

Global Migration sebagai Solusi Jepang dalam Menghadapi Aging Population melalui the Immigration Control and Refugee Recognition Act

Fitri Sholihin¹

TransBorders^{*}

Abstract

Aging population is a serious challenge for the Japanese Government. The increasing proportion of the elderly in the population and slower population growth are the basic reasons behind Japan's aging population. The challenges with the aging population have affected Japan's economic performance by increasing the burden and social security benefits. The Japanese government said that this challenge had become a "national crisis". In 2018, the Japanese Government issued an amendment to the migration control law, namely the Immigration Control and Refugee Recognition Act, which is one of Japan's new steps to open up to foreigners. The existence of this law as a control to bring in foreigners with high and low skills. The policy is expected to be able to fill the jobs left behind. In bringing in foreigners as workers, Japan cooperates with several Asian countries such as Vietnam, China, the Philippines, Indonesia, Thailand, Myanmar, Cambodia, and Taiwan. Through this policy, it is hoped that Japan can promote foreign direct investment (FDI) as part of Abenomics reform.

Keywords: Aging Population; Japan; Immigration; Immigration Control and Refugee Recognition Act

Abstrak

Aging population menjadi sebuah tantangan yang serius untuk Pemerintah Jepang. Peningkatan proporsi lansia dalam jumlah penduduk dan pertumbuhan penduduk yang lebih lambat menjadi alasan mendasar di balik populasi Jepang yang menua. Adanya tantangan aging population tersebut mempengaruhi kinerja ekonomi Jepang dengan meningkatkan beban dan tunjangan jaminan sosial. Pemerintah Jepang menyampaikan bahwa tantangan tersebut telah menjadi "krisis nasional". Pada tahun 2018, Pemerintah Jepang mengeluarkan amandemen undang-undang kontrol migrasi yaitu Immigration Control and Refugee Recognition Act yang menjadi salah satu langkah baru Jepang untuk membuka diri terhadap masyarakat asing. Adanya undang-undang tersebut sebagai sebuah kontrol untuk mendatangkan masyarakat asing yang berketerampilan tinggi maupun rendah. Kebijakan tersebut diharap mampu untuk mengisi pekerjaan yang ditinggalkan. Dalam mendatangkan masyarakat asing sebagai pekerja, Jepang bekerja sama dengan beberapa negara Asia seperti Vietnam, Cina, Filipina, Indonesia, Thailand, Myanmar, Kamboja, dan Taiwan. Melalui kebijakan tersebut, diharapkan Jepang dapat mempromosikan foreign direct investment (FDI) sebagai bagian dari reformasi Abenomics.

Kata Kunci: Aging Population; Jepang; Imigrasi; Immigration Control and Refugee Recognition Act

¹ Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Airlangga, Surabaya
Email: fitriakantu@gmail.com

^{*} Jurnal Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Pasundan
Email: transborders.journal@unpas.ac.id

Pendahuluan

Migrasi merupakan sebuah fenomena yang luar biasa, dimana migrasi telah menjadi trend yang tidak terputus yang sudah menjadi bagian dari sejarah manusia sejak awal. Orang-orang telah bermigrasi dari satu benua ke benua lain, dari satu negara ke negara lain atau secara internal, di dalam negara yang sama. Mengelola migrasi adalah salah satu tantangan terbesar bagi negara tujuan di seluruh dunia, baik di negara maju dan berkembang. Untuk itu, penting sekiranya sebuah Negara dapat merumuskan kebijakan terkait dengan migrasi. Dalam membuat sebuah kebijakan, tentunya memiliki faktor-faktor yang harus dipertimbangkan untuk membuat sebuah kebijakan yang “*well-designed*” (Rystad, 1992).

Ada dua tipe kebijakan migrasi yaitu *The Rotation Principle* dan *Permanent Residence*. *The rotation principle* atau sistem rotasi yaitu imigran yang hanya diberikan tempat tinggal sementara di negara penerima. Sedangkan, *permanent residence* yaitu imigran tinggal secara permanen dinegara penerima (Rystad, 1992). Mengacu pada dua tipe kebijakan tersebut, menurut penulis Jepang menerapkan sistem rotasi yang dirumuskan dalam sebuah undang-undang melalui *the Immigration Control and Refugee Recognition Act* yang membuka era baru bagi Jepang dalam migrasi.

Saat ini, Jepang dihadapkan dengan masalah yang belum bisa diselesaikan yaitu *aging population*. Jepang merupakan salah satu negara dimana masyarakatnya mempertahankan harapan hidup terpanjang di dunia. Harapan hidup Jepang terus meningkat selama seabad terakhir, dan saat ini menjadi yang tertinggi di dunia dalam hampir delapan puluh empat tahun. Secara umum, *aging population* dipandang sebagai hal yang baik, karena kehidupan yang lebih lama dan lebih sehat memberikan lebih banyak kesempatan bagi orang untuk mengisi kehidupan tersebut

dengan aktivitas yang memuaskan. Namun, untuk sebuah negara dimana orang-orang hidup lebih lama, hal tersebut harus dikombinasikan dengan angka kelahiran yang tinggi juga.

Pada tahun 2017, sebesar 27 persen warga Jepang berusia di atas 65 tahun, dengan angka kelahiran yang rendah sebesar 1,3 persen (World Bank, 2017). Jumlah populasi menua ini diperkirakan akan meningkat, mencapai 38,8 persen pada tahun 2050, yang tentu saja akan memberikan tekanan pada berbagai program sosial pemerintah dan negara secara keseluruhan. Salah satu masalah utama yang akan menjadi efek dari *aging population* adalah banyaknya pekerja yang pensiun. Seiring bertambahnya usia, mereka akhirnya pensiun dan meninggalkan dunia kerja, dan saat ini Jepang tidak memiliki orang mudah yang cukup untuk mengisi posisi-posisi yang ditinggalkan. Maka dari itu, Jepang membuka dirinya untuk mendatangkan para pekerja asing dari luar Jepang.

Sebelumnya negara-negara di dunia yang juga dihadapkan oleh masalah *aging population* seperti Finlandia, Jerman, dan Swedia juga melihat peluang migrasi global sebagai salah satu solusinya untuk memberi tekanan pada ekonomi negara karena jumlah orang yang bekerja terus menurun dikarenakan banyaknya jumlah pekerja yang pensiun. Migrasi global telah membantu negara-negara eropa tersebut membantu perusahaan menemukan pekerja karena banyaknya karyawan yang pensiun.

Berangkat dari pertanyaan penelitian tersebut, penulis akan mengangkat sebuah rumusan yakni “Bagaimana *Global Migration* sebagai sebuah solusi bagi Jepang dalam menghadapi *aging Population* melalui *The Immigration Control and Refugee Recognition Act*?”

Tinjauan Pustaka

Rational Choice

Rational choice sampai saat ini merupakan pendekatan yang dominan untuk mengkonseptualisasikan tindakan manusia dalam ilmu sosial. Teori ini difokuskan pada beberapa penentu pilihan individu yang didasarkan pada keputusan aktor individu. Konsep rasionalitas banyak digunakan dalam model ekonomi, di mana individu juga disebut sebagai homo *oeconomicus* yang berarti bahwa mereka rasional dan mementingkan diri sendiri (Petracca, 1991).

Individu dipandang termotivasi oleh tujuan yang mengekspresikan “preferensi” mereka. Mereka bertindak dalam batasan-batasan tertentu, memberi dan berdasarkan informasi yang mereka miliki tentang kondisi di mana mereka bertindak. Karena tidak mungkin bagi individu untuk mencapai semua berbagai hal yang mereka inginkan, mereka juga harus membuat pilihan dalam kaitannya dengan tujuan dan sarana mereka untuk mencapai tujuan tersebut (Scott, 2000).

Aktor rasional membentuk dasar teori pilihan rasional dan itulah yang membuat teori pilihan rasional efektif. Teori pilihan rasional dalam kasus ini menjelaskan mengapa aktor politik secara konsisten memilih cara yang paling efisien untuk mencapai tujuan mereka yang menggunakan informasi rasional untuk mencoba secara aktif memaksimalkan keuntungan mereka dalam situasi apa pun dan karena itu secara konsisten berusaha meminimalkan kerugian mereka (Quackenbush, 2004).

Penulis menggunakan tinjauan pustaka tersebut untuk menggambarkan Pemerintah Jepang yang menggunakan migrasi global sebagai pilihan untuk solusi masalah *aging population*. Sebelumnya Jepang telah mengeluarkan kebijakan *womenomics* yang bertujuan agar perempuan Jepang lebih aktif dalam bekerja untuk mengisi pekerjaan-pekerjaan yang kosong karena banyaknya pekerja

yang pensiun. Namun, memberikan ruang bekerja untuk perempuan memberikan efek sosial yaitu menurunnya tingkat pernikahan. Akhirnya, pada tahun 2019, Pemerintah Jepang membuat migrasi sebagai solusi untuk masalah *aging population*. Sebelumnya, Pemerintah telah membuat rencana ditahun 2014 untuk membuka migrasi global, namun, Pemerintah masih mengutamakan kebijakan *womenomics* yang pada saat itu baru saja diluncurkan.

Pada tahun 2019, Pemerintah Jepang akhirnya membuka diri dengan mengizinkan masyarakat asing yang ingin bekerja di Jepang. Adanya kebijakan ini diharapkan mampu untuk mempertahankan perekonomian Jepang. *International Monetary Fund* (IMF) sendiri telah memprediksi bahwa *gross domestic product* (GDP) Jepang dapat turun lebih dari 25 persen dalam 40 tahun ke depan karena jumlah populasinya yang akan terus menurun. Bila ditahun-tahun sebelumnya, Jepang hanya membuka migrasi untuk masyarakat asing yang mempunyai keterampilan tinggi, ditahun 2019, Jepang juga membuka untuk masyarakat asing dengan keterampilan rendah.

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah metode analisa data yang bersifat kualitatif, yaitu penelitian yang menggambarkan isi tetapi tidak berdasarkan akurasi statistik. Menganalisis masalah berdasarkan fakta-fakta yang kemudian menghubungkan fakta tersebut dengan fakta lainnya sehingga menghasilkan sebuah argumen yang tepat (Ulber, 2012). Metode kualitatif digunakan untuk menjawab pertanyaan tentang pengalaman, makna dan perspektif, paling sering dari sudut pandang peserta (Hammarberg et.al, 2016). Teknik yang digunakan oleh penulis adalah induktif, yaitu sebuah proses yang dimulai dengan topik, menghasilkan hipotesis dan mengumpulkan datanya, kemudian

menganalisa data dan dari analisis ini muncul penjelasan teoretis tentang fenomena yang sedang diobservasi (Harrison & Carlan, 2013).

Pembahasan

Aging Population di Jepang

Pertumbuhan populasi telah menjadi ciri utama Jepang modern. Pada tahun 1868, Jepang memiliki sekitar 30 juta penduduk, pada tahun 1945 memiliki 72 juta orang dan pada akhir tahun 1990 jumlah penduduk telah mencapai 123 juta. Ketika pada tahun 2008 penduduk Jepang mulai menyusut, hal ini menandai titik balik demografis dalam sejarah Jepang (Akashi, 2014).

Aging population yang cepat dan tingkat kelahiran yang rendah, ini tentu saja menjadi sebuah masalah untuk suatu Negara seperti yang di alami oleh Jepang yang secara bersamaan menimbulkan masalah besar pada sistem jaminan sosial, termasuk perawatan medis dan pensiun. Kekhawatiran bahwa basis ekonomi Jepang akan runtuh semakin menonjol seiring dengan perkembangan yang terus berlanjut setiap tahun. Populasi Jepang diperkirakan akan turun, dengan proyeksi penurunan yang mungkin turun di bawah 80 juta pada tahun 2050 (Akashi, 2014).

Jepang adalah rumah bagi masyarakat tertua di dunia. Pada tahun 2017 (lihat tabel 1), sebanyak 33,4 persen populasinya berusia 65 tahun atau lebih. Telah diperkirakan bahwa hampir setengah masyarakat Jepang yaitu 42,4 persen akan menjadi *senior citizens* pada tahun 2050. Selain Jepang, berikutnya dalam daftar tersebut adalah Italia, dengan 29,4 persen populasinya berusia 65 tahun atau lebih ditahun 2017. Kemudian Jerman yang berikutnya dalam daftar ini, 28 persen populasinya berusia di atas 65 tahun (The United Nations, 2017).

Tabel 1. Negara atau wilayah dengan proporsi orang terbanyak berusia 60 tahun atau lebih.

Rank	1980		2017		2050	
	Country of Area	Percentage aged 60 years or over	Country of Area	Percentage aged 60 years or over	Country of Area	Percentage aged 60 years or over
1	Sweden	22.0	Japan	33.4	Japan	42.4
2	Norway	20.2	Italy	29.4	Spain	41.9
3	Channel Islands	20.1	Germany	28.0	Portugal	41.7
4	United Kingdom	20.0	Portugal	27.9	Greece	41.6
5	Denmark	19.5	Finland	27.8	Republic of Korea	41.6
6	Germany	19.3	Bulgaria	27.7	China, Taiwan Province of China	41.3
7	Austria	19.0	Croatia	26.8	China, Hongkong SAR	40.6
8	Belgium	18.4	Greece	26.5	Italy	40.3
9	Switzerland	18.2	Slovenia	26.3	Singapore	40.1
10	Luxemburg	17.8	Latvia	26.2	Poland	39.5

Sumber: United Nations, *World Population Aging 2017*.

Pada akhir Perang Dunia II, angka harapan hidup orang Jepang termasuk yang terendah di negara maju. Selama dekade berikutnya, angka itu meningkat pesat menjadi yang tertinggi di dunia pada pertengahan 1970-an. Hal ini dikarenakan harapan hidup selama awal pascaperang menurun seiring dengan peningkatan besar kematian pada usia muda, terutama pada kematian bayi (Traphagan dan Knight, 2003).

Pada tahun 2017, tingkat kelahiran Jepang telah mencapai level terendah sejak tahun 1899. Jumlah bayi yang lahir di Jepang pada tahun 2017 diperkirakan 946.146 ribu bayi, angka ini turun 31.096 ribu bila dibandingkan tahun 2016. Tingkat kelahiran tersebut agaknya akan mengubur harapan Perdana Menteri Shinzo Abe yang menargetkan tingkat kelahiran bayi sebanyak 1,8 juta bayi di tahun 2026 (Romei, 2018).

Aging population adalah salah satu masalah paling mendesak yang dihadapi para pembuat kebijakan di masyarakat industri maju dan masalah yang akan dihadapi banyak masyarakat berkembang di masa depan. Hal ini dikarenakan dampak *aging population* yang ditimbulkan terhadap negara, yaitu aspek makroekonomi dan ketahanan fiskal. Dalam aspek

makroekonomi, *aging population* dikhawatirkan akan dapat mengurangi produktivitas total ekonomi, dalam konteks kapasitas lansia untuk mengadopsi teknologi dan inovasi baru.

Selain itu, *aging population* akan membuat adanya penurunan investasi. Ketika terjadi penurunan yang signifikan dalam pasokan tenaga kerja, akibat penurunan angka kesuburan dan kematian, ini kemudian menurunkan tabungan domestik dan terjadi penurunan investasi. Perubahan perilaku ekonomi tersebut dapat menyebabkan pertumbuhan ekonomi melambat dan berpotensi mengancam cadangan nasional serta stabilitas ekonomi (McMorrow dan Roeger, 1999).

Dalam ketahanan fiskal, tantangan bagi pemerintah yaitu adanya penurunan pertumbuhan ekonomi seiring dengan menurunnya produktivitas. Dengan keadaan ini, akan terjadi menyusutnya populasi pekerja yang menjadi pembayar pajak, dan akan meningkatkan pengeluaran pemerintah untuk program terkait lansia. Sebagai tumpuan pembangunan ekonomi dan sosial serta sumber fundamental pendapatan fiskal, pertumbuhan ekonomi yang rendah akan berdampak pada penurunan pendapatan dan tabungan nasional, yang pada akhirnya berdampak negatif terhadap keberlanjutan perekonomian (McMorrow dan Roeger, 1999).

Masalah utama yang datang dengan *aging population* adalah banyaknya pekerja yang pensiun. Seiring bertambahnya usia, mereka akhirnya pensiun dan meninggalkan dunia kerja, dan saat ini tidak ada cukup banyak orang muda di Jepang untuk mengisi semua pekerjaan yang ditinggalkan oleh para pensiunan tersebut. Hal ini berarti bahwa beberapa industri terbesar Jepang seperti dalam bidang teknologi, tidak memiliki tenaga untuk melanjutkan pekerjaan mereka. Jika Jepang tidak dapat mempertahankan tingkat produksinya saat ini, tentu saja ia dapat kehilangan posisinya sebagai ekonomi terbesar ketiga di dunia dan sebagai

pemimpin dalam teknologi. Ancaman seperti itu tentu saja akan “menakuti” Jepang (Jones, 1988).

Pemerintah Abe telah berjanji untuk mengatasi “*national crisis*” ini dengan mengambil langkah-langkah untuk mendukung pasangan muda dalam membesarkan anak-anak, seperti membuat pendidikan prasekolah gratis. Namun, rasanya hal ini akan sangat sulit untuk mengubah tren demografis dalam waktu dekat. Sementara langkah-langkah tersebut harus terus diambil dalam jangka panjang, pemerintah juga perlu memperkenalkan kebijakan yang diarahkan pada kenyataan bahwa penuaan dan penyusutan populasi akan terus berlanjut dan mengingatkan populasi yang menua mengakibatkan berkurangnya tenaga kerja dan ini akan membuat hambatan pada pertumbuhan ekonomi negara.

Sebelumnya, Perdana Menteri Shinzo Abe telah menerapkan beberapa solusi untuk menangani karyawan yang pensiun dikarenakan penuaan salah satunya yaitu “*womenomics*” pada tahun 2013. *Womenomics* adalah serangkaian reformasi struktural yang, secara teori, akan memudahkan perempuan di Jepang untuk memiliki karier. Dalam pidatonya di United Nations General Debate yang ke 68 pada September 2013,

Perdana Menteri Shinzo Abe memperkenalkan program pertumbuhannya tersebut kepada hadirin internasional untuk pertama kalinya, dengan menyatakan niatnya untuk menciptakan “masyarakat di mana perempuan bersinar” dalam struktur domestik negara. Abe mengutip “*womenomics*”, sebuah teori yang menyatakan bahwa kemajuan perempuan dalam masyarakat secara langsung berkorelasi dengan tingkat pertumbuhannya. *Womenomics* akan penting menciptakan lingkungan di mana perempuan merasa nyaman untuk bekerja dan meningkatkan peluang bagi perempuan untuk bekerja dan menjadi aktif (United Nations, 2013).

Dalam dokumen Biro Kesetaraan Gender tahun 2012 yang menjelaskan alasan mengapa dan bagaimana promosi tenaga kerja perempuan dapat berkontribusi terhadap revitalisasi ekonomi dan masyarakat Jepang dengan menempatkan tiga manfaat yang diharapkan: (1) Aktivasi pekerja perempuan akan memungkinkan perluasan tenaga kerja dalam menghadapi penuaan dan penurunan kelahiran, (2) Perlunya untuk mengaktifkan tenaga kerja perempuan yang kurang dimanfaatkan agar dapat bersaing di pasar global, dan (3) Promosi tenaga kerja akan menciptakan pasar yang berpusat pada konsumen. (Gender Equality Bureau Cabinet Office, 2012). Jika berhasil, *Womenomics* dapat mengubah wajah masyarakat Jepang dengan menciptakan lingkungan kerja yang lebih fleksibel dan meningkatkan *gross domestic product* (GDP) Jepang sebesar 10 sampai 15 persen tanpa mengubah populasi. Ini bisa menunda efek negatif dari populasi yang menua hingga 20 tahun (Kathy Matsui, 2019).

Pada kenyataannya, memberikan ruang bekerja untuk perempuan memberikan efek sosial yaitu menurunnya tingkat pernikahan. Dengan menurunnya tingkat pernikahan tentu saja memiliki potensi untuk menurunkan tingkat kelahiran lebih jauh. Dalam data World Bank, tingkat kelahiran pada tahun 2018 adalah 1,42 persen, angka ini turun 0,1 persen bila dibandingkan tahun 2017 (The World Bank, 2017). Pemerintah sendiri terus berjuang untuk mencapai tujuannya dengan meningkatkan angka kelahiran menjadi 1,8 pada tahun 2026. Namun, rasanya tujuan ini mungkin akan sulit tercapai karena masih adanya tren yang mengatakan bahwa adanya kesenjangan gender dalam pernikahan yang membuat banyak baik laki-laki maupun perempuan Jepang memilih sendiri. “Solusi” ini pada akhirnya dapat menambah beban masalah untuk Jepang sendiri.

Migrasi di Jepang masih dianggap sesuatu yang tidak terlalu penting. Tidak seperti negara-negara Eropa Barat, Jepang

tidak merekrut pekerja migran selama *Post-World War II economic expansion* pada 1960-an dan 1970-an. Telah dipahami bahwa ekonomi Jepang berhasil tanpa program migrasi tenaga kerja karena pasar tenaga kerja domestik yang fleksibel dimana pekerja Jepang secara internal bermigrasi dari daerah pedesaan ke perkotaan. Jepang merupakan negara yang setia dengan memegang citra bahwa Jepang adalah negara non-imigrasi.

Sejak tahun 1952, Jepang hanya membuat kebijakan yang ditujukan untuk orang asing. Kebijakan imigrasi Jepang sangat ketat karena, negara tersebut tidak mengakui migran sebagai penduduk tetap pada saat awal masuk. Dalam amandemen undang-undang tahun 1989, Pemerintah Jepang merubah ketentuan migran yang mengkhususkan hanya menerima migran dengan keterampilan tinggi. Hal ini dikarenakan pemerintah Jepang tetap mempertahankan prinsip kebijakan formal untuk tidak menerima migran ekonomi berketerampilan rendah (Komine, 2018).

Undang-undang ini menghapus sebagian hak-hak masyarakat asing tersebut seperti akses ke asuransi kesehatan nasional dan pekerjaan di area publik. Kebijakan imigrasi Jepang memberikan lebih banyak hak kepada para migran terampil tinggi daripada untuk migran yang berketerampilan rendah, tetapi migran *co-ethnic* masih merupakan kelompok yang paling istimewa. Hal ini tidak mengejutkan karena karena banyak negara memiliki status imigrasi khusus bagi mereka yang menemukan yang masih dalam garis keturunan mereka. Adanya perbedaan antara migran terampil tinggi dan migran yang berketerampilan rendah karena penerimaan migran yang berketerampilan rendah dilarang dapat menyebabkan sejumlah masalah sosial, ekonomi, dan fiskal dalam jangka panjang (Komine, 2018).

Sementara Eropa secara besar-besaran merekrut “pekerja tamu” imigran pada tahun 1960-an, Jepang masih dapat menggunakan migran pedesaan sebagai kelompok tenaga kerja berupah rendah.

Tapi ini berubah dengan cepat. Pada tahun 1980-an, terjadi kelangkaan tenaga kerja dan kenaikan nilai yen terhadap dolar. Hal ini kemudian memberikan dampak besar terhadap pengusaha Jepang, terutama mereka yang berada di industri manufaktur dan konstruksi berskala kecil hingga menengah yang harus mengurangi biaya untuk bersaing di luar negeri seperti serta pasar domestik. Meskipun sejak tahun 1970-an wanita Jepang dalam jumlah yang terus meningkat mulai mengisi pekerjaan berupah rendah, namun mereka tidak cukup untuk memenuhi permintaan (Douglass dan Roberts, 2000).

Penggunaan tenaga kerja migran asing menjadi sumber pekerja berupah rendah berikutnya di Jepang pada 1980-an. Hal ini yang membuat meningkatnya permintaan akan pekerja laki-laki, namun diikuti dengan perempuan yang datang ke Jepang. pekerjaan khusus dan status imigrasi pria dan wanita tetap sangat berbeda. Perempuan direkrut untuk bekerja di pabrik dan sektor jasa. Sementara itu, pria imigran mengisi bidang pekerjaan yang jauh lebih luas, mulai dari konstruksi dan manufaktur hingga hotel, restoran, dan pekerjaan layanan lainnya (Douglass dan Roberts, 2000).

Semenjak Juli 2012, Pemerintah Jepang sendiri telah memulai rencana mereka untuk mengantisipasi hasil yang tidak diharapkan dari *womenomics* dengan fokus membuka diri terhadap migrasi. Pemerintah memulai rencananya dengan menghapus undang-undang *the Alien Registration* dan menggantinya dengan revisi *Immigration Control and Refugee Recognition Act 1952*. Meskipun reformasi kebijakan imigrasi bukanlah masalah utama di *Abenomics*, namun, migrasi dirasa jawaban utama atas menyusutnya populasi usia kerja di negara itu adalah mempromosikan partisipasi angkatan kerja perempuan, meningkatkan angka kelahiran, fleksibilitas pasar kerja yang lebih besar, dan mempekerjakan lansia.

Immigration Control and Refugee Recognition Act 1952

Pada 2017, Kementerian Kehakiman Jepang mulai merevisi undang-undang tentang status penduduk tetap, dan mengurangi jumlah waktu yang diperlukan bagi orang asing untuk mendapatkannya. Mulai Maret tahun 2017, penduduk asing akan dapat mengajukan izin tinggal permanen setelah lima tahun bekerja sebagai pekerja berketerampilan tinggi. Undang-undang baru mempertimbangkan kualitas yang dimiliki oleh para profesional asing memiliki, dan, dalam keadaan khusus, bahkan dimungkinkan untuk menerima izin tinggal permanen setelah tiga tahun, atau bahkan satu tahun bekerja dalam keadaan khusus (Medrzycki, 2017).

Hal ini kemudian dilanjutkan oleh Pemerintah Jepang mengeluarkan amandemen undang-undang kontrol imigrasi yaitu *Immigration Control and Refugee Recognition Act* melalui Diet pada tahun 2018, membuka pintu bagi pekerja asing untuk terlibat dalam kerja manual, yang telah dilarang sebelumnya, setidaknya secara resmi. Rencana kebijakan tersebut meluncurkan sebuah program yaitu *Highly Skilled Foreign Professional (HSFP)* atau visa tipe 1 yang bertujuan untuk merekrut ilmuwan, peneliti, insinyur, dan pengusaha. Pemegang visa HSFP ini harus memenuhi syarat untuk tinggal selama tiga tahun, namun, visa tersebut tidak bisa didapatkan dengan cuma-cuma, Pemerintah menerapkan persyaratan dengan memperhitungkan poin-poin yang mereka anggap layak. Pemerintah juga membuat status visa baru yaitu 'Specified Skill Visa' atau visa tipe yang dirancang untuk menerima masyarakat asing yang memiliki keterampilan rendah (Foreign Press Center Japan, 2019).

Visa tipe 1 ini akan diberikan pertama kali selama lima tahun. Sayangnya, pekerja tidak akan dapat membawa anggota keluarga mereka. Ini memungkinkan perpanjangan waktu visa yang terbatas dan tidak dapat diperpanjang sampai diubah

menjadi tipe visa 2. Mulai tahun 2021, pekerja yang tinggal dengan visa tipe 1 dapat mengajukan permohonan untuk visa tipe 2 jika mereka telah memperoleh tingkat spesialisasi yang lebih tinggi di bidangnya. Saat ini, pelamar hanya dapat mengajukan permohonan untuk 2 aliran, konstruksi, dan pembuatan kapal. Hal ini memungkinkan pemegang visa untuk membawa anggota keluarga mereka dan juga memungkinkan perpanjangan visa tanpa batas dan mungkin dapat memungkinkan mereka untuk mengajukan permohonan untuk masa tinggal permanen yang diberikan secara normal setelah 10 tahun tinggal terus-menerus di Jepang (Foreign Press Center Japan, 2019).

Dalam revisi undang-undang tersebut, Pemerintah Jepang menargetkan penerimaan masyarakat asing hingga 345.000-350.000 orang selama lima tahun ke depan di bawah sistem ini. Penerimaan ini akan mencakup 60.000 orang untuk bekerja di bisnis perawatan, 53.000 orang di layanan makanan, 40.000 di industri konstruksi, 37.000 orang di pembersihan gedung, 36.500 orang di pertanian, 34.000 orang di pabrik makanan dan minuman, dan 22.000 orang di industri penginapan.

Selain revisi tentang masyarakat asing, kebijakan tersebut menambahkan pendidikan Berbahasa Jepang. Satu masalah utama yang dikhawatirkan oleh pekerja migran berketerampilan tinggi adalah kendala bahasa. Sebagian besar perusahaan Jepang menggunakan bahasa Jepang sebagai bahasa kerja, yang merupakan penghalang signifikan bagi orang asing (Morita, 2017).

Alasan mengapa bahasa Inggris tidak banyak digunakan di tempat kerja sebagian karena cara bahasa Inggris diajarkan di sekolah-sekolah Jepang dan sebagian lagi karena penekanan pada ekspresi ke-Jepang-an melalui bahasa Inggris dan memprioritaskan pendidikan bahasa Jepang. Melalui kebijakan ini, pekerja migran yang telah lulus dalam poin kelayakan diharuskan untuk mengikuti program pendidikan Berbahasa Jepang

yang di fasilitasi oleh Pemerintah. Hal ini bertujuan untuk memudahkan masyarakat asing berbaur dan menjalankan pekerjaan mereka selama di Jepang (Immigration Services Agency of Japan, 2019).

Revisi kebijakan tersebut telah menjadi perdebatan sengit di Diet antara partai yang berkuasa yaitu *Liberal Democratic Party* dan partai oposisi yaitu *Constitutional Democratic Party of Japan* (CDP) dan *Japanese Communist Party* (JCP) yang memuncak selama bulan-bulan terakhir ditahun 2018. Partai oposisi tidak menyetujui tentang undang-undang imigrasi negara yang ketat harus dimodifikasi untuk memungkinkan lebih banyak pekerja berketerampilan rendah datang ke negara itu.

Pada dasarnya, Anggota Diet jelas tidak mendukung revisi kebijakan imigrasi tersebut dikarenakan reformasi kebijakan imigrasi bukanlah tujuan utama dalam Abenomics. Selain itu, hampir setengah populasi Jepang tidak setuju dengan pekerja asing keterampilan rendah tidak terlalu ini dikarenakan adanya kekhawatiran tentang keselamatan publik. Perdebatan tersebut diakhiri dengan partai oposisi mengajukan mosi kecaman terhadap Perdana Menteri Shinzo Abe dan Menteri Kehakiman Takashi Yamashita, ini dikarenakan sistem baru tersebut diberlakukan secara tergesa-gesa oleh partai yang berkuasa. Namun, partai yang berkuasa menyatakan bahwa sistem baru ini diperlukan untuk menghadapi kekurangan tenaga kerja yang serius baik di daerah maupun di kota.

Mulai april 2019, dibawah undang-undang *Immigration Control and Refugee Recognition Act* melalui status visa baru, Pemerintah Jepang berencana untuk mendatangkan pekerja dari negara-negara Asia yaitu Vietnam, Cina, Filipina, Indonesia, Thailand, Myanmar, Kamboja, Taiwan dan Malaysia yang belum memutuskan untuk bergabung. Pemerintah juga berencana untuk membangun pertukaran informasi bilateral untuk mendukung pekerja asing dan membuat lebih mudah bagi pekerja asing untuk

tinggal di Jepang, seperti membantu pembukaan rekening bank.

Financial Services Agency (FSA) akan menetapkan pedoman yang diarahkan pada semua lembaga keuangan di Jepang untuk memudahkan pekerja asing membuka rekening bank dan merampingkan daftar gaji untuk pekerja. Hal ini dikarenakan di bawah Program Pelatihan Teknis, sulit bagi pekerja untuk membuka rekening bank di bank-bank Jepang. Akibatnya, banyak pekerja magang dibayar tunai, yang membuatnya lebih sulit untuk memeriksa apakah mereka dibayar jumlah yang tepat dan tepat waktu. Di bawah peraturan baru, pemerintah mewajibkan perusahaan untuk membayar pekerja asing sama atau lebih dari upah standar untuk karyawan Jepang.

Institusi publik juga akan menggunakan sistem terjemahan yang ada di jendela kontak mereka. Untuk membantu pekerja menemukan tempat tinggal, pemerintah akan memberi tahu pekerja tentang perumahan sewaan yang tersedia bagi mereka. Formulir sewa dalam berbagai bahasa dan penyewa serta agen perantara akan menerima manual tentang cara mendukung orang asing. Pemerintah Jepang juga menyediakan fasilitas pendidikan yang mengajarkan keterampilan berbahasa Jepang dengan menggelontorkan dana sebesar 20 miliar yen hingga 30 miliar yen atau sekitar 2,4 Milliar sampai 3,7 Milliar rupiah.

Selain itu, Pemerintah berencana untuk membuat kerangka kerja untuk memberikan informasi terkait menemukan perumahan ramah orang asing di Jepang. Pemerintah juga berencana untuk membuat perjanjian sewa tempat tinggal multi-bahasa, karena hambatan bahasa dipandang sebagai hambatan utama bagi orang asing yang mencoba untuk menyewa rumah di Jepang (Shiraiwa, 2018).

Pemerintah Jepang menyediakan pusat konsultasi atau bantuan untuk seumur hidup. Pemerintah akan membentuk sekitar 100 “pusat bantuan seumur hidup” di masing-masing Provinsi Jepang dan kota-

kota yang ditunjuk, di mana pekerja asing dapat memperoleh bantuan tentang masalah yang berkaitan dengan tinggal di Jepang. Kemudian, Pemerintah juga menyediakan akses ke perawatan media. Pemerintah nantinya akan membentuk suatu sistem untuk memungkinkan pekerja asing mendapatkan perawatan medis dari semua institusi medis di Jepang.

Pemerintah juga akan melakukan pengawasan visa secara rutin untuk memeriksa visa para pekerja asing. Hal ini dikarenakan agar menghindari masalah *overstay* visa para pekerja asing yang nantinya akan datang ke Jepang untuk belajar bahasa Jepang yang langsung dilanjutkan dengan bekerja. Maka dari itu, Pemerintah akan secara berkala memeriksa ke sekolah-sekolah bahasa Jepang dan meminta mereka untuk mengajukan laporan status (Shiraiwa, 2018).

Adapun beberapa negara yang telah menandatangani *Memorandum of Understanding* (MoU) sampai saat ini seperti Filipina, Kamboja, Indonesia, dan Vietnam. Filipina merespon dengan baik hubungan bilateral yang ditawarkan oleh Jepang. Pada 19 Maret 2019, Filipina yang diwakili oleh Sekretaris Perburuhan, Silvestre H. Bello III, menandatangani nota kesepahaman dengan pemerintah Jepang.

Perjanjian tersebut menyediakan kuota untuk orang Filipina sekitar 100.000 dari 350.000 pekerjaan yang tersedia di bawah undang-undang imigrasi baru Jepang, yang akan bekerja sesuai dengan keterampilannya untuk memenuhi permintaan di 14 industri. Mereka akan ditempatkan di bawah dua kategori: (1) Pekerja Khusus Tertentu, yang akan diizinkan untuk tinggal selama maksimum lima tahun di Jepang, dan (2) Pekerja Khusus yang Ditentukan yang masa kerjanya tunduk pada periode kontrak. Undang-undang ini akan mulai berlaku pada 1 April 2019, di awal tahun fiskal baru Jepang (Asia Times, 2019).

Departemen Tenaga Kerja dan Ketenagakerjaan Filipina mengatakan bahwa pekerja Filipina yang dicakup oleh

perjanjian bilateral baru dengan Jepang untuk pekerja dengan keterampilan khusus dijamin mendapat bayaran yang lebih baik karena Jepang telah memutuskan untuk memperluas perlakuan istimewa bagi pekerja dari Filipina. Silvestre H. Bello III, mengatakan bahwa Filipina adalah negara pertama yang ditandatangani oleh Jepang terkait dengan undang-undang baru tersebut karena Tokyo sangat menghargai pekerja Filipina di luar negeri (Asia Times, 2019).

Selain Filipina, Kamboja juga menandatangani nota kesepahaman dengan Jepang. Memorandum tersebut ditandatangani pada 25 Maret 2019 yang diwakili oleh perwakilan dari kedua pemerintah. Menteri Tenaga Kerja dan Pelatihan Pekerjaan, Ith Sam Heng, dan Menteri Sosial Jepang, Takashi Yamashita, yang memimpin upacara penandatanganan. Sam Heng mengatakan bahwa adanya pekerja Kamboja yang dikirim ke Jepang akan meningkatkan kerja sama antara kedua negara. Selain itu, adanya kerjasama tersebut akan berkontribusi pada kemajuan ekonomi nasional Kamboja dan peningkatan standar hidup pekerja itu sendiri. Perjanjian tersebut menyediakan kuota sebesar 9000 untuk pekerja Kamboja. Nantinya para pekerja Kamboja akan ditempatkan diberbagai tempat kerja seperti perawatan lansia, pertanian, makanan dan minuman, dan konstruksi (Kimseng, 2019).

Indonesia juga menandatangani nota kesepahaman pada 25 Juni 2019 setelah memulai pertemuan pada bulan April. Nota kesepahaman tersebut ditandatangani oleh Menteri Luar Negeri Jepang, Taro Kono, dan Menteri Luar Negeri Indonesia, Retno Marsudi Kantor Kementerian Tenaga Kerja. Berdasarkan perjanjian tersebut, pekerja Indonesia akan dapat mengambil posisi di sektor kesehatan, pertanian, perikanan dan otomotif di Jepang.

Melalui kemitraan tersebut, Menteri Retno menyatakan bahwa dalam Indonesia dalam lima tahun ke depan, mengincar untuk mengambil 20 persen atau 70.000

pekerja dari total 350.000 pekerja migran tertentu yang dibutuhkan Jepang. Lebih lanjut, ia mengatakan bahwa kemitraan ini memberikan Indonesia kesempatan untuk bekerja sama dengan Jepang untuk memenuhi permintaan mereka akan pekerja di usia yang produktif. Ia juga berterima kasih kepada Jepang karena telah memberikan kesempatan magang bagi orang Indonesia di negara mereka dimana Indonesia telah mengirim 81.302 peserta hingga Mei 2019 (Yasmin, 2019).

Terakhir yang baru-baru ini menandatangani yaitu Vietnam. Vietnam menandatangani nota kesepahaman pada 1 Juli 2019. Nota kesepahaman tersebut ditandatangani oleh Menteri Tenaga Kerja, Perlindungan Anak, dan Urusan Sosial ,Đào Ngọc Dung, dan para pemimpin kementerian dan sektor Jepang, termasuk keadilan, hubungan luar negeri, kesehatan, tenaga kerja, kesejahteraan sosial, dan polisi. Berdasarkan perjanjian tersebut, pekerja Vietnam akan diizinkan untuk bekerja di Jepang selama lima tahun dengan gaji berdasarkan peraturan Jepang. Perjanjian tersebut tidak hanya menciptakan peluang kerja bagi pekerja yang terampil, tetapi juga menghubungkan pasar tenaga kerja domestik dengan Jepang. Selain itu, ini juga akan memacu kerja sama, terutama dalam hal tenaga kerja, pelatihan kejuruan, dan transfer teknologi antara kedua negara (NÔI, 2019).

Namun, adanya pengeluaran dana tersebut diharapkan sebanding dengan efek yang akan ditimbulkan. Selain diharapkan mampu untuk mengimbangi *aging population* dan kekurangan tenaga kerja, melalui migrasi, Jepang mempromosikan *foreign direct investment* (FDI) sebagai bagian dari reformasi *Abenomics*. Jepang sendiri telah mempertahankan FDI nya dengan rekor tertinggi selama empat tahun berturut-turut, mencapai 28,6 triliun yen (US\$ 270 miliar) pada akhir 2017. Tetapi rasio FDI terhadap *gross domestic product* (GDP) masih sangat rendah yaitu sebesar 5,2 persen dibandingkan dengan 54,5 persen di UE dan 36,2 persen di Amerika

Serikat (Japan External Trade Organization, 2017). Masuknya FDI memicu harapan karena mengkompensasi sumber investasi yang semakin berkurang dan membuka peluang bisnis baru. Adanya migran dapat membantu pemerintah untuk mempromosikan dan meningkatkan FDI Jepang.

Adanya pekerja asing dari negara-negara tersebut nantinya akan menambah masyarakat asing Jepang yang baru-baru ini memecahkan rekor. Populasi masyarakat asing di Jepang memecahkan rekor dengan 2,82 juta masyarakat asing yang terdaftar sebagai penduduk pada akhir bulan Juni karena semakin banyaknya magang dan pekerja teknis. Masyarakat asing yang tiba dengan visa untuk insinyur dan layanan internasional sebanyak 256.414 orang dan sebanyak 13.038 orang masuk di bawah visa untuk profesional yang sangat terampil. Jumlah populasi ini akan terus bertambah karena pemerintah memperkirakan masih ada pekerja asing hingga 47.550 orang yang akan menggunakan visa kerja yang telah disediakan oleh pemerintah Jepang (Kyodo, 2019).

Migrasi global memang dirasa sebagai solusi yang menjanjikan untuk saat ini bagi Jepang untuk menyelesaikan masalah *aging population*. Mengizinkan lebih banyak masyarakat asing khususnya orang muda ke Jepang akan membantu menurunkan usia rata-rata dan menyediakan lebih banyak orang untuk mengerjakan pekerjaan yang telah ditinggalkan. Hal ini akan membantu pemerintah untuk menyelesaikan masalah yang berkaitan dengan *aging population* (Jack, 2006). Solusi ini memang dirasa sedikit “tidak masuk akal” buat Jepang mengingat Jepang yang tidak terlalu terbuka dalam hal migrasi. Namun, untuk mengatasi peningkatan kekurangan tenaga kerja yang disebabkan oleh penuaan tersebut, Pemerintah “terpaksa” untuk membuat migrasi sebagai solusi potensial atau setidaknya sebagai sebuah cara yang meringankan untuk mengatasi beberapa

masalah ekonomi akibat *aging population* tersebut.

Kesimpulan

Migrasi merupakan sebuah fenomena global positif dimana migrasi dapat memperkuat pertumbuhan ekonomi dan mengurangi kesenjangan. Memang benar, migrasi bisa membawa dampak baik dan buruk bagi negara penerima maupun negara asal, namun menurut penulis dampak tersebut bisa dihentikan dengan respon dari Negara itu sendiri dimana respon disini merupakan sebuah kebijakan. Sebuah kebijakan yang dapat mengatur migrasi global tersebut dan dapat meminimalisir dampak negatif yang akan diterima.

Membahas migrasi global sebagai sebuah solusi bagi Jepang membuat kita agak terheran. Ketika negara-negara maju di dunia membuat kebijakan migrasi yang memudahkan para pekerja asing untuk masuk, Jepang menerapkan sebuah kebijakan yang masih “ketat” dengan mengontrol kuota para pekerja asing yang masuk ke Jepang. Namun, menurut penulis, hal ini wajar dilakukan Jepang mengingat Jepang memiliki kekhasan dimana masyarakat Jepang mempertahankan persepsi yang kuat tentang persamaan etnis dan budaya. Untuk itu, lewat kebijakan tersebut, Pemerintah Jepang secara berhati-hati membuka diri terhadap migrasi.

Daftar Pustaka

Buku:

- Douglass, Mike dan Glenda S. Roberts. 2000. *Japan and Global Migration Foreign workers and the advent of a multicultural society*. USA: Routledge.
- Scott, J. 2000. *Rational Choice Theory*. In A. H. Gary Bowning, *Understanding Contemporary Society: Theories of Present* (p. 128). London: SAGE Publications.

Traphagan, John W dan John Knight. 2013. *Demographic Change and the Family in Japan's Aging Society*. USA: State University of New York.

Jurnal:

- Akashi, J. (2014). *New aspects of Japan's immigration policies: is population decline opening the doors?*. *Contemporary Japan*, 26(2), 175–196.
- Jack, Dalli. 2016. *The Issue of Japan's Aging Population*. Law School International Immersion Program Papers no.8.
- Jones, Rendall S. 1988. *The Economic Implications of Japan's Aging Population*. *Asian Survey*, 28(9), 958-969.
- Komine, Ayako. 2018. *A Closed Immigration Country: Revisiting Japan as a Negative Case*. *Journal of International Migration*, 56(1), 1-17.
- Matsui, Kathy, Hiromi Suzuki, dan Kazunori Tatebe. 2019. *Womonomics 5.0*. Goldman Sachs: Portfolio Strategy Research.
- McMorrow, Kieran dan Werner Roeger. 1999. *The Economic Consequences of Ageing Populations: A Comparison of the EU, US and Japan*. *European Economy. Economic Papers* 138.
- Medryzcki, Krzysztof. 2017. *Pioneering New Immigration Policy in the Contemporary Japan*. *The Journal of Migration Studies*, 3 (1), 68-93.
- Morita, Liang. 2017. *Why Japan isn't more attractive to highly-skilled migrants*. *Cogent Social Sciences*, 3(1). doi:10.1080/23311886.2017.1306952
- Quackenbush, S. 2004. *The Rationality of Rational Choice Theory*. *International Interactions*, 30(2), 87-107.
- Petracca, M. P. 1991. *The Rational Choice Approach to Politics: A Challenge to Democratic Theory*. *The Review of Politics*, 3(2), 289-319.
- Rystad, Goran. 1992. *Immigration History and the Future of International Migration*. *Journal of International Migration*, 26 (4), 1168-1199.

Internet:

- Asia Times. 2019. *Japan needs 100,000 Filipinos by next month* [online] in <https://asiatimes.com/2019/03/japan-needs-100000-filipinos-by-next-month/> [diakses pada 9 Oktober 2019]
- Foreign Press Center Japan. 2019. *Immigration Law Revisions And Acceptance Immigration Workers* [online] in https://fpcj.jp/en/j_views-en/magazine_articles-en/p=70780/ [diakses pada 9 Oktober 2019]
- Gender Equality Bureau Cabinet Office. 2012. *Basic Act for Gender Equal Society* [online] in https://www.gender.go.jp/english_contents/about_danjo/lbp/laws/pdf/laws_01.pdf [diakses pada 10 Oktober 2019]
- Immigration Services Agency of Japan. 2019. *Initiatives to Accept New Foreign Nationals and for the Realization of Society of Harmonious Coexistence* [online] in <http://www.moj.go.jp/isa/content/930004452.pdf> [diakses pada 12 Oktober 2019]
- Japan External Trade Organization. 2017. *Solid Growth in Japan's Inward FDI*. [online] in <https://www.jetro.go.jp/en/invest/reports/report2017/ch1.html> [diakses pada 10 Oktober 2019]
- Kimseng, Men. 2019. *Japan Prepares to Recruit Skilled Workers From Cambodian*. [online] in <https://www.voacambodia.com/a/japan-ready-to-recruit-Cambodia-skilled-workers-as-activists-worried/4820725.html> [diakses pada 11 Oktober 2019]
- Kyodo. 2019. *Foreign population in Japan breaks record with 2.82 million* [online] in <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/10/26/national/foreign-population-japan-breaks-record-2-82-million/#.XbjQJ2JR3IU> [diakses pada 11 Oktober 2019]
- NÔI, H. 2019. *Deal signed for Vietnamese workers to find jobs in Japan* [online]

- in
<https://vietnamnews.vn/society/536416/deal-signed-for-vietnamese-workers-to-find-jobs-in-japan.html#Rqk7JbCjKgp9MqxG.97>
[diakses pada 12 Oktober 2019]
- Romei, V. 2018. *How Japan's ageing population is shrinking GDP* [online] in
<https://www.ft.com/content/7ce47bd0-545f-11e8-b3ee-41e0209208ec>
[diakses pada 10 Oktober 2019]
- Shiraiwa, H. 2018. *Japan prepares support for incoming foreign workers* [online] in
<https://asia.nikkei.com/Spotlight/Japan-immigration/Japan-prepares-support-for-incoming-foreign-workers> [diakses pada 11 Oktober 2019]
- The World Bank. 2017. *Fertility Rate-Japan* [online] in
<https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?locations=JP>
[diakses pada 11 Oktober 2019]
- The World Bank. 2017. *Life Expectancy at Birth Japan* [online] in
<https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN?locations=JP>
[diakses pada 11 Oktober 2019]
- The United Nations. 2017. *World Population Aging* [online] in
https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WPA2017_Highlights.pdf [diakses pada 10 Oktober 2019]
- United Nations. 2013. *Japanese leader advocates 'womenomics' in address to UN General Assembly* [online] in
<https://news.un.org/en/story/2013/09/450912> [diakses pada 12 Oktober 2019]
- Yasmin, N. 2019. *Japan and Indonesia to Boost Skilled Workforce Cooperation* [online] in
<https://jakartaglobe.id/context/japan-and-indonesia-to-boost-skilled-workforce-cooperation/> [diakses pada 13 Oktober 2019]