

BAB III

KRISIS DEMOGRAFI DAN TRANSFORMASI KEBIJAKAN IMIGRASI JEPANG MELALUI PROGRAM SPECIFIED SKILLED WORKER

Bab ini akan menjawab rumusan masalah penelitian dengan menganalisis bagaimana krisis demografi mempengaruhi transformasi kebijakan imigrasi Jepang berdasarkan kalkulasi kepentingan nasional. Tekanan demografi yang ditandai oleh penurunan populasi, penuaan masyarakat, dan penyusutan tenaga kerja usia produktif merupakan suatu ancaman terhadap kekuatan nasionalnya dan mendorong Jepang untuk menyesuaikan kebijakan imigrasinya guna menjaga stabilitas ekonomi dan kapasitas nasional. Penelitian ini berfokus pada program *Specified Skilled Worker* sebagai bentuk respons negara terhadap keterbatasan tenaga kerja domestik. Melalui teori realisme, penelitian ini akan menunjukkan bahwa perubahan kebijakan imigrasi Jepang merupakan bagian dari strategi negara dalam menghadapi tekanan struktural yang mengancam kepentingan nasionalnya.

3.1. Implikasi Krisis Demografi terhadap Kepentingan Nasional Jepang Jepang

Krisis demografi merupakan tantangan struktural yang semakin menekan kapasitas nasional Jepang dalam beberapa dekade terakhir. Penurunan angka kelahiran yang berlangsung dalam jangka panjang terjadi bersamaan dengan peningkatan signifikan populasi lanjut usia, sehingga mengubah komposisi penduduk. Dampaknya terlihat pada jumlah populasi yang terus menyusut secara konsisten selama lebih dari satu dekade terakhir. Pada saat yang sama, proporsi penduduk usia muda terus mengalami penurunan tajam dikarenakan penurunan angka kelahiran dan hal ini mempercepat ketidakseimbangan struktur demografi. Kondisi ini menempatkan Jepang sebagai salah satu negara dengan tingkat penuaan tertinggi di dunia, dengan implikasi langsung terhadap stabilitas sosial, ekonomi, dan kapasitas kebijakan negara.

Perubahan struktur demografi tersebut paling nyata terlihat pada penyusutan populasi usia produktif sebagai basis utama tenaga kerja. Kelompok usia 15 hingga 64 tahun terus mengalami penurunan, dengan jumlah sekitar 72,8 juta pada tahun 2024 setelah berkurang signifikan dibandingkan tahun sebelumnya yaitu 73,2 juta (World Bank, 2024b). Tren ini merupakan bagian dari penurunan jangka panjang yang telah berlangsung sejak pertengahan 1990-an. Proyeksi menunjukkan bahwa jumlah penduduk usia kerja akan terus menurun, berada di bawah 70 juta pada tahun 2032, di bawah 60 juta pada tahun 2043, dan mencapai sekitar 45,35 juta pada tahun 2070. Penurunan ini diikuti dengan

menyusutnya proporsi penduduk usia kerja dari 59,5% pada tahun 2020 menjadi sekitar 52,1% pada tahun 2070 (*Population Projections for Japan (2023 Revision): 2021 to 2070*, n.d.).

Dampak langsung dari penyusutan populasi usia produktif tercermin pada semakin besarnya tekanan yang dihadapi pasar tenaga kerja Jepang. Permintaan tenaga kerja tetap tinggi untuk mempertahankan aktivitas produksi dan layanan ekonomi, sementara jumlah tenaga kerja domestik yang tersedia terus berkurang. Akibatnya, kesenjangan antara kebutuhan dan ketersediaan tenaga kerja semakin melebar. Survei Japan Institute for Labour Policy and Training pada tahun 2019 menunjukkan bahwa 60,9% perusahaan yang mengalami kesulitan merekrut pekerja menyatakan tidak memperoleh satu pun pelamar ketika membuka lowongan pekerjaan. Fenomena ini terjadi di berbagai sektor, termasuk konstruksi (69,3%), akomodasi dan layanan makanan (72,3%), serta kesehatan dan kesejahteraan (64,7%) (OECD, 2024c).

Sebaliknya, hanya 23,6% perusahaan yang menyatakan bahwa masalah utama terletak pada kualitas pelamar. Temuan ini menunjukkan bahwa persoalan yang dihadapi Jepang bukan sekadar ketidaksesuaian keterampilan, melainkan kekurangan tenaga kerja akibat terbatasnya jumlah penduduk usia kerja. Kondisi serupa juga terjadi di sektor pertanian, di mana jumlah pekerja terus menurun sementara proporsi petani berusia 65 tahun ke atas meningkat dari 64,9% pada 2015 menjadi 69,6% pada 2020. Dengan demikian, tekanan demografi telah secara langsung membatasi ketersediaan tenaga kerja di berbagai sektor ekonomi

Jepang dan menciptakan kebutuhan yang semakin besar terhadap sumber tenaga kerja alternatif, termasuk pekerja asing (OECD, 2024c).

Dengan melihat pola tersebut, dapat dipahami bahwa Jepang tidak lagi berada pada fase stagnasi populasi, melainkan telah memasuki tahap *population decline*. Hal ini terlihat dari penyusutan jumlah penduduk secara berkelanjutan serta perubahan komposisi usia yang semakin tidak seimbang. Penurunan kelompok usia produktif berlangsung bersamaan dengan peningkatan populasi lanjut usia, sehingga menciptakan struktur demografi yang semakin berat pada kelompok nonproduktif. Perubahan ini mencerminkan fase lanjut dalam transisi demografi, di mana dinamika populasi tidak lagi didorong oleh pertumbuhan, tetapi oleh penyusutan yang berkelanjutan dari tahun ke tahun. David Reher menjelaskan bahwa *population decline* merupakan fase lanjut transisi demografi yang ditandai oleh penyusutan populasi berkelanjutan serta perubahan komposisi usia yang berdampak luas terhadap struktur ekonomi dan sosial (Reher, 2007). Dalam konteks Jepang, kondisi ini menjelaskan mengapa kekurangan tenaga kerja terus berulang dan semakin sulit diatasi melalui mekanisme domestik.

Keterbatasan tersebut berdampak langsung pada kapasitas ekonomi Jepang dalam mempertahankan tingkat produksi dan pertumbuhan. Menurunnya jumlah tenaga kerja mengurangi potensi ekspansi sektor industri serta membatasi peningkatan produktivitas secara keseluruhan. Dalam ekonomi yang sangat bergantung pada stabilitas tenaga kerja, penyusutan populasi usia produktif secara tidak langsung tentunya mempersempit basis produksi sekaligus memperlemah

daya dorong pertumbuhan. Kondisi ini menempatkan Jepang pada risiko perlambatan ekonomi jangka panjang jika tidak diimbangi dengan penyesuaian kebijakan yang memadai. Dengan demikian, krisis demografi tidak hanya menjadi isu kependudukan, tetapi telah berkembang menjadi faktor yang secara langsung mempengaruhi keberlanjutan kekuatan ekonomi nasional.

Dampak krisis demografi terhadap kapasitas ekonomi Jepang tidak hanya terlihat pada tingkat domestik, tetapi juga tercermin dalam posisi ekonomi Jepang di tingkat global. Penyusutan populasi usia produktif dan terbatasnya pertumbuhan tenaga kerja berpotensi menurunkan kemampuan Jepang dalam mempertahankan laju pertumbuhan ekonominya dibandingkan negara-negara lain yang masih memiliki bonus demografi. Dalam jangka panjang, kondisi ini dapat mempengaruhi daya saing ekonomi Jepang serta posisinya dalam hierarki ekonomi dunia. Untuk melihat bagaimana prospek ekonomi Jepang dibandingkan dengan negara-negara ekonomi besar lainnya, tabel berikut menyajikan proyeksi pertumbuhan ekonomi riil dan nilai Produk Domestik Bruto (PDB) berdasarkan data International Monetary Fund (IMF).

Tabel 3.1. Real GDP Growth Projections

Country	2025	2026	2027
United States	2.1	2.3	2.1
China	5.0	4.4	4.0
Germany	0.2	0.8	1.2
Japan	1.2	0.7	0.6
United Kingdom	1.3	0.8	1.3
India	7.6	6.5	6.5

Annual percent change

Sumber: International Monetary Fund Data

Tabel 3.2. GDP Current Prices Projections

Country	2025	2026	2027
United States	30767,08	32383,92	33790,04
China	19626,25	20851,59	21928,98
Germany	5048,059	5452,858	5642,156
Japan	4435,163	4379,253	4561,624
United Kingdom	4003,022	4264,794	4466,076
India	3916,312	4153,191	4579,083

Billion of U.S. dollars

Sumber: International Monetary Fund Data

Data proyeksi IMF menunjukkan bahwa posisi ekonomi Jepang mengalami tekanan dalam perbandingan global akibat laju pertumbuhan yang lebih rendah. Dalam tabel 3.2. *GDP current prices*, Jepang masih berada di atas Inggris Raya dan India pada periode 2025-2026, namun Jepang diproyeksikan akan tersalip oleh India pada tahun 2027 ketika PDB India mencapai sekitar 4.579 miliar USD, sementara Jepang berada di kisaran 4.561 miliar USD. Pergeseran ini tidak terjadi secara tiba-tiba, melainkan merupakan akumulasi dari tren pertumbuhan yang berbeda antara kedua negara. Dalam tabel 1. *GDP growth*, Dapat kita lihat Jepang secara konsisten menunjukkan tingkat pertumbuhan yang lebih rendah dibandingkan India, sehingga akumulasi nilai ekonominya meningkat lebih lambat. Sebaliknya, India mempertahankan pertumbuhan yang lebih tinggi dan stabil, yang secara bertahap memperbesar ukuran ekonominya hingga melampaui Jepang (*GDP, Current Prices*, n.d.; *Real GDP Growth*, n.d.).

Perbedaan ini juga dikarenakan kondisi internal dari negara itu sendiri, terutama terkait dengan kondisi demografi dan kapasitas ekspansi ekonomi. Jepang yang mengalami penyusutan populasi usia produktif menghadapi keterbatasan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi berbasis tenaga kerja. Sementara itu, India masih berada dalam fase pertumbuhan demografi dengan populasi usia kerja yang besar dan terus bertambah, sehingga memiliki ruang ekspansi ekonomi yang lebih luas. Akibatnya, meskipun Jepang tetap merupakan ekonomi maju dengan tingkat produktivitas tinggi, laju pertumbuhannya tidak cukup untuk mempertahankan posisi Jepang dalam jangka panjang. Dengan demikian, proyeksi tersalipnya Jepang oleh India pada 2027 menjadi indikator

konkret bahwa tekanan demografi telah berdampak langsung pada dinamika kekuatan ekonomi global Jepang.

Selain mengancam posisi Jepang dalam ekonomi global, berkurangnya tenaga kerja juga akan menciptakan kesenjangan antara permintaan dan ketersediaan pekerja di berbagai sektor ekonomi. Sektor konstruksi, manufaktur, pertanian, dan perawatan lansia mengalami kekurangan tenaga kerja yang semakin serius karena kebutuhan produksi tetap tinggi sementara suplai tenaga kerja domestik terus menyusut. Perusahaan menghadapi keterbatasan dalam mempertahankan output dan dalam banyak kasus harus menunda ekspansi atau meningkatkan biaya operasional untuk mempertahankan tenaga kerja. Tekanan ini semakin terlihat jelas ketika tingkat pengangguran Jepang mencapai titik sangat rendah sebesar 2,4% pada tahun 2019, yang menunjukkan bahwa kapasitas tenaga kerja domestik hampir sepenuhnya terserap (World Bank, 2019).

Jepang merupakan salah satu negara dengan tingkat penuaan penduduk tertinggi di dunia. Pada tahun 2024, penduduk berusia 65 tahun ke atas mencapai 29,3% dari total populasi, sedangkan kelompok usia produktif (15-64 tahun) hanya sekitar 59,6%. OECD memperkirakan bahwa rasio ketergantungan lansia Jepang akan meningkat hingga sekitar 79% pada 2050, yang berarti setiap 100 penduduk usia kerja harus menopang sekitar 79 penduduk lansia. Kondisi ini menyebabkan kebutuhan terhadap layanan kesehatan, perawatan jangka panjang untuk lansia, dan sistem pensiun terus meningkat, sementara jumlah pembayar pajak dan kontributor sistem jaminan sosial semakin berkurang (OECD, 2024c).

Akibatnya, keberlanjutan sistem kesejahteraan sosial Jepang menghadapi tekanan yang semakin besar seiring berlanjutnya proses penuaan penduduk

Hal ini diperkuat dengan hasil wawancara penulis dengan LPK Hadetama menunjukkan adanya peningkatan signifikan dalam permintaan tenaga kerja ke Jepang dalam beberapa tahun terakhir. Peningkatan tersebut terlihat terutama pada sektor konstruksi dan perawatan lansia (*kaigo*), yang merupakan sektor dengan kebutuhan tenaga kerja paling tinggi. Kebutuhan ini juga tercermin dari banyaknya program pelatihan dan sertifikasi keterampilan kerja yang difokuskan pada bidang-bidang tersebut di lembaga pelatihan kerja di Indonesia. Selain itu, terdapat indikasi peningkatan kapasitas penerimaan tenaga kerja dari pihak Jepang, di mana beberapa perusahaan meningkatkan kuota penerimaan hingga dua kali lipat dibandingkan tahun sebelumnya. Fakta ini menunjukkan bahwa kekurangan tenaga kerja tidak hanya terlihat pada level makro, tetapi juga tercermin secara langsung dalam praktik rekrutmen tenaga kerja internasional.

Tekanan terhadap sistem kesejahteraan sosial juga secara tidak langsung berimplikasi terhadap kondisi fiskal pemerintah. Pengeluaran negara untuk sektor kesehatan, pensiun, dan perawatan sosial meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk lansia. Dalam Anggaran Umum Jepang Tahun Fiskal 2024, belanja jaminan sosial (*social security expenditure*) mencapai 37,7 triliun yen atau sekitar 33,5% dari total pengeluaran pemerintah, menjadikannya pos pengeluaran terbesar dalam anggaran negara (Ministry of Finance Japan, 2024, p. 1). Sementara itu, pemerintah masih menghadapi keterbatasan penerimaan sehingga

sekitar 31,5% anggaran pada tahun 2024 harus dibiayai melalui penerbitan obligasi pemerintah (Ministry of Finance Japan, 2024, p. 4). Kondisi ini menciptakan ketidakseimbangan antara penerimaan dan pengeluaran negara, sehingga pemerintah harus mengalokasikan sumber daya yang semakin besar untuk mempertahankan keberlanjutan sistem kesejahteraan sosial. Dalam jangka panjang, tekanan fiskal tersebut berpotensi memperberat kondisi keuangan negara, mengingat total utang jangka panjang pemerintah pusat dan daerah Jepang diperkirakan mencapai 1.315 triliun yen atau sekitar 214% PDB pada akhir FY2024, salah satu yang tertinggi di antara negara-negara maju (Ministry of Finance Japan, 2024, p. 6).

Berbagai dampak yang ditimbulkan menunjukkan bahwa krisis demografi di Jepang menjadi ancaman nyata terhadap kepentingan nasional negara tersebut. Dalam buku *Politics among nations: the struggle for power and peace* milik Morgenthau, stabilitas ekonomi dan populasi merupakan salah dua komponen penting yang menentukan kekuatan suatu negara (Morgenthau et al., 2006). Penurunan populasi usia produktif berpotensi mengurangi kemampuan Jepang untuk mempertahankan daya saing ekonominya di tingkat global. Jika tren ini terus berlanjut tanpa adanya penyesuaian kebijakan yang memadai, Jepang berisiko mengalami perlambatan ekonomi jangka panjang yang dapat mempengaruhi posisinya dalam sistem ekonomi internasional.

Krisis demografi juga secara eksplisit diakui oleh Jepang sebagai bagian dari tantangan strategis nasional yang memiliki implikasi luas terhadap keamanan

dan keberlanjutan ekonomi. Dalam dokumen *Strategi Keamanan Nasional 2022*, pemerintah Jepang menyatakan bahwa negara menghadapi tantangan domestik serius berupa penurunan populasi, penuaan penduduk, tingkat fertilitas yang rendah, serta kondisi fiskal yang semakin tertekan. Kondisi ini dipandang sebagai faktor yang dapat mempengaruhi kapasitas negara dalam mempertahankan stabilitas dan pertumbuhan ekonomi jangka panjang. Oleh karena itu, Jepang menekankan pentingnya menciptakan lingkungan internasional yang kondusif guna mendukung aktivitas ekonomi lintas batas, termasuk perdagangan, energi, pangan, serta mobilitas manusia. Penekanan terhadap mobilitas manusia dalam dokumen tersebut menunjukkan bahwa isu demografi telah terhubung langsung dengan kebijakan eksternal dan kebutuhan akan tenaga kerja, sehingga memperkuat posisi krisis demografi sebagai isu yang berkaitan erat dengan kepentingan nasional (*National Security Strategy of Japan, 2022*).

Selain dimensi ekonomi, krisis demografi juga memiliki implikasi terhadap kapasitas negara dalam mempertahankan stabilitas sosial dan institusional. Menurunnya jumlah penduduk usia muda dapat memengaruhi dinamika inovasi, produktivitas, serta keberlanjutan sistem pendidikan dan pasar tenaga kerja. Dalam jangka panjang, ketidakseimbangan demografi juga dapat memperlebar kesenjangan antara kelompok usia produktif dan lansia dalam sistem distribusi sumber daya negara. Kondisi ini berpotensi menimbulkan tekanan sosial dan politik jika pemerintah tidak mampu merespons perubahan demografi secara efektif melalui kebijakan publik yang adaptif (Adilgazinova et al., 2024).

Akumulasi tekanan terhadap pasar tenaga kerja dan kinerja ekonomi tersebut menunjukkan bahwa krisis demografi di Jepang telah berkembang menjadi isu strategis yang mempengaruhi kapasitas negara secara keseluruhan. Dalam kerangka ini, krisis demografi tidak lagi dapat dipandang sebagai persoalan sosial semata, melainkan sebagai faktor yang menentukan keberlanjutan pembangunan nasional. Penurunan populasi usia produktif, meningkatnya beban ketergantungan, serta melemahnya pertumbuhan ekonomi saling memperkuat dalam menciptakan tekanan struktural. Kondisi ini menuntut respons kebijakan yang tidak hanya bersifat sektoral, tetapi juga strategis. Dengan kata lain, krisis demografi telah menjadi isu lintas sektor yang mempengaruhi berbagai dimensi kekuatan negara.

Dalam konteks tersebut, krisis demografi secara langsung berkaitan dengan kepentingan nasional Jepang sebagaimana dirumuskan dalam dokumen *National Security Strategy 2022*. Salah satu kepentingan utama Jepang adalah menjaga kemakmuran ekonomi sebagai fondasi stabilitas dan keamanan nasional. Namun, penyusutan populasi usia produktif dan meningkatnya beban fiskal akibat penuaan penduduk berpotensi melemahkan kapasitas pertumbuhan ekonomi serta keberlanjutan sistem kesejahteraan sosial. Selain itu, tekanan terhadap tenaga kerja juga berimplikasi pada stabilitas domestik, yang merupakan bagian penting dari keamanan nasional. Kondisi ini menunjukkan bahwa krisis demografi mengancam kemampuan Jepang dalam mempertahankan stabilitas internal sekaligus daya saing global nya. Dengan demikian, krisis demografi dapat

dipahami sebagai ancaman langsung terhadap kepentingan nasional Jepang (*National Security Strategy of Japan*, 2022).

Oleh karena itu, krisis demografi semakin dipandang sebagai isu strategis yang berkaitan langsung dengan kepentingan nasional Jepang. Pemerintah Jepang dalam beberapa tahun terakhir mulai mengaitkan kebijakan tenaga kerja, kebijakan keluarga, serta kebijakan imigrasi dengan upaya mengatasi tantangan demografi tersebut. Reformasi kebijakan imigrasi, termasuk pembukaan jalur pekerja asing melalui program *Specified Skilled Worker*, merupakan salah satu respons kebijakan untuk mengurangi tekanan terhadap pasar tenaga kerja domestik. Langkah tersebut menunjukkan bahwa perubahan kebijakan imigrasi tidak hanya didorong oleh kebutuhan ekonomi jangka pendek, tetapi juga merupakan bagian dari strategi dalam menjaga stabilitas ekonomi dan keberlanjutan pembangunan nasional Jepang di tengah krisis demografi yang semakin mengkhawatirkan.

3.2. Kalkulasi Kepentingan Nasional Jepang dalam Transformasi Kebijakan Imigrasi

Krisis demografi yang ditandai dengan penurunan populasi usia produktif dan peningkatan jumlah penduduk lanjut usia telah menimbulkan tekanan terhadap berbagai sektor strategis di Jepang. Berkurangnya tenaga kerja domestik menyebabkan kesulitan pemenuhan kebutuhan pekerja di berbagai sektor ekonomi, sementara meningkatnya jumlah penduduk lansia mendorong kenaikan beban fiskal untuk pembiayaan kesehatan, pensiun, dan perawatan sosial. Kondisi

tersebut berpotensi menghambat pertumbuhan ekonomi serta mempengaruhi stabilitas dan keberlanjutan pembangunan nasional Jepang. Dalam situasi ini, pemerintah perlu mengambil langkah untuk menjaga kepentingan nasionalnya. Untuk memahami bagaimana kepentingan nasional tersebut dirumuskan, penelitian ini merujuk pada *National Security Strategy of Japan 2022* sebagai dokumen resmi yang mendefinisikan kepentingan nasional Jepang. Oleh karena itu, transformasi kebijakan imigrasi dalam penelitian ini dianalisis sebagai respons negara terhadap tekanan demografi sekaligus sebagai upaya untuk menjaga kepentingan nasional sebagaimana dirumuskan dalam dokumen tersebut.

Dalam dokumen *National Security Strategy 2022*, Jepang merumuskan kepentingan nasional ke dalam tiga dimensi utama. Dimensi pertama menekankan bahwa Jepang akan mempertahankan kedaulatan dan kemerdekaan, menjaga integritas wilayah, serta menjamin keselamatan jiwa dan harta benda warganya dalam bingkai kebebasan dan demokrasi. Dimensi kedua menegaskan bahwa Jepang akan mencapai kemakmuran melalui pertumbuhan ekonomi sebagai fondasi perdamaian dan keamanan nasional, sekaligus mempertahankan tatanan ekonomi internasional yang terbuka dan stabil demi mewujudkan lingkungan di mana Jepang dan negara-negara lain dapat hidup dan berkembang bersama. Dimensi ketiga menempatkan Jepang sebagai penjaga nilai-nilai universal seperti kebebasan, demokrasi, penghormatan terhadap hak asasi manusia, dan tatanan internasional berbasis hukum, khususnya di kawasan Indo-Pasifik tempat Jepang berada (*National Security Strategy of Japan, 2022*).

Ketiga dimensi kepentingan nasional tersebut mencerminkan bagaimana Jepang memandang keamanan tidak semata-mata dalam pengertian militer, tetapi juga mencakup dimensi ekonomi, sosial, dan diplomatik secara bersamaan. Dimensi pertama tidak hanya berbicara tentang pertahanan fisik wilayah, tetapi juga tentang keberlangsungan budaya dan reputasi Jepang di mata dunia. Dimensi kedua menempatkan pertumbuhan ekonomi sebagai prasyarat utama bagi stabilitas nasional, yang berarti segala ancaman terhadap kapasitas produktif Jepang, termasuk dari dalam negeri dianggap sebagai ancaman terhadap kepentingan nasional itu sendiri. Dimensi ketiga menegaskan bahwa keterlibatan Jepang dalam tatanan internasional bukan sekadar pilihan diplomatik, melainkan bagian integral dari strategi untuk menjaga kelangsungan negaranya di tengah perubahan keseimbangan kekuatan global.

Dalam konteks penelitian ini, dimensi kedua menjadi titik rujukan yang paling relevan. Dokumen *National Security Strategy 2022* secara eksplisit mengakui bahwa Jepang menghadapi tantangan domestik yang serius, yakni populasi yang menurun dan menua dengan tingkat kelahiran yang rendah, serta kondisi fiskal yang berat. Untuk mengatasi tantangan ekonomi dan sosial tersebut sekaligus mendorong pertumbuhan ekonomi, Dalam dokumen ditegaskan bahwa Jepang harus memastikan lingkungan internasional yang kondusif bagi aktivitas ekonomi dan sosial lintas batas, termasuk pergerakan manusia. Pernyataan ini menempatkan mobilitas tenaga kerja internasional sebagai bagian dari respons strategis Jepang terhadap krisis demografinya. Ketersediaan tenaga kerja asing dengan demikian menjadi salah satu aspek yang secara langsung mendukung

kemampuan Jepang dalam mempertahankan pertumbuhan ekonominya, yang dalam National Security Strategy 2022 ditempatkan sebagai fondasi utama perdamaian dan keamanan nasional. Oleh karena itu, skema SSW merupakan instrumen kebijakan yang berakar pada kepentingan nasional Jepang sebagaimana dirumuskan dalam dokumen tersebut.

Krisis demografi yang dihadapi Jepang sebenarnya telah menjadi kekhawatiran jauh sebelum National Security Strategy 2022 dipublikasikan. Penurunan populasi dan penuaan masyarakat yang terus berlangsung sejak dekade-dekade sebelumnya telah menempatkan Jepang pada kondisi di mana kapasitas sumber daya domestik tidak lagi memadai untuk memenuhi kebutuhan pasar tenaga kerjanya (OECD, 2025a). Tekanan inilah yang kemudian mendorong Jepang melakukan penyesuaian kebijakan secara konkret pada tahun 2018, dengan menggeser pendekatan kebijakan imigrasinya dari yang sebelumnya sangat terbatas menuju model yang lebih selektif dan adaptif. Pergeseran ini ditandai dengan dibukanya jalur penerimaan tenaga kerja asing pada sektor-sektor tertentu yang mengalami kekurangan tenaga kerja akut melalui program *Specified Skilled Worker* (Chiavacci, 2025; Milly, 2020). Jika sebelumnya Jepang cenderung menghindari penerimaan pekerja asing, khususnya pada kategori non-terampil, maka dalam fase ini negara mulai mengakui bahwa keterbatasan sumber daya domestik tidak lagi mampu memenuhi kebutuhan pasar tenaga kerja. Dengan demikian, transformasi kebijakan ini dapat dipahami sebagai respons strategis negara dalam menjaga keberlanjutan pertumbuhan ekonomi sekaligus

mempertahankan stabilitas domestik, sejalan dengan prioritas kepentingan nasional yang telah dirumuskan.

Namun, transformasi kebijakan imigrasi Jepang tidak dapat dipahami sebagai konsekuensi yang terjadi secara otomatis akibat krisis demografi. Meskipun tekanan terhadap pasar tenaga kerja terus meningkat selama beberapa dekade terakhir, Jepang pada kenyataannya tidak serta-merta mengubah pendekatan imigrasinya. Sebaliknya, negara tetap mempertahankan kebijakan yang relatif restriktif terhadap masuknya tenaga kerja asing dalam jangka waktu yang cukup panjang. Kondisi ini menunjukkan bahwa hubungan antara krisis demografi dan perubahan kebijakan imigrasi bukanlah hubungan sebab-akibat yang sederhana. Tekanan demografi terlebih dahulu harus dipersepsikan sebagai ancaman terhadap kepentingan nasional sebelum mendorong lahirnya penyesuaian kebijakan (Chiavacci, 2025; Oishi, 2021). Dengan demikian, transformasi kebijakan imigrasi Jepang merupakan hasil dari proses pertimbangan politik dan strategis yang berlangsung secara bertahap.

Dalam proses tersebut, pemerintah Jepang dihadapkan pada sejumlah alternatif kebijakan yang masing-masing memiliki keuntungan dan keterbatasan. Alternatif pertama adalah memaksimalkan sumber daya domestik melalui peningkatan partisipasi perempuan dan lansia dalam pasar kerja. Upaya ini sebenarnya telah dilakukan secara intensif sejak era *Womenomics* di bawah pemerintahan Shinzo Abe (*Spotlight on Japan*, n.d.). Data OECD menunjukkan bahwa tingkat partisipasi angkatan kerja perempuan Jepang meningkat dari sekitar

63% pada tahun 2012 menjadi lebih dari 74% pada tahun 2023, salah satu yang tertinggi di antara negara-negara OECD (OECD, 2024b).

Jepang juga berupaya mengatasi kekurangan tenaga kerja melalui peningkatan partisipasi kelompok usia lanjut dalam pasar kerja. Data Statistics Bureau of Japan menunjukkan bahwa tingkat pekerjaan (*employment rate*) penduduk usia 65-69 tahun mencapai 52,0% pada tahun 2023, yang berarti lebih dari separuh kelompok usia tersebut masih aktif bekerja. Meskipun angka ini lebih rendah dibandingkan kelompok usia 60-64 tahun yang mencapai 74,0%, tren partisipasi kerja kelompok usia 65-69 tahun terus meningkat dalam beberapa tahun terakhir (Statistics Bureau of Japan, 2024). Kondisi ini menunjukkan bahwa pemerintah Jepang telah berhasil memperpanjang masa kerja penduduk lanjut usia sebagai salah satu strategi untuk merespons penyusutan tenaga kerja domestik. Namun demikian, peningkatan partisipasi kedua kelompok tersebut belum mampu mengimbangi penyusutan populasi usia kerja yang terus berlangsung. Menurut National Institute of Population and Social Security Research (IPSS), jumlah penduduk usia produktif Jepang (15-64 tahun) telah menurun dari sekitar 87 juta jiwa pada tahun 1995 menjadi sekitar 73 juta jiwa pada tahun 2024 dan diproyeksikan terus menyusut hingga berada di bawah 60 juta jiwa pada pertengahan abad ke-21 (*Population Projections for Japan (2023 Revision): 2021 to 2070*, n.d.).

Alternatif kedua yang ditempuh Jepang adalah meningkatkan penggunaan teknologi, otomatisasi, dan robotika untuk mengurangi ketergantungan pada

tenaga kerja manusia. Upaya ini terlihat dari posisi Jepang sebagai salah satu negara dengan tingkat robotisasi industri tertinggi di dunia. Laporan *World Robotics 2024* mencatat bahwa pada tahun 2023 terdapat 435.299 robot industri yang beroperasi di pabrik-pabrik Jepang, meningkat 5% dibandingkan tahun sebelumnya (International Federation of Robotics (IFR), 2024). Namun, berbagai penelitian OECD menunjukkan bahwa otomatisasi tidak dapat sepenuhnya menggantikan kebutuhan tenaga kerja pada sektor-sektor yang sangat bergantung pada interaksi manusia seperti perawatan lansia, layanan kesehatan, perhotelan, restoran, pertanian, dan konstruksi (OECD, 2024b, 2025a). Justru sektor-sektor inilah yang mengalami kekurangan tenaga kerja paling akut akibat penuaan penduduk.

Namun pilihan untuk memperluas penerimaan tenaga kerja asing juga bukan tanpa adanya risiko. Jepang secara historis dikenal sebagai negara yang memiliki pendekatan berhati-hati terhadap imigrasi. Sejak periode pasca-Perang Dunia II, akibat kuatnya paham *Nihonjinron* di masyarakat kebijakan migrasi Jepang lebih banyak diarahkan pada pengelolaan kebutuhan tenaga kerja secara terbatas dibandingkan pembentukan masyarakat imigran permanen. Selain itu, sejumlah kalangan politik, khususnya dalam Liberal Democratic Party (LDP), memandang bahwa peningkatan jumlah penduduk asing dalam skala besar berpotensi menimbulkan tantangan terhadap kohesi sosial, identitas nasional, serta stabilitas domestik (Milly, 2020). Oleh karena itu, setiap usulan perluasan kebijakan imigrasi harus mempertimbangkan tidak hanya kebutuhan ekonomi, tetapi juga implikasi sosial dan politik yang mungkin muncul.

Dilema tersebut menunjukkan bahwa pemerintah Jepang menghadapi situasi yang kompleks. Di satu sisi, mempertahankan kebijakan imigrasi yang sangat terbatas berisiko memperburuk kekurangan tenaga kerja, mengurangi kapasitas produksi nasional, serta memperlambat pertumbuhan ekonomi. Di sisi lain, liberalisasi migrasi secara luas berpotensi menimbulkan resistensi politik dan sosial yang dapat mengganggu stabilitas domestik. Dalam kondisi seperti ini, negara dituntut untuk memilih kebijakan yang mampu menjaga kepentingan nasional secara menyeluruh, bukan hanya menyelesaikan satu persoalan tertentu. Dengan kata lain, pemerintah Jepang harus mencari titik keseimbangan antara kebutuhan ekonomi dan stabilitas sosial dalam merumuskan respons terhadap krisis demografi.

Situasi tersebut dapat dipahami melalui rasionalitas yang dikemukakan Hans J. Morgenthau. Dalam *Politics Among Nations*, Morgenthau menjelaskan bahwa negara bertindak sebagai aktor rasional yang berupaya mempertahankan dan meningkatkan kekuatannya melalui kebijakan yang berorientasi pada kepentingan nasional. Rasionalitas dalam perspektif realisme tidak berarti bahwa negara selalu mencapai hasil yang sempurna, melainkan bahwa negara berusaha memilih alternatif tindakan yang dinilai paling menguntungkan dibandingkan pilihan-pilihan lain yang tersedia. Oleh karena itu, kebijakan negara tidak lahir semata-mata karena adanya tekanan eksternal maupun domestik, tetapi karena negara menilai bahwa suatu tindakan tertentu merupakan pilihan yang paling efektif untuk mempertahankan kepentingan nasional dalam kondisi yang dihadapinya (Morgenthau et al., 2006, pp. 4–5).

Transformasi kebijakan imigrasi Jepang juga dapat dipahami melalui prudence yang dikemukakan Hans J. Morgenthau. Dalam *Politics Among Nations*, Morgenthau menempatkan prudence sebagai kebajikan politik tertinggi (*the supreme virtue in politics*) yang harus dimiliki oleh seorang negarawan dalam merumuskan kebijakan negara. Prudence merujuk pada kemampuan untuk menilai secara rasional hubungan antara tujuan yang ingin dicapai dengan konsekuensi yang mungkin ditimbulkan oleh suatu tindakan politik. Bagi Morgenthau, keputusan politik tidak dapat didasarkan semata-mata pada pertimbangan moral, ideologi, ataupun preferensi pribadi pemimpin, melainkan harus berangkat dari penilaian yang realistis terhadap kondisi yang dihadapi negara. Oleh karena itu, seorang negarawan dituntut untuk mempertimbangkan berbagai alternatif kebijakan, menghitung keuntungan dan kerugian dari setiap pilihan, serta memilih tindakan yang paling memungkinkan untuk menjaga dan memajukan kepentingan nasional dalam situasi tertentu (Morgenthau et al., 2006, pp. 12–13).

Dalam konteks Jepang, krisis demografi menempatkan pemerintah pada situasi yang menuntut pengambilan keputusan strategis. Di satu sisi, mempertahankan kebijakan imigrasi yang sangat terbatas berpotensi memperburuk kekurangan tenaga kerja, menekan kapasitas produksi, memperlambat pertumbuhan ekonomi, serta meningkatkan beban fiskal akibat penuaan penduduk. Di sisi lain, membuka migrasi secara luas juga berpotensi menimbulkan resistensi sosial dan politik mengingat Jepang secara historis memiliki pendekatan yang berhati-hati terhadap imigrasi dan penduduk asing.

Dalam kondisi tersebut, pemerintah Jepang tidak memilih salah satu pilihan secara ekstrem, melainkan mengambil kebijakan yang dianggap paling mampu menjaga kepentingan nasional dengan risiko yang tetap terkendali.

Program Specified Skilled Worker (SSW) mencerminkan penerapan prinsip *prudence* tersebut. Jepang membuka akses bagi tenaga kerja asing untuk mengatasi kekurangan tenaga kerja yang mengancam keberlanjutan ekonomi nasional, namun pada saat yang sama tetap mempertahankan kontrol yang ketat melalui pembatasan sektor pekerjaan, persyaratan kemampuan bahasa, sertifikasi keterampilan, mekanisme evaluasi, serta pengaturan izin tinggal yang terukur. Kebijakan ini menunjukkan bahwa Jepang tidak mengubah kebijakan imigrasinya karena perubahan nilai atau identitas nasional, melainkan karena adanya pertimbangan rasional mengenai kebutuhan negara untuk mempertahankan kapasitas ekonomi dan stabilitas nasional di tengah tekanan demografi yang semakin besar. Dengan demikian, transformasi kebijakan imigrasi Jepang melalui program SSW dapat dipahami sebagai hasil dari kalkulasi *prudence* yang bertujuan menjaga kepentingan nasional dalam kondisi keterbatasan sumber daya domestik.

Dalam *Politics Among Nations* Hans J. Morgenthau juga memandang kekuatan nasional sebuah negara tidak ditentukan oleh satu faktor tunggal, melainkan oleh sejumlah elemen yang saling menopang, mencakup geografi, sumber daya alam, kapasitas industri, kesiapan militer, populasi, karakter nasional, moral nasional, serta kualitas diplomasi dan pemerintahan (Morgenthau

et al., 2006). Elemen-elemen ini tidak berdiri sendiri, melainkan membentuk satu kesatuan yang menentukan seberapa besar kemampuan sebuah negara dalam mempertahankan posisinya di panggung internasional. Dalam konteks Jepang, tekanan demografi yang menggerus populasi usia produktif tidak hanya berdampak pada satu elemen saja, tetapi secara berantai mengancam hampir seluruh elemen kekuatan nasional tersebut, dari kapasitas industri yang bergantung pada ketersediaan tenaga kerja, hingga kualitas pemerintahan yang dituntut merespons krisis secara efektif. Perubahan kebijakan imigrasi melalui skema SSW dengan demikian dapat dipahami sebagai upaya negara untuk mencegah efek domino dari penurunan satu elemen kekuatan nasional terhadap elemen-elemen lainnya.

Dari seluruh elemen tersebut, populasi dan kapasitas industri menjadi dua yang paling langsung terdampak oleh krisis demografi Jepang, dan keduanya saling terkait erat dalam kerangka analisis Morgenthau. Morgenthau menegaskan bahwa tanpa populasi yang memadai, tidak ada kapasitas industri yang dapat dibangun dan dipertahankan, sebab industri modern membutuhkan tenaga kerja dalam jumlah besar untuk menggerakkan produksi, logistik, dan inovasi. Morgenthau juga menegaskan bahwa yang diperhitungkan bukan hanya jumlah populasi, tetapi komposisi usianya. Negara dengan proporsi penduduk usia produktif yang besar akan memiliki kekuatan yang lebih unggul dibanding negara yang populasinya didominasi oleh kelompok usia lanjut. Pernyataan ini merupakan cerminan secara langsung pada kondisi Jepang, sehingga argumen Morgenthau bahwa “a considerable decline in the manpower of a nation...spells a

decline in national power” bukan sekadar proposisi teoritis, melainkan deskripsi yang tepat atas ancaman nyata yang dihadapi Jepang (Morgenthau et al., 2006, p. 145).

Merujuk pada keseluruhan kerangka analisis Morgenthau, skema SSW dapat dibaca sebagai manifestasi konkret dari logika realis dalam kebijakan domestik Jepang. Negara yang rasional, dalam pandangan Morgenthau, tidak akan membiarkan elemen-elemen kekuatan nasionalnya terkikis tanpa respons strategis yang terukur. Morgenthau bahkan secara langsung merujuk pada pengalaman Amerika Serikat, di mana gelombang imigrasi besar sepanjang abad ke-19 hingga awal abad ke-20 menjadi faktor yang menopang kebangkitan Amerika sebagai kekuatan besar, dikarenakan imigrasi mengisi kebutuhan sumber daya manusia yang tidak dapat dipenuhi oleh pertumbuhan populasi domestik semata (Morgenthau et al., 2006, p. 144). Kesamaan pola antara pengalaman Amerika Serikat dan kondisi yang dihadapi Jepang saat ini menempatkan kebijakan SSW dalam logika yang sama, bahwa penerimaan tenaga kerja asing secara terstruktur merupakan instrumen rasional untuk mencegah terkikisnya kekuatan nasional akibat defisit sumber daya manusia domestik. Dengan demikian, dalam kerangka realisme Morgenthau, kebijakan SSW bukan sekadar respons teknis terhadap kekurangan tenaga kerja, melainkan cerminan dari kalkulasi strategis negara dalam mempertahankan basis kekuatan nasionalnya di tengah tekanan demografi yang terus berlangsung.

Kalkulasi strategis negara tersebut kemudian terwujud dalam bentuk kebijakan yang terukur. Pemerintah Jepang menempatkan kebijakan imigrasi sebagai salah satu solusi dalam merespons kebutuhan tenaga kerja nasional, dengan melihatnya sebagai mekanisme untuk mengatasi kekurangan tenaga kerja pada sektor-sektor tertentu yang menghadapi tekanan paling besar akibat perubahan demografi. Arah kebijakan ini menunjukkan bahwa pengelolaan imigrasi di Jepang didasarkan pada kebutuhan ekonomi serta kekurangan tenaga kerja di pasar. Hal tersebut tampak dari ekspansi sektor industri dalam program *Specified Skilled Worker*, yang awalnya hanya mencakup 12 sektor industri kemudian seiring berjalannya waktu dan makin meluasnya tekanan kekurangan tenaga kerja di berbagai sektor, cakupan kebijakan Specified Skilled Worker selanjutnya diperluas hingga mencakup 16 sektor industri pada April 2024. Perluasan cakupan SSW ini menegaskan bahwa Jepang berupaya untuk memenuhi kebutuhan pasar tenaga kerja yang semakin meluas ke berbagai sektor akibat krisis demografi yang berkelanjutan.

Keterbukaan tersebut, bagaimanapun tidak serta merta menggeser posisi negara sebagai pemegang kendali penuh atas arus migrasi. Jepang tetap mempertahankan kontrol yang ketat terhadap arus migrasi, baik dari segi jumlah pekerja yang diterima, sektor penempatan, maupun durasi izin tinggal. Hal ini sejalan dengan temuan wawancara bersama LPK Hadetama yang menyebutkan bahwa ke depan pemerintah Jepang cenderung akan semakin memperketat proses penerimaan tenaga kerja asing tanpa mengurangi kuota yang tersedia. Oleh karena itu, lembaga pengirim tenaga kerja dituntut untuk melakukan penyaringan yang

lebih selektif serta meningkatkan kualitas pendidikan dan pelatihan calon pekerja agar mampu memenuhi standar yang terus meningkat dari pemerintah Jepang. Dengan demikian, kebijakan imigrasi Jepang dirancang secara pragmatis dan terukur sebagai bagian dari strategi untuk menjaga stabilitas ekonomi nasional sekaligus memastikan kualitas tenaga kerja asing yang masuk tetap terjaga.

Kondisi tersebut semakin menarik untuk dicermati ketika dihadapkan pada konteks kepemimpinan yang sedang berjalan. Di bawah kepemimpinan Perdana Menteri Sanae Takaichi yang resmi terpilih pada 21 Oktober 2025, muncul dinamika yang secara teoritis relevan antara preferensi ideologis pemimpin dan tuntutan kepentingan nasional. Sebagai tokoh Liberal Democratic Party yang mengusung nilai konservatif dan menekankan homogenitas sosial, PM Takaichi pada dasarnya sangat berhati-hati terhadap keberadaan tenaga kerja asing di Jepang. Sikap ini bukan tanpa dasar, sebab kalangan konservatif Jepang secara historis memandang masuknya tenaga kerja asing dalam jumlah besar sebagai ancaman terhadap identitas budaya yang selama ini dijaga ketat. Namun dalam praktiknya, kebijakan penerimaan tenaga kerja asing tetap dipertahankan sebagai instrumen penting untuk menjaga stabilitas ekonomi dalam merespons krisis demografi yang terus berlangsung.

Morgenthau secara tegas membedakan antara “*official duty*” seorang pemimpin negara, yaitu berpikir dan bertindak berdasarkan kepentingan nasional, dengan “*personal wish*”, yaitu nilai-nilai moral dan preferensi politik yang diyakini secara pribadi (Morgenthau et al., 2006, p. 7). Dalam kerangka ini,

kehati-hatian PM Takaichi terhadap tenaga kerja asing merupakan cerminan dari *personal wish*, sementara dipertahankannya kebijakan SSW adalah wujud dari *official duty* yang tidak memberi ruang untuk mengabaikan realitas struktural yang dihadapi negara. Morgenthau bahkan secara eksplisit menyatakan bahwa seorang negarawan harus mampu membedakan antara apa yang diinginkan secara universal dan apa yang memungkinkan dalam konteks waktu dan tempat yang konkret (Morgenthau et al., 2006, p. 7). Morgenthau juga menegaskan bahwa kualitas sebuah kebijakan tidak dinilai dari motif pemimpinnya, melainkan dari kemampuan intelektual dan politiknya dalam menerjemahkan pemahaman atas realitas ke dalam tindakan yang berhasil. Dengan kata lain, seorang pemimpin yang secara pribadi skeptis terhadap imigrasi namun tetap mempertahankan kebijakan SSW justru sedang memperlihatkan kematangan berpolitik dalam kerangka realis.

Bukti paling konkret dari hal tersebut adalah bahwa alih-alih mengurangi kuota penerimaan, pemerintah justru memilih memperketat standar dan mekanisme seleksi terhadap pekerja asing yang masuk. Pendekatan ini mencerminkan bahwa yang berubah bukan komitmen terhadap kebijakan, melainkan cara negara mengelola kebijakan tersebut agar tetap selaras dengan kepentingan nasional secara menyeluruh. Hal ini sejalan dengan apa yang disampaikan LPK Hadetama, bahwa ke depan pemerintah Jepang cenderung semakin memperketat proses seleksi tanpa mengurangi kuota yang tersedia, yang berarti lembaga pengirim tenaga kerja dituntut untuk meningkatkan kualitas calon pekerja secara konsisten. Pilihan kebijakan ini menunjukkan bahwa perbedaan

latar belakang ideologis pemimpin tidak secara signifikan mengubah arah utama kebijakan, karena orientasinya tetap pada pemenuhan kebutuhan pasar tenaga kerja dan stabilitas ekonomi sebagai pilar kepentingan nasional Jepang. Dalam logika realis Morgenthau, inilah yang membedakan pemimpin yang efektif dari yang tidak, yaitu kemampuan untuk menempatkan kepentingan nasional di atas keyakinan pribadi ketika realitas menuntutnya.

Secara keseluruhan, transformasi kebijakan imigrasi Jepang mencerminkan kalkulasi rasional negara dalam mempertahankan kepentingan nasional di tengah tekanan demografi. Negara berupaya menyeimbangkan kebutuhan ekonomi dengan stabilitas sosial melalui kebijakan yang selektif dan terkontrol. Perubahan ini menunjukkan bahwa Jepang mulai mengakui peran tenaga kerja asing sebagai komponen penting dalam menopang perekonomian nasional. Namun, pendekatan yang diambil tetap berhati-hati dan tidak mengarah pada keterbukaan penuh. Dengan demikian, kebijakan imigrasi Jepang dapat dipahami sebagai strategi adaptif yang dirancang untuk menjaga keberlanjutan ekonomi dan stabilitas nasional dalam jangka panjang.

3.3. Program *Specified Skilled Worker* (SSW) sebagai Instrumen Pemenuhan Kepentingan Nasional

Program *Specified Skilled Worker* (SSW) atau *Tokutei Ginou* merupakan instrumen strategis negara dalam merespons tekanan struktural akibat krisis demografi. Program ini secara resmi mulai diberlakukan pada April 2019 setelah amandemen terhadap *Immigration Control and Refugee Recognition Act* pada tahun 2018. Specified Skilled Worker adalah jenis status izin tinggal baru yang dibuat oleh Pemerintah Jepang untuk menerima pekerja asing berketerampilan spesifik di sektor tertentu. Pengelolaan utama kebijakan ini berada di bawah Immigration Services Agency of Japan, yang merupakan unit pelaksana di bawah Ministry of Justice of Japan, dan bertanggung jawab atas penetapan status izin tinggal, prosedur visa, serta kerangka hukum imigrasi. Ministry of Justice of Japan juga bekerja sama dengan kementerian sektoral terkait ketenagakerjaan, industri serta kementerian luar negeri.

Kemunculan SSW tidak dapat dilepaskan dari kegagalan program *Technical Intern Training Program* (TITP) dalam menjawab kebutuhan tenaga kerja jangka menengah dan panjang. Meskipun TITP sejak lama menjadi pintu masuk utama pekerja asing, program tersebut banyak dikritik karena eksploitasi, perlindungan hak yang lemah, dan orientasi pelatihan yang sering tidak sesuai dengan praktik di lapangan. Kritik internasional dan domestik terhadap TITP mendorong pemerintah Jepang untuk merancang skema baru yang lebih transparan dan berbasis hubungan kerja formal. Specified Skilled Worker hadir sebagai alternatif yang secara eksplisit diarahkan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan tenaga kerja aktual di sektor-sektor industri yang mengalami

kekurangan tenaga kerja, dan bukan hanya sekedar program pelatihan saja (BROOKS, 2024).

Dalam struktur kebijakannya, SSW dibagi menjadi dua kategori utama, yaitu SSW (i) dan SSW (ii), yang memiliki karakteristik dan implikasi kebijakan yang berbeda. SSW (i) ditujukan bagi pekerja asing berketerampilan menengah yang dapat bekerja di Jepang hingga lima tahun tanpa hak membawa keluarga. Sebaliknya, SSW (ii) ditujukan bagi pekerja dengan keterampilan lebih tinggi dan memberikan peluang untuk perpanjangan izin tinggal tanpa batas, reunifikasi keluarga, serta jalur menuju izin tinggal permanen. Kebijakan Specified Skilled Worker mencakup 16 sektor industri, namun cakupan tersebut tidak berlaku sama pada setiap kategorinya. SSW (i) hanya tersedia pada bidang keperawatan, bisnis transportasi mobil, perkeretaapian, kehutanan, dan industri kayu, berbeda dengan SSW (ii) yang memiliki cakupan lebih luas (*What Is the SSW ? | Japan Is Looking for Specified Skilled Workers!*, n.d.).

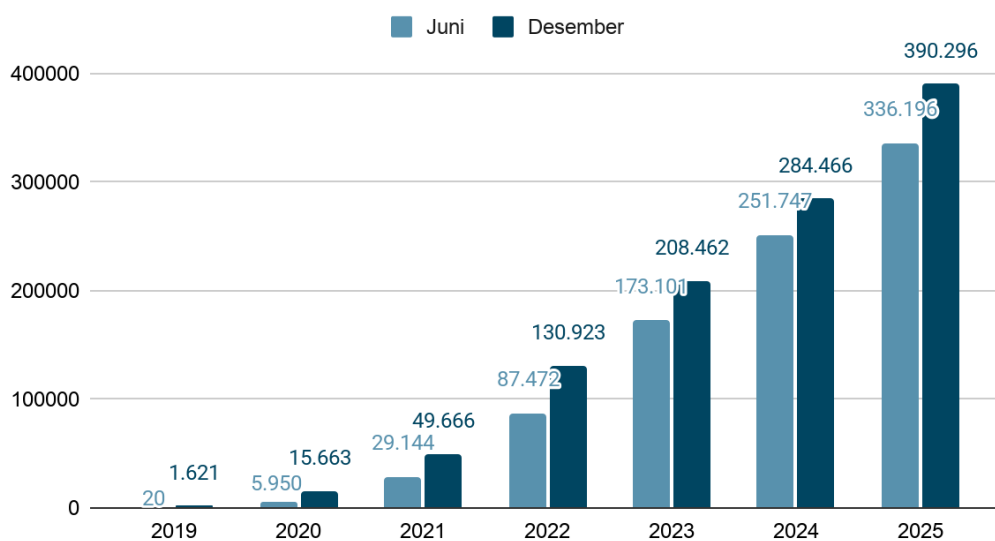
Struktur program Specified Skilled Worker menunjukkan bahwa Jepang tidak sekedar membuka akses masuk bagi tenaga kerja asing, tetapi secara aktif merancang mekanisme yang memungkinkan negara tetap mengendalikan proses migrasi sesuai kebutuhan nasional. Hal ini terlihat dari perbedaan antara kategori SSW (i) dan SSW (ii). Sebagian besar pekerja asing ditempatkan dalam kategori SSW (i) yang memiliki batas masa tinggal dan tidak memberikan hak reunifikasi keluarga. Sebaliknya, akses menuju tinggal jangka panjang hanya diberikan kepada pekerja yang memenuhi standar keterampilan yang lebih tinggi melalui kategori SSW (ii). Perbedaan ini menunjukkan bahwa Jepang menerapkan

pendekatan yang selektif dan bertahap dalam mengelola migrasi tenaga kerja. Negara memperoleh manfaat ekonomi dari masuknya tenaga kerja asing untuk mengatasi kekurangan pekerja, namun tetap mempertahankan kontrol terhadap dampak sosial dan demografis yang mungkin muncul dari migrasi permanen. Dengan demikian, desain kelembagaan SSW mencerminkan upaya Jepang untuk menyeimbangkan kebutuhan tenaga kerja dengan preferensi domestik yang masih berhati-hati terhadap imigrasi berskala besar (Milly, 2020; Chiavacci, 2025).

Pada tahap awal implementasinya, kebijakan Specified Skilled Worker dirancang untuk mencakup 12 sektor industri yang secara konsisten mengalami kekurangan tenaga kerja domestik yang signifikan. Kedua belas sektor tersebut meliputi perawatan lansia, konstruksi, pertanian, perikanan, industri pengolahan makanan dan minuman, manufaktur mesin industri, manufaktur komponen elektronik, manufaktur peralatan listrik, pembersihan gedung, industri perhotelan dan pariwisata, perbaikan dan pemeliharaan otomotif, serta pembuatan kapal dan mesin kelautan (*What Is the SSW? | Japan Is Looking for Specified Skilled Workers!*, n.d.). Sektor-sektor ini umumnya ditandai oleh karakter pekerjaan yang menuntut fisik, jam kerja yang relatif panjang, serta tingkat ketertarikan yang rendah dari tenaga kerja muda Jepang. Kekurangan tenaga kerja pada sektor-sektor tersebut berdampak langsung pada keberlangsungan produksi, penyediaan layanan publik, dan rantai pasok industri nasional. Pembukaan akses bagi pekerja asing melalui SSW merupakan langkah strategis untuk menjaga stabilitas ekonomi dan operasional sektor-sektor vital.

Seiring berjalannya waktu dan semakin meluasnya tekanan kekurangan tenaga kerja lintas sektor, cakupan kebijakan Specified Skilled Worker kemudian diperluas hingga mencakup 16 sektor industri pada April 2024. Perluasan ini dilakukan dengan menambahkan empat sektor baru, yaitu transportasi otomotif (pengemudi bus dan truk), transportasi perkeretaapian, penerbangan (*ground handling* dan pemeliharaan pesawat), serta industri kehutanan (*What Is the SSW ? | Japan Is Looking for Specified Skilled Workers!*, n.d.). Penambahan sektor-sektor tersebut menunjukkan bahwa krisis tenaga kerja telah meluas ke berbagai sektor industri yang memiliki peran penting dalam menopang aktivitas ekonomi Jepang, sekaligus menimbulkan kekhawatiran bahwa tekanan ini berpotensi semakin meluas ke sektor-sektor lainnya di masa mendatang jika tidak diatasi secara efektif. Perluasan cakupan SSW ini menunjukkan adanya evaluasi kebijakan yang berkelanjutan berdasarkan kebutuhan riil pasar tenaga kerja.

Perubahan jumlah penduduk asing dengan Specified Skilled Worker



Gambar 3.1. Jumlah Penduduk dengan Visa SSW

Sumber: Laporan Immigration Services Agency of Japan 2025

Implementasi kebijakan Specified Skilled Worker menunjukkan peningkatan yang sangat signifikan dalam jumlah pekerja asing yang masuk melalui skema ini. Menurut laporan resmi Immigration Services Agency of Japan, jumlah penduduk asing dengan status visa SSW terus mengalami peningkatan setiap tahunnya sejak program ini mulai diterapkan pada 2019. Pada Desember 2019, jumlah pemegang visa SSW tercatat sebanyak 1.621 orang, kemudian meningkat menjadi 15.663 orang pada Desember 2020. Peningkatan tersebut terus berlanjut menjadi 49.666 orang pada Desember 2021 dan melonjak hingga 130.923 orang pada Desember 2022. Selanjutnya, jumlah tersebut mencapai 208.462 orang pada Desember 2023, meningkat kembali menjadi 284.466 orang pada Desember 2024, dan mencapai 390.296 orang pada Desember 2025 (*Operation Status of the Specified Skilled Worker System*, 2025).

Peningkatan yang konsisten ini menunjukkan bahwa program SSW semakin menjadi instrumen penting dalam pemenuhan kebutuhan tenaga kerja Jepang di tengah tekanan krisis demografi yang terus berkembang. Jika dilihat lebih rinci, pada Desember 2023 jumlah pemegang visa SSW mencapai 208.462 orang, kemudian meningkat menjadi 284.466 orang pada Desember 2024, yang berarti terdapat penambahan sekitar 76 ribu pekerja asing hanya dalam satu tahun. Selanjutnya, pada Desember 2025 jumlah tersebut kembali meningkat menjadi 390.296 orang atau bertambah lebih dari 105 ribu pekerja asing dibandingkan tahun sebelumnya. Peningkatan yang semakin besar setiap tahunnya menunjukkan

bahwa kebutuhan tenaga kerja Jepang terus mengalami kenaikan dan semakin bergantung pada masuknya tenaga kerja asing untuk menjaga keberlangsungan berbagai sektor industri. Kondisi ini juga memperlihatkan bahwa tekanan krisis demografi di Jepang belum menunjukkan tanda mereda, sehingga kebutuhan terhadap pekerja asing diperkirakan masih akan terus meningkat di masa mendatang.

Meskipun jumlah tenaga kerja asing yang masuk melalui skema SSW terus meningkat, angka tersebut dinilai masih belum cukup untuk mengimbangi penurunan populasi usia kerja Jepang dalam jangka panjang. Penelitian Oxford Economics menunjukkan bahwa meskipun Jepang telah meningkatkan jumlah pekerja asing secara signifikan, tingkat tersebut masih belum cukup untuk mengimbangi penurunan populasi usia kerja dalam jangka panjang. Bahkan, dengan asumsi arus masuk tenaga kerja asing sekitar 150.000 orang per tahun, tetap tidak akan cukup untuk mengimbangi penurunan populasi usia kerja domestik. Populasi usia kerja Jepang diproyeksikan tetap menyusut secara signifikan hingga beberapa dekade ke depan (Koido, 2025). Dari sini kita dapat menilai bahwasannya kebijakan seperti SSW, meskipun efektif dalam jangka pendek, masih memiliki keterbatasan dalam mengatasi akar permasalahan demografi.

Analisis dari Oxford Economics juga menegaskan bahwa untuk benar-benar menstabilkan populasi usia kerja, Jepang membutuhkan peningkatan jumlah imigran dalam skala yang jauh lebih besar. Menurut Oxford Economics

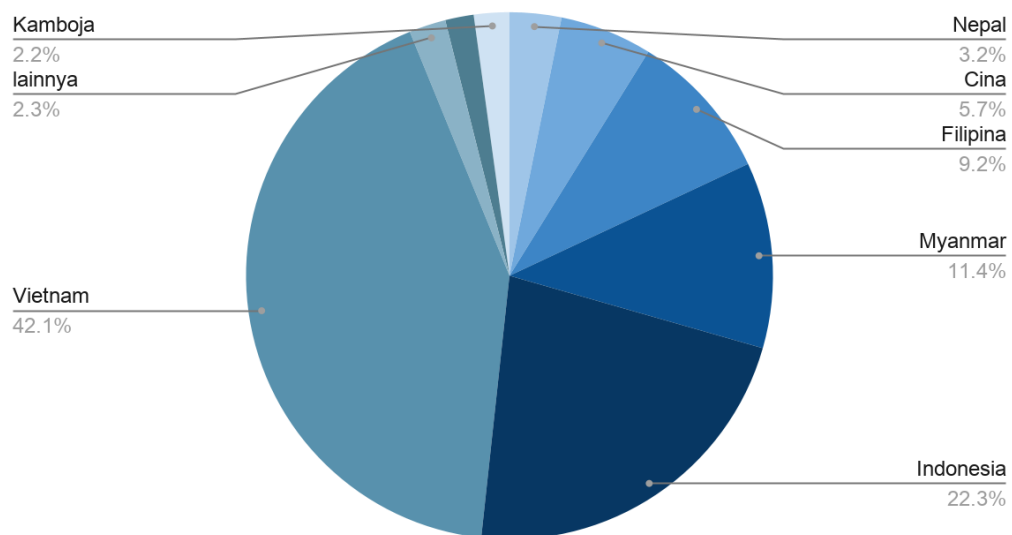
jika Jepang menerima 500.000 orang per tahun populasi usia kerja baru akan stabil pada tahun 2040-an (Koido, 2025). Namun, skenario tersebut tampaknya sulit direalisasikan karena adanya resistensi politik dan sosial terhadap peningkatan jumlah imigran secara signifikan seperti yang sudah saya bahas sebelumnya. Mungkin penambahan kuota penerimaan SSW dapat direalisasikan secara bertahap bersamaan dengan kebijakan lain yang dapat memulihkan kondisi krisis demografi di Jepang.

Temuan bahwa peningkatan jumlah pekerja asing melalui SSW belum mampu sepenuhnya menghentikan penyusutan populasi usia kerja menunjukkan bahwa kebijakan ini bukanlah solusi sempurna terhadap krisis demografi Jepang. Dalam perspektif realisme klasik Morgenthau, prinsip *prudence* mengharuskan negara mempertimbangkan konsekuensi dari berbagai alternatif tindakan sebelum mengambil keputusan. Morgenthau menyebut *prudence* sebagai “the weighing of the consequences of alternative political actions” (Morgenthau et al., 2006, p. 12). Oleh karena itu, keberhasilan suatu kebijakan tidak dinilai dari kemampuannya menghilangkan seluruh persoalan yang dihadapi negara, tetapi dari kemampuannya menghasilkan konsekuensi yang paling menguntungkan atau paling sedikit merugikan dibandingkan alternatif kebijakan lainnya.

Dalam konteks Jepang, mempertahankan kebijakan imigrasi yang sangat restriktif berpotensi mempercepat kekurangan tenaga kerja di berbagai sektor strategis, sedangkan liberalisasi migrasi secara luas menghadapi hambatan politik dan resistensi masyarakat. Di antara berbagai pilihan tersebut, SSW menjadi

instrumen yang memungkinkan negara memperoleh tambahan tenaga kerja dalam jumlah yang substansial tanpa harus mengubah secara drastis karakter dasar kebijakan migrasi Jepang. Oleh karena itu, meskipun belum mampu menyelesaikan akar persoalan demografi, keberadaan SSW tetap merepresentasikan pilihan kebijakan yang rasional dan paling memungkinkan untuk dijalankan dalam kondisi politik dan sosial Jepang saat ini (Koido, 2025; Morgenthau et al., 2006).

Number of foreign residents with specified skills by nationality



Gambar 3.2. Distribusi Kewarganegaraan Pekerja Asing Pemegang Visa Specified Skilled Worker di Jepang Tahun 2025

Sumber: Laporan Immigration Services Agency of Japan 2025

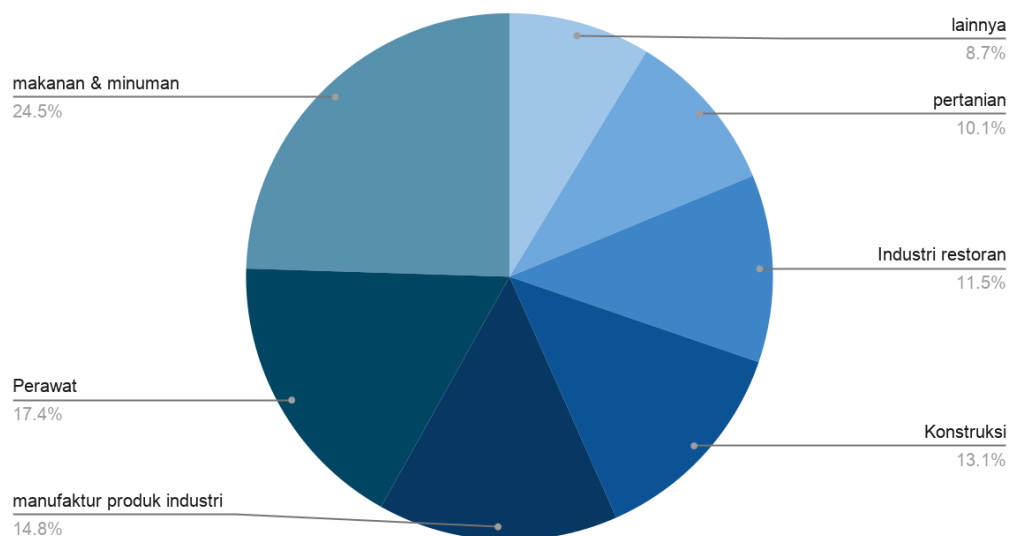
Pada Gambar 3.2. terlihat Komposisi kewarganegaraan pemegang visa Specified Skilled Worker menunjukkan bahwa negara-negara Asia mendominasi tenaga kerja asing di Jepang. Berdasarkan data tahun 2025, Vietnam menjadi

negara asal terbesar dengan jumlah 164.352 orang atau sekitar 42,1% dari total pemegang visa SSW. Posisi berikutnya ditempati Indonesia dengan 86.955 orang atau 22,3%, diikuti Myanmar sebanyak 44.523 orang dan Filipina sebanyak 35.862 orang. Dominasi negara-negara Asia Tenggara dalam skema SSW menunjukkan bahwa Jepang lebih banyak menarik tenaga kerja dari negara berkembang di kawasan Asia yang memiliki surplus tenaga kerja produktif. Hubungan ini bersifat saling menguntungkan dimana Jepang mendapatkan tenaga kerja dengan biaya jauh lebih rendah dari standar domestiknya, sedangkan pekerja Asia Tenggara memperoleh gaji empat hingga lima kali lebih tinggi dibanding upah minimum di negara asal mereka.

Selain faktor tadi, dominasi negara-negara tersebut juga dipengaruhi oleh keberadaan sistem perekrutan dan pelatihan tenaga kerja yang semakin terintegrasi dengan kebutuhan pasar kerja Jepang. Dalam konteks Indonesia misalnya, peningkatan jumlah pekerja melalui skema SSW tidak terlepas dari berkembangnya lembaga pelatihan kerja yang secara khusus mempersiapkan calon pekerja sesuai standar Jepang, salah satunya adalah LPK Hadetama yang menjadi informan dalam penelitian ini. Berdiri dan mulai menyalurkan tenaga kerja ke Jepang sejak 2020 setelah memperoleh izin resmi dari Kementerian Ketenagakerjaan, LPK Hadetama menjalankan program pengiriman melalui tiga jalur visa sekaligus yaitu *Technical Intern Training Program* (Ginou Jisshuusei), *Specified Skilled Worker* (Tokutei Ginou), dan pelajar bahasa (Ryuugaku). Menurut LPK Hadetama, sektor yang paling banyak dibutuhkan Jepang dapat dilihat dari bidang yang membuka sertifikasi keterampilan kerja, dan kebutuhan

itulah yang kemudian mendorong banyak LPK di Indonesia menjadikan sektor tersebut sebagai program khusus mereka. Salah satu contohnya adalah perawatan lansia (*kaigo*), yang banyak dijadikan program unggulan LPK karena tingginya permintaan dari pihak Jepang.

Number of foreign residents with specified skills by sector



Gambar 3.3. Distribusi Sektor Pekerja Asing Pemegang Visa Specified Skilled Worker di Jepang Tahun 2025

Sumber: Laporan Immigration Services Agency of Japan 2025

Distribusi pemegang visa SSW berdasarkan sektor semakin memperjelas gambaran tersebut. Berdasarkan data yang tersaji dalam diagram, sektor manufaktur makanan dan minuman menempati posisi teratas dengan 95.644

pekerja (24,5%), disusul sektor perawatan lansia dengan 67.871 pekerja (17,4%), manufaktur produk industri 57.576 pekerja (14,8%), konstruksi 51.122 pekerja (13,1%), industri restoran 44.925 pekerja (11,5%), pertanian 39.234 pekerja (10,1%), dan lainnya 33.924 pekerja (8,7%). Tingginya angka pada sektor perawatan lansia ini sejalan dengan apa yang disampaikan LPK Hadetama, bahwa permintaan Jepang terhadap tenaga perawat yang tinggi mendorong banyak LPK di Indonesia menjadikannya program unggulan. Hal yang sama berlaku pada sektor-sektor lainnya, dimana kebutuhan Jepang yang besar di bidang manufaktur, konstruksi, dan pertanian turut membentuk orientasi pelatihan lembaga-lembaga pengirim tenaga kerja di negara-negara Asia Tenggara, termasuk Indonesia.

Besarnya penyerapan tenaga kerja di berbagai sektor tersebut tidak terlepas dari karakter selektif yang melekat pada program SSW itu sendiri. Persyaratan seperti kemampuan bahasa, sertifikasi keterampilan, serta pengalaman kerja menunjukkan bahwa kebijakan ini tidak ditujukan untuk membuka migrasi secara luas, melainkan untuk menyaring tenaga kerja yang sesuai dengan kebutuhan spesifik industri serta sumber daya manusia yang mumpuni. Mekanisme ini memungkinkan negara untuk mengurangi risiko sosial sekaligus memastikan bahwa tenaga kerja yang masuk memiliki produktivitas yang optimal. Seleksi ketat dalam SSW tidak hanya berfungsi sebagai prosedur administratif, tetapi juga sebagai instrumen strategis dalam menjaga kualitas tenaga kerja asing.

Selain itu, desain kebijakan SSW yang berbasis pada kontrak kerja dengan durasi terbatas menunjukkan bahwa Jepang mengadopsi pendekatan migrasi yang bersifat temporer. Sistem pembaruan kontrak secara berkala yaitu setahun sekali

menegaskan bahwa keberadaan pekerja asing berada dalam kontrol yang ketat dan tidak secara otomatis mengarah pada status permanen. Dengan hal ini memungkinkan Jepang untuk mengevaluasi kinerja pekerja asing dan memperoleh manfaat ekonomi dari tenaga kerja asing secara optimal. Dengan kata lain, SSW dirancang Pemerintah untuk menghasilkan manfaat ekonomi maksimal dengan risiko sosial yang minimal.

Kebijakan imigrasi Jepang melalui Program Specified Skilled Worker (SSW) telah bertransformasi menjadi instrumen strategis dalam pemenuhan kepentingan nasional Jepang. Melalui pembukaan jalur tenaga kerja asing yang terarah pada sektor-sektor krusial, Jepang berupaya menjaga stabilitas produksi, keberlanjutan layanan sosial, serta daya saing ekonomi di tengah tekanan demografi. Kebijakan ini secara langsung berkaitan dengan upaya negara dalam mempertahankan kemakmuran ekonomi dan stabilitas domestik, yang merupakan bagian inti dari kepentingan nasional sebagaimana dirumuskan dalam *National Security Strategy*. Meskipun bersifat selektif dan terkontrol, SSW ini mencerminkan rasionalitas negara dalam merespons ancaman terhadap kapasitas nasional serta prinsip *prudence* melalui pemilihan alternatif kebijakan yang dinilai paling mampu meminimalkan risiko sekaligus mempertahankan kepentingan nasional. Dengan demikian, SSW tidak hanya berfungsi sebagai solusi teknis terhadap kekurangan tenaga kerja, tetapi juga sebagai instrumen kebijakan yang merefleksikan kalkulasi strategis Jepang dalam menjaga keberlanjutan ekonomi dan stabilitas nasional di tengah perubahan struktural demografi.