuaikan kebijakan luar negerinya terhadap konteks internalnya, tanpa sepenuhnya tunduk pada dinamika global.

Dampak dari kebijakan ini terhadap kepentingan ekonomi Jepang cukup signifikan, terutama dalam menjaga produktivitas sektor padat karya dan mendukung pertumbuhan ekonomi di tengah penurunan jumlah tenaga kerja domestik. Namun demikian, implementasi kebijakan ini masih menghadapi tantangan integrasi sosial, perlindungan hak-hak pekerja asing, serta resistensi budaya yang cukup kuat dari masyarakat lokal. Kebijakan migrasi Jepang yang selektif dan terkendali adalah strategi nasional untuk memastikan bahwa kepentingan ekonomi tetap terjaga tanpa mengubah struktur sosial negara. Berdasarkan teori realisme neoklasik, kebijakan ini adalah hasil interaksi antara tekanan global dan pertimbangan domestik, di mana Jepang memilih model

keterbukaan terbatas sebagai bentuk keseimbangan antara kebutuhan ekonomi dan stabilitas sosial.

Dalam pembahasan sebelumnya juga dijelaskan bahwa strategi keterbukaan terbatas ini mencerminkan pendekatan selektif yang memperkuat posisi Jepang dalam relasi ekonomi regional. Jepang tidak hanya mengandalkan tenaga kerja asing sebagai solusi jangka pendek, tetapi juga menggunakan skema migrasi sebagai alat diplomasi ekonomi dan penguatan hubungan bilateral dengan negara sumber tenaga kerja. Meskipun telah memberikan manfaat ekonomi, kebijakan keterbukaan terbatas ini tetap perlu dikaji ulang dan disesuaikan secara periodik agar dapat menjawab tantangan sosial dan hukum yang timbul. Negara perlu memastikan bahwa pendekatan strategis ini tidak mengabaikan hak asasi manusia dan prinsip keadilan sosial dalam konteks hubungan antara pekerja asing dan negara penerima. Dengan demikian, keterbukaan terbatas Jepang terhadap TKA dapat dipahami sebagai kebijakan luar negeri berbasis rasionalitas strategis, yang ditujukan untuk menjaga stabilitas dan kepentingan ekonomi nasional, tanpa mengorbankan nilai-nilai kultural dan kontrol institusional domestik yang telah lama menjadi ciri khas sistem politik Jepang.