

BAB II

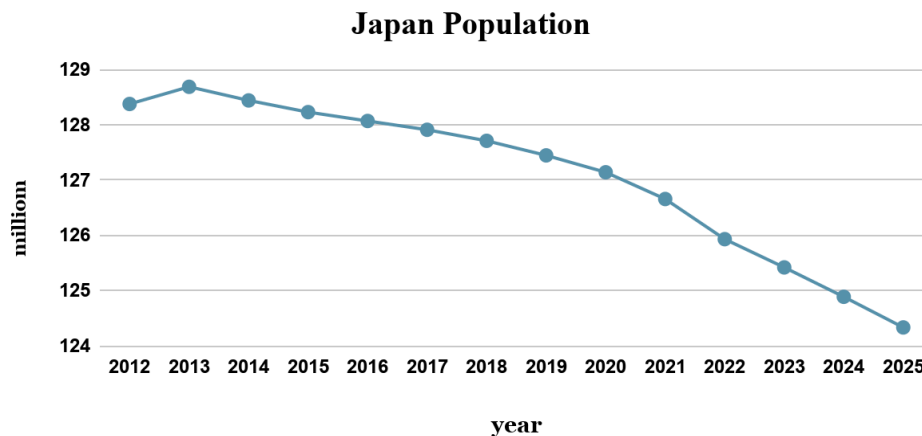
KONDISI DEMOGRAFIS DAN KEBIJAKAN IMIGRASI JEPANG

Bab ini menyajikan gambaran umum mengenai kondisi objektif yang membentuk latar belakang transformasi transformasi kebijakan imigrasi Jepang. Pembahasan diawali dengan pemetaan kondisi demografis Jepang kontemporer, yang ditandai oleh penurunan populasi dan penuaan penduduk sebagai tantangan negara. Selanjutnya, bab ini menguraikan implikasi demografis tersebut terhadap dinamika tenaga kerja dan perekonomian nasional, khususnya kaitannya dengan ketersediaan angkatan kerja dan stabilitas ekonomi. Setelah itu, bab ini menelusuri sejarah serta karakteristik kebijakan imigrasi Jepang yang mengalami transformasi seiring berjalannya waktu. Pada bagian akhir, pembahasan difokuskan pada kebijakan *Specified Skilled Worker* (SSW) sebagai instrumen kebijakan imigrasi kontemporer yang merepresentasikan respons negara terhadap tekanan demografis dan ekonomi yang semakin intens.

2.1. Kondisi Demografis Jepang Kontemporer

Dalam beberapa tahun terakhir, Jepang menghadapi perubahan besar dalam struktur penduduknya. Jumlah penduduk terus menurun dari tahun ke tahun, bersamaan dengan meningkatnya proporsi penduduk lanjut usia. Perubahan demografis ini bukan lagi fenomena sementara, melainkan kecenderungan jangka panjang yang memengaruhi kehidupan sosial dan ekonomi secara luas. Dampaknya terasa langsung pada ketersediaan tenaga kerja, keberlanjutan sistem kesejahteraan, serta kemampuan ekonomi nasional untuk tetap stabil. Oleh karena

itu, memahami kondisi demografis Jepang menjadi penting untuk melihat bagaimana tekanan struktural tersebut berkembang dan membentuk respons kebijakan negara, termasuk dalam bidang imigrasi.



Grafik 2.1. Pertumbuhan Populasi di Jepang

Sumber: Ministry of Internal Affairs and Communication Japan 2025

Penurunan populasi Jepang merupakan fenomena demografis yang telah berlangsung dalam jangka panjang. Berdasarkan data Daftar Penduduk Dasar yang diterbitkan oleh Ministry of Internal Affairs and Communications, jumlah penduduk Jepang pada tahun 2012 tercatat sebesar 128.373.879 jiwa dan sempat meningkat menjadi 128.684.379 jiwa pada tahun 2013. Namun setelah itu, jumlah penduduk mulai menunjukkan tren penurunan yang berkelanjutan. Pada tahun 2014 populasi Jepang turun menjadi 128.438.013 jiwa, kemudian kembali menurun menjadi 128.226.483 jiwa pada tahun 2015 dan 128.066.211 jiwa pada tahun 2016. Perkembangan ini menunjukkan bahwa titik balik demografi Jepang sebenarnya telah terjadi sejak pertengahan dekade 2010-an, ketika jumlah

penduduk mulai mengalami penyusutan secara konsisten (Ministry of Internal Affairs and Communications, n.d.).

Memasuki periode 2017 hingga 2020, tren penurunan populasi berlangsung secara konsisten dari tahun ke tahun. Jumlah penduduk Jepang tercatat sebesar 127.907.086 jiwa pada tahun 2017, kemudian menurun menjadi 127.707.259 jiwa pada tahun 2018 dan 127.443.563 jiwa pada tahun 2019. Pada tahun 2020, populasi kembali menyusut menjadi 127.138.033 jiwa. Tidak terdapat indikasi pemulihan jumlah penduduk dalam periode ini. Sebaliknya, penurunan yang terus berulang menunjukkan bahwa perubahan demografis yang terjadi bukan lagi sekadar fluktuasi sementara, melainkan telah berkembang menjadi pola struktural yang berkelanjutan (Ministry of Internal Affairs and Communications, n.d.).

Penurunan populasi semakin terlihat pada periode 2021 hingga 2025. Jumlah penduduk Jepang turun dari 126.654.244 jiwa pada tahun 2021 menjadi 125.927.902 jiwa pada tahun 2022, kemudian kembali menurun menjadi 125.416.877 jiwa pada tahun 2023. Tren tersebut berlanjut pada tahun 2024 dengan total populasi sebesar 124.885.175 jiwa dan mencapai 124.330.690 jiwa pada tahun 2025. Dengan demikian, dalam rentang waktu 2013–2025, Jepang kehilangan sekitar 4,35 juta penduduk. Besarnya penurunan tersebut menunjukkan bahwa Jepang telah memasuki fase *population decline* yang bersifat struktural dan berlangsung secara konsisten dalam jangka panjang sebagaimana yang dikatakan oleh David Reher. Fenomena ini juga menempatkan Jepang sebagai salah satu

negara maju dengan tingkat penyusutan populasi yang paling signifikan akibat kombinasi angka kelahiran yang rendah dan penuaan penduduk yang terus meningkat (Ministry of Internal Affairs and Communications, n.d.; Reher, 2007).

Menurut survei demografi resmi yang dilakukan oleh Ministry of Internal Affairs and Communications, per 1 Januari 2025, total populasi Jepang berdasarkan Daftar Penduduk Dasar adalah 124,33 juta jiwa. Dari jumlah tersebut, penduduk berkewarganegaraan Jepang tercatat sebesar 120.653.227 jiwa, sementara penduduk asing berjumlah 3.677.463 jiwa. Dibandingkan dengan tahun sebelumnya, jumlah penduduk Jepang menurun sebanyak 908.574 jiwa dari total 121.561.801 jiwa. Data ini menunjukkan bahwa penurunan populasi terutama disebabkan oleh berkurangnya jumlah penduduk domestik, sementara peningkatan penduduk asing belum mampu mengimbangi laju penurunan tersebut. Kondisi ini menegaskan bahwa penurunan populasi Jepang merupakan tantangan struktural yang semakin menguat dari tahun ke tahun (Ministry of Internal Affairs and Communications, n.d.).

Selain menurunnya jumlah total penduduk, Jepang juga mengalami peningkatan tajam dalam proporsi penduduk lanjut usia di dalam struktur demografinya. Pada 1 Oktober 2024, total populasi Jepang tercatat sekitar 123,80 juta jiwa, dengan jumlah penduduk berusia 65 tahun ke atas sebesar 36,24 juta jiwa, atau sekitar 29,3% dari total populasi nasional. Proporsi ini menunjukkan bahwa hampir sepertiga penduduk Jepang termasuk dalam kelompok usia lanjut, menjadikan Jepang sebagai masyarakat paling menua di dunia. Di antara

kelompok lansia tersebut, jumlah penduduk yang berusia 75 tahun ke atas mencapai 20,78 juta jiwa (16,8%), sedangkan populasi yang berusia 65–74 tahun sebanyak 15,47 juta jiwa (12,5%) (*Annual Report on the Ageing Society [Summary] FY2025*, n.d.). Menariknya, populasi lansia usia 75 tahun ke atas telah melampaui kelompok usia 65–74 tahun, yang mencerminkan tidak hanya banyaknya lansia, tetapi juga semakin lanjutnya usia penduduk lansia itu sendiri. Kondisi ini memperkuat tren penuaan yang semakin intens di Jepang.

Peningkatan proporsi lansia tersebut berdampak langsung pada struktur ketergantungan jumlah penduduk, di mana semakin banyak warga nonproduktif (usia lanjut) bergantung pada kelompok usia kerja yang semakin menyusut. Dapat dilihat bahwa terdapat tekanan yang semakin besar pada angkatan kerja produktif, karena lebih sedikit pekerja yang harus menopang kebutuhan ekonomi dan sosial dari lebih banyak lansia. Situasi ini tidak hanya memperberat beban pembiayaan layanan kesehatan dan jaminan sosial, tetapi juga mempengaruhi produktivitas nasional secara keseluruhan. Ketidakseimbangan antara penduduk usia lanjut dan usia kerja ini menjadi tantangan struktural yang perlu direspons oleh kebijakan publik. Kondisi ini menunjukkan bahwa penuaan populasi merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi dinamika ketenagakerjaan serta stabilitas ekonomi Jepang

Dampak penuaan penduduk semakin terasa dalam berbagai sektor sosial dan ekonomi di Jepang. Seiring dengan meningkatnya proporsi warga lanjut usia, kebutuhan akan layanan kesehatan jangka panjang, perawatan lansia, dan program

pensiun terus bertambah, sementara jumlah penduduk usia kerja yang menopang sistem tersebut justru semakin menyusut. Ketidakseimbangan ini memperlebar jarak antara permintaan dan ketersediaan tenaga kerja, sehingga menuntut adanya penyesuaian kebijakan untuk menjaga keberlanjutan sistem sosial dan ekonomi, termasuk melalui kebijakan imigrasi. Selain itu, penuaan populasi juga menimbulkan tekanan fiskal yang signifikan, karena negara harus mengalokasikan anggaran yang lebih besar untuk kesejahteraan lansia di tengah stagnasi basis pajak dan konsumsi domestik. Dengan demikian, penuaan penduduk tidak hanya menjadi isu sosial, tetapi juga tantangan ekonomi struktural yang memerlukan respons kebijakan yang adaptif dan berjangka panjang.

Kondisi penuaan penduduk tersebut tidak terlepas dari proses penurunan populasi yang berakar pada rendahnya tingkat kelahiran yang telah berlangsung selama beberapa dekade dan kini bersifat struktural. Salah satu faktor utama di balik rendahnya fertilitas di Jepang adalah menurunnya angka pernikahan, mengingat sebagian besar kelahiran masih terjadi dalam institusi pernikahan formal. Perubahan pola hidup generasi muda menunjukkan kecenderungan menunda atau bahkan menghindari pernikahan, yang secara langsung berdampak pada penurunan jumlah kelahiran. Berbagai studi menunjukkan bahwa meningkatnya jumlah individu yang tetap melajang hingga usia lanjut telah menjadi fenomena sosial yang semakin umum di Jepang, sehingga berkontribusi pada meningkatnya *childlessness* atau ketiadaan anak dalam rumah tangga (Wang, 2023). Dengan demikian, rendahnya fertilitas di Jepang tidak hanya merupakan

persoalan biologis, tetapi terkait erat dengan perubahan institusional dalam pembentukan keluarga.

Dari perspektif kultural dan sosial, norma gender tradisional Jepang turut memperdalam kecenderungan tersebut. Meskipun partisipasi perempuan dalam pendidikan dan dunia kerja meningkat, ekspektasi sosial terhadap perempuan sebagai pengasuh utama keluarga masih relatif kuat. Kondisi ini menciptakan dilema struktural bagi perempuan Jepang, di mana memilih untuk menikah dan memiliki anak sering kali berarti pengorbanan signifikan terhadap karir dan kemandirian ekonomi. Ketimpangan upah gender, terbatasnya peluang promosi, serta budaya kerja yang menuntut jam kerja panjang memperkuat persepsi bahwa pernikahan dan keibuan merupakan beban tambahan, bukan pilihan yang kompatibel dengan kehidupan profesional modern (Wang, 2023). Akibatnya, banyak perempuan menunda pernikahan atau memilih untuk tidak memiliki anak sama sekali sebagai bentuk strategi rasional dalam menghadapi struktur sosial yang kurang adaptif.

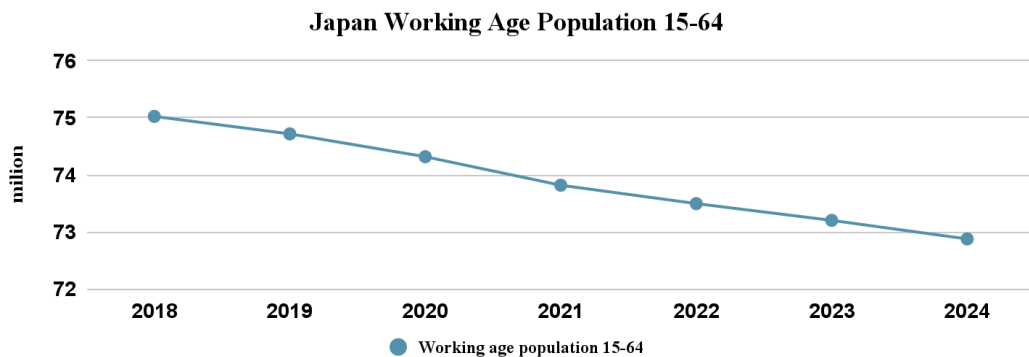
Faktor ekonomi turut berperan penting dalam mempercepat penurunan angka kelahiran dan jumlah penduduk di Jepang. Setelah runtuhnya *bubble economy* pada awal 1990-an, yaitu periode pertumbuhan ekonomi semu yang ditopang oleh lonjakan harga aset properti dan saham akibat ekspansi kredit dan deregulasi keuangan, Jepang memasuki masa stagnasi ekonomi yang berlangsung lama. Kejatuhan nilai aset dan krisis di sektor keuangan pada periode tersebut berdampak luas terhadap perekonomian nasional, terutama terhadap stabilitas

pasar tenaga kerja (Tsuruta, 1999). Salah satu dampak yang paling terasa adalah meningkatnya proporsi pekerja non-reguler dengan pendapatan tidak stabil serta jaminan sosial yang terbatas, khususnya di kalangan generasi muda. Dalam kondisi ekonomi yang tidak pasti ini, keputusan untuk menikah dan memiliki anak sering dipandang sebagai beban finansial yang besar, terlebih dengan tingginya biaya hidup di wilayah perkotaan seperti perumahan, pendidikan, dan kesehatan anak (Wang, 2023). Ketidakamanan ekonomi ini mendorong generasi muda untuk memprioritaskan stabilitas pribadi sebelum mempertimbangkan pembentukan keluarga, yang pada akhirnya menekan angka kelahiran secara signifikan.

Selain faktor ekonomi dan gender, perubahan nilai dan preferensi generasi muda turut membentuk dinamika penurunan populasi. Munculnya orientasi yang lebih individualistik, penekanan pada aktualisasi diri, serta perubahan persepsi terhadap makna pernikahan dan keluarga menggeser prioritas hidup masyarakat Jepang. *Popular culture* dan gaya hidup kontemporer juga berkontribusi secara tidak langsung dengan menawarkan bentuk pemenuhan emosional dan sosial di luar relasi keluarga tradisional. Kombinasi antara tekanan sosial, beban psikologis akibat budaya kerja intensif, serta meningkatnya kesadaran akan kesehatan mental membuat banyak individu memandang *parenthood* sebagai sumber tekanan tambahan, bukan sebagai tujuan hidup utama (Wang, 2023). Dengan demikian, penurunan populasi Jepang merupakan hasil dari interaksi kompleks antara faktor ekonomi, sosial, budaya, dan psikologis yang saling memperkuat satu sama lain.

2.2 Tenaga Kerja dan Perekonomian Jepang

Perubahan struktur demografi Jepang sebagaimana dipaparkan pada sub bab sebelumnya tidak berhenti pada persoalan jumlah penduduk dan penuaan semata, melainkan berimplikasi langsung pada dinamika tenaga kerja dan kinerja perekonomian nasional. Penurunan populasi dan meningkatnya proporsi lansia secara bertahap menggerus basis penduduk usia produktif yang menjadi tulang punggung aktivitas ekonomi. Akibatnya, pasar tenaga kerja Jepang menghadapi tantangan berupa menyusutnya jumlah angkatan kerja, meningkatnya rasio ketergantungan. Oleh karena itu, isu tenaga kerja tidak dapat dipisahkan dari kondisi demografis yang melatarbelakanginya, melainkan harus dipahami sebagai konsekuensi langsung dari perubahan populasi yang bersifat jangka panjang.

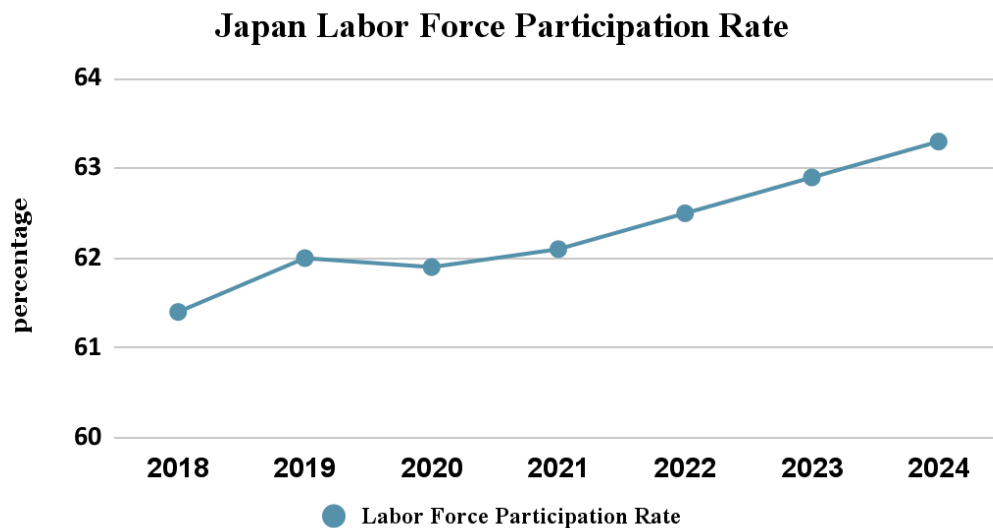


Grafik 2.2. Populasi Usia Produktif Jepang

Sumber: World Bank Website 2024

Penurunan populasi usia produktif menjadi salah satu tantangan paling nyata yang dihadapi Jepang dalam satu dekade terakhir. Data menunjukkan bahwa jumlah penduduk usia kerja (15-64 tahun) Jepang telah mengalami penurunan yang konsisten sejak pertengahan 1990-an, dari puncaknya sebesar 87,4 juta jiwa

pada tahun 1995 menjadi sekitar 72,8 juta jiwa pada tahun 2024 (World Bank, 2024b). Penurunan ini mencerminkan perubahan struktural yang berdampak langsung pada ketersediaan tenaga kerja nasional. Berkurangnya populasi usia produktif berarti semakin sedikit individu yang dapat menopang aktivitas ekonomi, membayar pajak, dan mendukung sistem kesejahteraan sosial. Kondisi ini menempatkan pasar tenaga kerja Jepang dalam situasi tekanan jangka panjang.



Grafik 2.3. Tingkat Partisipasi Tenaga Kerja Jepang

Sumber: World Bank Website 2024

Meskipun jumlah penduduk usia kerja terus menyusut, tingkat partisipasi angkatan kerja Jepang justru menunjukkan tren peningkatan yang konsisten dalam beberapa tahun terakhir. Data World Bank mencatat bahwa *labor force participation rate* Jepang meningkat secara bertahap dari 61,4 persen pada 2018, 62 persen pada 2019, sempat sedikit turun ke 61,9 persen pada 2020 akibat tekanan pandemi, kemudian kembali naik ke 62,1 persen pada 2021, 62,5 persen

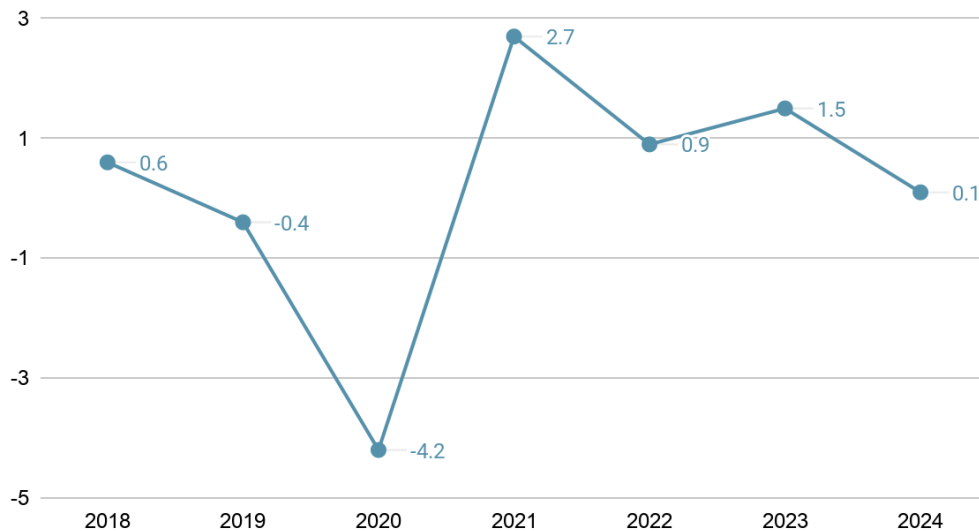
pada 2022, 62,9 persen pada 2023, hingga mencapai 63,3 persen pada 2024 (World Bank, 2024a). Kenaikan ini menunjukkan bahwa proporsi penduduk yang aktif atau bersedia bekerja semakin besar dari tahun ke tahun. Namun peningkatan tersebut terjadi di tengah basis populasi usia kerja yang terus mengecil, sehingga tidak serta-merta menghasilkan penambahan jumlah tenaga kerja secara absolut. Dengan kata lain, semakin banyak orang yang didorong masuk ke pasar kerja, tetapi jumlah orang yang tersedia untuk didorong itu sendiri semakin terbatas.

Kondisi ini mendorong Jepang untuk menggali setiap potensi tenaga kerja yang masih bisa dimanfaatkan dari dalam negeri. Peningkatan partisipasi tenaga kerja yang terjadi sebagian besar ditopang oleh masuknya kelompok usia lanjut dan perempuan ke pasar kerja secara lebih masif. Jepang telah menerapkan berbagai kebijakan untuk memperpanjang masa kerja, termasuk peningkatan usia pensiun dan kewajiban bagi perusahaan untuk mempertahankan pekerja hingga usia tertentu. Akibatnya, tingkat partisipasi kerja kelompok usia 55-64 tahun meningkat secara signifikan dalam satu dekade terakhir (OECD, 2025b). Namun strategi ini memiliki keterbatasan yang tidak dapat dihindari, sebab kelompok usia lanjut pada akhirnya akan meninggalkan pasar kerja, sementara regenerasi dari kelompok usia muda tidak berjalan cukup cepat untuk mengisi kekosongan yang ditinggalkan.

Keterbatasan inilah yang kemudian memperjelas mengapa optimalisasi tenaga kerja domestik saja tidak cukup untuk menopang kebutuhan ekonomi Jepang dalam jangka panjang. Tingginya partisipasi kelompok usia lanjut justru mencerminkan bahwa Jepang telah mendekati batas maksimal dari apa yang dapat

dicapai melalui mobilisasi sumber daya domestik. Regenerasi tenaga kerja muda yang terhambat oleh rendahnya angka kelahiran membuat celah antara kebutuhan pasar kerja dan ketersediaan tenaga kerja domestik semakin sulit ditutup dari dalam. Kondisi inilah yang secara struktural menempatkan penerimaan tenaga kerja asing bukan sebagai pilihan tambahan, melainkan sebagai kebutuhan yang tidak dapat lagi dihindari oleh Jepang.

Japan GDP growth (annual %)



Grafik 2.4. Pertumbuhan PDB Tahunan Jepang (%)

Sumber: World Bank Website 2024

Data pertumbuhan PDB tahunan Jepang dalam periode 2018 hingga 2024 memperlihatkan pola yang sangat fluktuatif dan secara keseluruhan mengkhawatirkan. Pada 2018, pertumbuhan PDB tercatat sebesar 0,6 persen, kemudian melemah menjadi -0,4 persen pada 2019 bahkan sebelum pandemi sepenuhnya melanda. Penurunan paling tajam terjadi pada 2020 dengan kontraksi

sebesar -4,2 persen sebagai dampak langsung pandemi Covid-19, sebelum kemudian pulih cukup kuat ke angka 2,7 persen pada 2021. Namun pemulihan tersebut tidak bertahan lama, sebab pertumbuhan kembali melambat ke 0,9 persen pada 2022 dan 1,5 persen pada 2023, hingga akhirnya hanya menyentuh 0,1 persen pada 2024 (World Bank, n.d.-b). Angka terakhir ini menjadi sinyal yang paling mengkhawatirkan, menunjukkan bahwa bahkan setelah fase pemulihan pasca pandemi selesai, ekonomi Jepang kembali bergerak di ambang stagnasi.

Pola stagnasi yang tercermin dalam data PDB tersebut tidak dapat dilepaskan dari tekanan struktural yang telah dibahas sebelumnya, yakni menyusutnya populasi usia kerja yang secara langsung membatasi kapasitas produktif perekonomian Jepang. Antara tahun 1990 hingga 2022, pertumbuhan PDB riil Jepang hanya mencapai rata-rata sekitar 0,8 persen per tahun, menjadikannya salah satu yang terendah di antara negara-negara G7 (OECD, 2025b). Dalam periode yang sama, populasi usia kerja Jepang terus menurun, menunjukkan hubungan erat antara dinamika demografi dan perlambatan ekonomi. Berkurangnya tenaga kerja membatasi kapasitas produksi, menekan produktivitas, dan memperlambat ekspansi ekonomi. Dampak ini bukan lagi sekadar proyeksi jangka panjang, namun telah dirasakan secara aktual dalam performa ekonomi nasional.

Selain mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, penuaan populasi juga memperburuk tekanan terhadap keberlanjutan fiskal Jepang. Penuaan populasi meningkatkan belanja negara untuk pensiun, layanan kesehatan, dan jaminan sosial, sementara basis pembayar pajak dari kelompok usia kerja terus menyempit

(OECD, 2024a). Ketidakseimbangan ini memperbesar defisit fiskal dan menantang kemampuan negara untuk mempertahankan stabilitas keuangan jangka panjang. Dengan semakin sedikit pekerja yang menopang beban fiskal yang semakin besar, kapasitas negara untuk membiayai pembangunan dan layanan publik menjadi semakin terbatas. Situasi ini menunjukkan bahwa isu tenaga kerja tidak dapat dipisahkan dari persoalan stabilitas ekonomi dan kekuatan negara.

Dalam konteks ini, peningkatan tingkat partisipasi tenaga kerja domestik memiliki batas struktural yang semakin jelas. Ketika hampir seluruh potensi tenaga kerja domestik telah dimobilisasi, ruang kebijakan untuk mengandalkan sumber daya internal menjadi semakin sempit. Kondisi faktual ini mendorong negara untuk mencari alternatif guna mempertahankan kapasitas ekonomi dan stabilitas nasional. Oleh karena itu, dinamika tenaga kerja Jepang menjadi faktor strategis yang mempengaruhi arah kebijakan negara, termasuk dalam merumuskan kebijakan imigrasi sebagai respons terhadap tekanan demografis yang berkelanjutan.

2.3. Perkembangan dan Karakteristik Kebijakan Imigrasi Jepang

Kebijakan imigrasi Jepang mengalami perkembangan yang panjang dan tidak berlangsung secara linear. Selama beberapa dekade, pemerintah Jepang mempertahankan pendekatan yang cenderung membatasi penduduk asing dengan menempatkan kontrol terhadap arus masuk penduduk asing sebagai prioritas utama. Namun, meningkatnya kebutuhan tenaga kerja akibat perubahan demografi dan perkembangan ekonomi secara bertahap mendorong munculnya berbagai

penyesuaian kebijakan. Perubahan tersebut tidak mengarah pada keterbukaan penuh terhadap imigrasi, melainkan menghasilkan model kebijakan yang lebih selektif dan terukur sesuai dengan kebutuhan nasional. Oleh karena itu, untuk memahami transformasi kebijakan imigrasi Jepang pada masa kini, penting untuk menelusuri fondasi pemikiran, perkembangan historis, serta berbagai kebijakan yang mendahului lahirnya program *Specified Skilled Worker* (SSW).



Gambar 2.1. Perkembangan Kebijakan Imigrasi Jepang

Sumber: Hasil analisis penulis

Gambar 2.1 menyajikan perkembangan kebijakan imigrasi Jepang dari periode pasca-Perang Dunia II hingga era kontemporer. Diagram tersebut memperlihatkan bagaimana kebijakan imigrasi Jepang berkembang secara bertahap melalui beberapa fase penting, mulai dari pembentukan fondasi hukum imigrasi pascaperang, kemunculan program *Technical Intern Training Program* (TITP) pada awal 1990-an, hingga transformasi yang ditandai dengan diperkenalkannya program *Specified Skilled Worker* (SSW) pada tahun 2019. Alur perkembangan tersebut menunjukkan bahwa perubahan kebijakan imigrasi Jepang tidak terjadi secara tiba-tiba, melainkan merupakan hasil dari proses penyesuaian yang berlangsung dalam jangka panjang seiring meningkatnya tekanan ekonomi dan demografi yang dihadapi negara tersebut.

Berdasarkan alur perkembangan tersebut, pembahasan pada bagian ini dibagi ke dalam empat subbagian. Pertama, bagian 2.3.1 menjelaskan fondasi kebijakan imigrasi Jepang melalui pengaruh *Nihonjinron* yang membentuk pandangan mengenai homogenitas masyarakat Jepang dan memengaruhi cara negara memandang keberadaan penduduk asing. Kedua, bagian 2.3.2 membahas kebijakan imigrasi Jepang sejak pasca-Perang Dunia II hingga dekade 1980-an yang ditandai oleh dominasi pendekatan restriktif terhadap imigrasi. Ketiga, bagian 2.3.3 mengulas kemunculan *Technical Intern Training Program* (TITP) sebagai mekanisme yang memungkinkan masuknya tenaga kerja asing tanpa secara resmi mengubah prinsip dasar kebijakan imigrasi Jepang. Terakhir, bagian 2.3.4 membahas transformasi kebijakan melalui program *Specified Skilled Worker* (SSW) yang menandai perubahan paling signifikan dalam kebijakan imigrasi Jepang kontemporer sebagai respons terhadap tekanan demografi dan kebutuhan tenaga kerja nasional.

2.3.1. Fondasi Kebijakan Imigrasi dan Pengaruh Nihonjinron

Kebijakan imigrasi Jepang berkembang di bawah pengaruh kuat pandangan mengenai homogenitas masyarakat Jepang. Pandangan tersebut berakar dari *Nihonjinron*, yaitu wacana yang menggambarkan Jepang sebagai bangsa yang unik, homogen, dan memiliki identitas budaya yang berbeda dari negara lain. Dalam perkembangan sejarahnya, gagasan ini tidak muncul secara tiba-tiba, melainkan terbentuk dari proses panjang sejak era pra-modern hingga modernisasi Jepang pada masa Restorasi

Meiji tahun 1868. *Nihonjinron* menempatkan masyarakat Jepang sebagai kelompok yang memiliki kesamaan budaya, nilai sosial, bahkan garis keturunan, sehingga membentuk persepsi bahwa Jepang merupakan negara dengan satu identitas nasional yang seragam. Pandangan tersebut kemudian berkembang menjadi dasar penting dalam pembentukan identitas nasional Jepang dan memengaruhi cara negara memandang keberadaan orang asing di dalam masyarakatnya (Yamamoto, 2015; Yoshino, 2015).

Mouer dan Sugimoto mendefinisikan *Nihonjinron* sebagai pandangan yang memiliki dua gagasan utama yaitu pertama, bahwa masyarakat Jepang bersifat “unik secara unik” artinya keunikan Jepang dianggap tidak tertandingi oleh bangsa manapun di dunia. Kedua, bahwa orientasi kelompok merupakan pola budaya yang dominan dan menjadi landasan utama dalam membentuk perilaku masyarakat Jepang. Di atas kedua gagasan tersebut, terdapat satu premis yang menjadi inti dari seluruh wacana *Nihonjinron*, yaitu bahwa orang Jepang adalah bangsa yang homogen (*tan'itsu minzoku*) yang membentuk sebuah negara dengan satu kesatuan ras (*tan'itsu minzoku kokka*). Premis ini menempatkan homogenitas sebagai nilai yang harus dijaga dan dipertahankan oleh seluruh lapisan masyarakat. Gagasan-gagasan ini hidup dan tertanam kuat dalam cara berpikir masyarakat Jepang dari generasi ke generasi (C. Burgess, 2020; Mouer & Sugimoto, 1986).

Yang menarik, bentuk Nihonjinron yang paling kuat justru berkembang setelah kegagalan Jepang membangun kekaisaran di Asia dan kekalahannya dalam Perang Dunia II. Berakhirnya perang tidak hanya mengakhiri ambisi ekspansionis Jepang, tetapi juga memunculkan krisis identitas nasional akibat runtuhnya ideologi yang sebelumnya menopang legitimasi negara. Dalam situasi tersebut, berbagai intelektual dan akademisi Jepang mulai mengembangkan wacana yang menekankan keunikan masyarakat Jepang sebagai cara untuk mendefinisikan kembali identitas nasional pascaperang. Nihonjinron kemudian berkembang pesat sejak dekade 1960-an hingga 1980-an, seiring dengan keberhasilan pertumbuhan ekonomi Jepang yang mendorong munculnya keyakinan bahwa keberhasilan tersebut berasal dari karakteristik budaya dan sosial yang khas. Melalui berbagai karya akademik dan populer, Nihonjinron membangun narasi bahwa Jepang merupakan masyarakat yang unik, berbeda dari Barat maupun negara-negara Asia lainnya, sehingga memperkuat gagasan mengenai homogenitas sosial dan identitas nasional yang khas dalam masyarakat Jepang (Befu, 2001, pp. 64-68; Yoshino, 1992, pp. 1-5).

Perkembangan Nihonjinron yang semakin kuat tidak hanya terlihat dalam karya-karya akademik dan wacana publik, tetapi juga tercermin dalam pandangan para elite politik Jepang. Kuatnya keyakinan mengenai homogenitas masyarakat Jepang tampak dalam pernyataan Perdana Menteri Yasuhiro Nakasone pada tahun 1986, yang menyatakan bahwa

tingkat pendidikan di Amerika Serikat dipengaruhi oleh keberadaan kelompok minoritas seperti warga kulit hitam, Puerto Rico, dan Meksiko, sehingga menurutnya Jepang memiliki keunggulan karena masyarakatnya lebih homogen. Pernyataan tersebut menuai kritik internasional karena dianggap mencerminkan pandangan yang menekankan homogenitas etnis dan budaya sebagai salah satu keunggulan Jepang. Meskipun kontroversial, pernyataan Nakasone menunjukkan bahwa gagasan mengenai Jepang sebagai negara yang homogen tidak hanya berkembang dalam tulisan akademik dan masyarakat, tetapi juga memperoleh legitimasi di tingkat politik. Hal ini turut memperkuat pandangan bahwa keberadaan penduduk asing dikelola secara hati-hati demi menjaga kohesi sosial dan identitas nasional Jepang (J. Burgess, 1986).

Dalam konteks kebijakan imigrasi, pengaruh *Nihonjinron* sangat nyata. Wacana ini menjadi salah satu alasan mengapa pemerintah Jepang secara konsisten mempertahankan prinsip “tidak menerapkan kebijakan imigrasi” (*imin seisaku wo toranai*). Karena homogenitas dianggap sebagai bagian inti dari identitas bangsa, maka membuka pintu bagi imigran dalam jumlah besar dipandang sebagai risiko yang bisa mengganggu ketertiban dan keselarasan masyarakat. Akibatnya, isu migrasi di Jepang tidak pernah sepenuhnya dilihat sebagai urusan ekonomi semata, tetapi selalu berkaitan erat dengan pertanyaan tentang siapa yang dianggap bagian dari bangsa Jepang dan siapa yang tidak (C. Burgess, 2020; Chiavacci, 2025).

2.3.2. Kebijakan Imigrasi Jepang Pasca-Perang Dunia II hingga 1980-an

Immigration Control Order tahun 1951 menjadi dasar hukum kebijakan imigrasi Jepang pasca perang, yang mulai berlaku secara resmi pada tahun 1952, bersamaan dengan berakhirnya pendudukan Amerika Serikat melalui Perjanjian San Francisco. Undang-undang ini, yang dikenal sebagai “Rezim '52” sejak awal tidak dirancang untuk membuka pintu bagi pendatang baru. Sebaliknya, undang-undang ini bertujuan untuk mengontrol dan membatasi keberadaan warga asing di Jepang, serta mencegah mereka menetap secara permanen. Pada masa itu, sebagian besar warga asing yang tinggal di Jepang adalah bekas warga jajahan, yaitu orang-orang Korea dan Taiwan yang sudah menetap di Jepang jauh sebelum perang berakhir. Kerangka hukum yang baru ini pun lebih difokuskan pada pengaturan status mereka daripada menyambut kedatangan warga asing baru (Tsuruzono, 2023).

Salah satu dampak paling penting dari kebijakan ini adalah perubahan status hukum bagi bekas warga jajahan Jepang. Pada April 1952, pemerintah Jepang secara sepihak mencabut kewarganegaraan dari warga Korea dan Taiwan yang telah tinggal di Jepang, banyak diantaranya sudah bermukim selama beberapa generasi. Mereka kemudian diwajibkan mendaftarkan diri sebagai warga negara asing berdasarkan Alien Registration Law, and Act No. 126. Pemerintah Jepang pada saat itu

bahkan mengharapkan mereka kembali ke negara asal atau mengajukan naturalisasi dengan syarat mengganti nama mereka menjadi nama Jepang, sebuah kebijakan yang dinilai sangat diskriminatif. Kebijakan ini membawa konsekuensi jangka panjang yang besar yaitu Jepang menjadi satu-satunya negara demokrasi industri maju yang hingga saat ini masih menghadapi masalah imigran generasi keempat, yaitu keturunan warga eks-koloni yang masih berstatus warga negara asing meskipun lahir dan besar di Jepang (Kondo, 2015; Tsuruzono, 2023).

Pada masa pertumbuhan ekonomi yang pesat antara tahun 1955 hingga 1973, tekanan untuk menerima tenaga kerja asing mulai muncul. Permintaan tenaga kerja di sektor manufaktur, konstruksi, dan industri berat meningkat tajam, namun pemerintah Jepang tetap memilih untuk tidak mengandalkan tenaga kerja asing. Jepang menjadi satu-satunya negara industri maju yang berhasil tumbuh pesat tanpa bergantung pada pekerja migran, hal ini dapat dijelaskan oleh beberapa faktor yaitu jumlah penduduk yang masih mencukupi, perpindahan besar-besaran penduduk dari desa ke kota, percepatan penggunaan mesin dalam produksi, serta keyakinan pemerintah bahwa ketergantungan pada tenaga kerja asing akan menimbulkan masalah sosial di kemudian hari (Kondo, 2015). Pada tahun 1966 melalui dokumen *Employment Measures Act No. 132*, pemerintah Jepang secara resmi menegaskan kebijakan tidak menerima pekerja tidak terampil, dan prinsip ini bertahan sebagai pedoman kebijakan ketenagakerjaan selama puluhan tahun berikutnya (*Employment Measures*

Act (Act No. 132 of 1966), 1966). Penegasan kebijakan ini menunjukkan bahwa penolakan terhadap pekerja tidak terampil sudah menjadi bagian dari dokumen perencanaan resmi negara.

Situasi mulai berubah pada dekade 1980-an. Pertumbuhan ekonomi yang terus berlanjut, naiknya nilai tukar Yen setelah *Plaza Accord* tahun 1985, dan pesatnya pembangunan perkotaan menciptakan kebutuhan tenaga kerja yang tidak lagi bisa dipenuhi dari dalam negeri, terutama untuk pekerjaan yang dianggap berat, kotor, dan berbahaya, atau yang dalam masyarakat Jepang dikenal sebagai pekerjaan “3K” (*kitanai, kiken, kitsui*). Karena jenis pekerjaan ini tidak diminati oleh pekerja domestik, sementara pengawasan terhadap pelanggaran izin tinggal masih longgar, Jepang mulai menarik perhatian pekerja asing yang datang dan bekerja secara tidak resmi. Pada akhir tahun 1980-an, jumlah orang yang tinggal melebihi batas izin visa tumbuh dengan cepat, mencapai sekitar 100.000 orang pada tahun 1990 dan melonjak lebih jauh hingga 300.000 orang pada tahun 1993 (Akaha, 2006). Kondisi ini semakin menekan pemerintah untuk mencari solusi kebijakan yang bisa mengakomodasi kebutuhan tenaga kerja tanpa secara formal mengubah prinsip penolakan terhadap imigrasi. Pemerintah Jepang akhirnya memilih jalan tengah yaitu membuka akses tenaga kerja asing melalui skema-skema yang secara hukum tidak dikategorikan sebagai kebijakan imigrasi.

2.3.3. Technical Intern Training Program

Sebagai respons terhadap tekanan tersebut, pemerintah Jepang melakukan perubahan pada *Immigration Control and Refugee Recognition Act* (ICRRA) melalui amandemen tahun 1989 yang mulai berlaku pada 1990. Perubahan ini menandai titik balik pertama dalam kebijakan imigrasi Jepang pasca perang, meski dilakukan secara tidak langsung. Di satu sisi, amandemen ini tetap melarang masuknya pekerja tidak terampil secara resmi. Di sisi lain, amandemen ini membuka dua jalur baru yaitu pertama, visa *teijusha* (residensi jangka panjang) bagi *Nikkeijin*, yaitu keturunan warga Jepang yang tinggal di Amerika Latin, terutama Brasil dan Peru. Kedua, perluasan skema magang teknis yang kemudian menjadi dasar dari *Technical Intern Training Program* (TITP), yang secara resmi dilembagakan pada tahun 1993 (Akaha, 2006; Kondo, 2015). Kedua jalur ini mencerminkan cara khas Jepang dalam menghadapi dilema antara kebutuhan tenaga kerja dan prinsip tidak membuka imigrasi secara resmi, yaitu dengan menciptakan kategori hukum yang secara teknis bukan menerima pekerja migran meskipun dalam kenyataannya berfungsi demikian.

Fenomena kedatangan *Nikkeijin* merupakan bagian penting dari sejarah migrasi Jepang. Sejak pertengahan 1980-an, lebih dari 100.000 keturunan Jepang dari Brasil, Peru, dan negara-negara Amerika Latin lainnya datang ke Jepang untuk bekerja di industri manufaktur, didorong oleh pertumbuhan ekonomi Jepang dan kondisi ekonomi yang sulit di negara asal mereka. Pemerintah Jepang memberikan mereka akses khusus

melalui visa *teijusha* dengan alasan hubungan darah, dengan asumsi bahwa mereka akan lebih mudah beradaptasi dengan masyarakat Jepang dibandingkan orang asing pada umumnya. Namun kenyataannya, para *Nikkeijin* tetap mengalami kesulitan dalam berintegrasi dengan masyarakat setempat dan menghadapi berbagai bentuk pengucilan sosial, baik di tempat kerja maupun dalam kehidupan sehari-hari. Kenyataan ini memperlihatkan bahwa dalam praktiknya, kemampuan berbahasa Jepang dan pemahaman budaya jauh lebih menentukan penerimaan sosial dibandingkan garis keturunan semata (Akaha, 2006).

TITP yang resmi berdiri pada 1993 memiliki tujuan yang secara tertulis terlihat positif, yaitu membantu negara-negara berkembang dengan cara mengirimkan warga mereka ke Jepang untuk mempelajari keterampilan tertentu yang kemudian diharapkan dapat mereka bawa pulang dan terapkan di negara asal. Karena peserta program dikategorikan sebagai peserta pelatihan dan bukan pekerja, pemerintah Jepang dapat secara formal mempertahankan prinsip tidak menerima pekerja tidak terampil. Namun dalam kenyataannya, TITP lebih berfungsi sebagai cara untuk menyuplai tenaga kerja murah ke industri-industri yang kekurangan pekerja domestik, terutama di sektor pertanian, konstruksi, dan pengolahan makanan (Onuki, 2025). Kesenjangan antara tujuan resmi dan praktik di lapangan ini sudah diakui oleh berbagai pihak sejak awal, namun pemerintah Jepang tetap mempertahankan program tersebut karena tidak ada opsi kebijakan lain yang siap menggantikannya. Kondisi inilah yang

kemudian disebut oleh para peneliti sebagai “side doors policy” yaitu cara Jepang menerima tenaga kerja asing tanpa secara resmi mengakuinya sebagai kebijakan imigrasi (Chung, 2022; Maeda & Strausz, 2025).

Berbagai pelanggaran yang terjadi di dalam program TITP terdokumentasi secara luas. Pemeriksaan oleh Kantor Standar Ketenagakerjaan pada tahun 2015 menemukan bahwa 71,4% dari 5.173 tempat kerja yang diperiksa melanggar aturan ketenagakerjaan, termasuk soal batas jam kerja, upah minimum, dan keselamatan kerja. Angka ini bahkan semakin tinggi pada tahun 2023, di mana lebih dari 70% dari 9.829 tempat kerja yang memiliki peserta magang terbukti melanggar standar ketenagakerjaan atau keselamatan kerja, merupakan tingkat pelanggaran tertinggi sejak 2003 (Institute for Human Rights and Business, 2017). Selain itu, data resmi Kementerian Kehakiman Jepang mencatat bahwa antara tahun 2012 dan 2017, sebanyak 171 peserta TITP meninggal dunia saat menjalani program, dan terdapat 759 kasus dugaan pelecehan (Pratama, 2025).

Terlepas dari berbagai permasalahan tersebut, ketergantungan Jepang terhadap TITP terus berlanjut karena tidak ada kebijakan alternatif yang memadai selama beberapa dekade. Pada tahun 2019, jumlah peserta aktif TITP telah melampaui 308.000 orang, dan pada akhir tahun 2024, jumlah tersebut tercatat sebanyak 456.595 orang, menjadikan kelompok ini sebagai kategori terbesar kedua di antara seluruh pemegang status

residensi di Jepang (*Number of Foreign Residents at the End of 2024 Reaches Record High of 3.76 Million* | 社会保険研究所, 2025). Pertumbuhan angka ini mencerminkan betapa dalam ketergantungan berbagai sektor industri Jepang terhadap program yang justru penuh masalah ini. Baru setelah tekanan dari dalam dan luar negeri semakin kuat, pemerintah Jepang akhirnya memutuskan untuk mengakhiri TITP dan merancang sistem yang baru, sebagaimana akan dibahas pada bagian berikutnya.

2.3.4. Transformasi Kebijakan Imigrasi melalui Program Specified Skilled Worker (2018-Sekarang)

Perubahan paling besar dalam kebijakan imigrasi Jepang terjadi pada Desember 2018, ketika parlemen Jepang (*Diet*) mengesahkan *Act on Amending the Immigration Control and Refugee Recognition Act and the Ministry of Justice Establishment Law* dalam sidang luar biasa pada Desember 2018. Undang-undang ini menciptakan kategori izin tinggal baru yang disebut *Specified Skilled Worker (SSW / Tokutei Ginou)* dan mulai diberlakukan pada 1 April 2019. Reformasi ini menandai perubahan penting karena untuk pertama kalinya sejak Perang Dunia II, Jepang secara resmi mengakui pekerja asing berketerampilan menengah sebagai bagian dari strategi nasional dalam menjaga perekonomian, bukan lagi melalui jalur tidak resmi seperti TITP atau visa *Nikkeijin* (Chiavacci, 2025). Pengakuan resmi ini memiliki arti yang besar karena selama

puluhan tahun sebelumnya pemerintah Jepang selalu bersikeras bahwa Jepang bukan negara imigrasi. Dengan disahkannya undang-undang ini, sikap tersebut secara tidak langsung mulai bergeser, meskipun pemerintah tetap menghindari penggunaan kata imigrasi dalam komunikasi resminya.

Reformasi ini didorong oleh tekanan demografis yang tidak lagi bisa diabaikan. Data Kementerian Kesehatan Jepang memproyeksikan bahwa populasi Jepang yang saat ini sekitar 125 juta jiwa akan menyusut menjadi 87 juta jiwa pada tahun 2070, dengan 4 dari setiap 10 orang berusia 65 tahun ke atas. Tingkat lowongan pekerjaan per pelamar mencapai rekor tertinggi dalam 45 tahun pada tahun fiskal 2018, sementara angka pengangguran nasional telah bertahan rendah selama 15 tahun berturut-turut (OECD, 2024b). Untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi sebesar 1,24% per tahun, diperkirakan Jepang akan membutuhkan sekitar 6,74 juta pekerja asing pada tahun 2040, hampir empat kali lipat jumlah yang dimiliki pada tahun 2020. Kondisi-kondisi ini secara bersamaan mendorong pemerintahan Shinzo Abe untuk membuka akses yang lebih luas bagi tenaga kerja asing, meskipun langkah tersebut dilakukan di tengah komitmen politik pemerintah yang selama ini cenderung berhati-hati terhadap kebijakan imigrasi permanen (*Japan Must Quadruple Foreign Workers by 2040 to Meet Growth Target*, 2022).

Secara keseluruhan, perkembangan kebijakan imigrasi Jepang sejak pasca Perang Dunia II menunjukkan pola perubahan yang bertahap,

hati-hati, dan sangat terkontrol. Perubahan kebijakan tidak terjadi secara mendadak, melainkan melalui penyesuaian hukum yang merespons tekanan ekonomi dan demografis yang semakin menguat. Meskipun Jepang secara historis menolak konsep imigrasi permanen, kebijakan setelah 2018 memperlihatkan pengakuan negara bahwa tenaga kerja asing telah menjadi komponen penting dalam menopang perekonomian nasional. Namun demikian, karakter selektif dan terbatas tetap dipertahankan sebagai bentuk kontrol negara terhadap dampak sosial dan politik dari migrasi. Dengan demikian, kebijakan imigrasi Jepang kontemporer dapat dipahami sebagai hasil kompromi antara kebutuhan struktural dan kehati-hatian politik.