

**PENERAPAN KEBIJAKAN *NEW FOREIGN-WORKER VISAS*  
DI TENGAH ISU DISKRIMINASI TERHADAP  
PEKERJA ASING DI JEPANG**

**SKRIPSI**



**Diajukan oleh:  
Muhamad Afghany Haryatno  
16323131**

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL  
FAKULTAS PSIKOLOGI DAN ILMU SOSIAL BUDAYA  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
2020**

**PENERAPAN KEBIJAKAN *NEW FOREIGN-WORKER VISAS*  
DI TENGAH ISU DISKRIMINASI TERHADAP  
PEKERJA ASING DI JEPANG**

**SKRIPSI**

**Diajukan Kepada Program Studi Hubungan Internasional  
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya Universitas Islam Indonesia,  
Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh  
Derajat Sarjana S1 Hubungan Internasional**



**Diajukan oleh:  
Muhamad Afghany Haryatno  
16323131**

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL  
FAKULTAS PSIKOLOGI DAN ILMU SOSIAL BUDAYA  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2020**

**HALAMAN PENGESAHAN**

Skripsi dengan judul:

**PENERAPAN KEBIJAKAN *NEW FOREIGN-WORKER VISAS*  
DI TENGAH ISU DISKRIMINASI TERHADAP  
PEKERJA ASING DI JEPANG**

Telah Dipertahankan di depan Dewan Penguji Skripsi Program Studi  
Hubungan Internasional Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya,  
Universitas Islam Indonesia  
Untuk Memenuhi Sebagian Dari Persyaratan Guna Memperoleh  
Derajat Sarjana S1 Hubungan Internasional

Pada Tanggal

Mengesahkan,

Program Studi Hubungan  
Internasional Fakultas Psikologi  
dan Ilmu Sosial Budaya  
Universitas Islam Indonesia  
Ketua Program Studi

(Hangga Fathana, S.IP.,  
B.Int.St., M.A)

NIK. 123230101

Dewan Penguji:

Tanda Tangan

1. Masitoh Nur Rohma, S.Hub.Int., M.A
2. Geradi Yudhistira, S.Sos., M.A.
3. Gustrieni Putri, S.IP., M.A.



## HALAMAN PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Muhamad Afghany Haryatno  
No. Mahasiswa : 16323131  
Program Studi : Hubungan Internasional  
Judul Skripsi : Penerapan Kebijakan *New Foreign-Worker Visas* Di  
Tengah Isu Diskriminasi Terhadap Pekerja Asing Di  
Jepang

Melalui surat ini saya menyatakan bahwa:

1. Selama melakukan penelitian dan pembuatan laporan penelitian skripsi, saya tidak pernah melakukan tindakan pelanggaran etika akademik dalam bentuk apapun, seperti penjiplakan, pembuatan skripsi oleh orang lain, atau pelanggaran lain yang bertentangan dengan etika akademik yang dijunjung tinggi Universitas Islam Indonesia. Oleh karena itu, saya menegaskan bahwa skripsi yang saya buat merupakan karya ilmiah saya sebagai peneliti, bukan karya jiplakan atau karya orang lain.
2. Apabila dalam ujian skripsi saya terbukti melanggar etika akademik, maka saya siap menerima sanksi sebagaimana aturan yang berlaku di universitas Islam Indonesia.
3. Apabila di kemudian hari, setelah saya lulus dari Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya, Universitas Islam Indonesia ditemukan bukti secara meyakinkan bahwa skripsi ini adalah karya jiplakan atau karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi akademis yang ditetapkan Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, 4, November, 2020

Yang menyatakan,



METERAI  
TEMPEL  
6000  
ENAM RIBU RUPIAH  
Muhamad Afghany Haryatno

## UCAPAN TERIMAKASIH

*Alhamdulillah Rabbil'alamin.* Segala puji syukur kehadiran Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, atas segala rahmat dan karunia-Nya atas kesempatan, kesehatan serta kemudahan bagi peneliti untuk menyelesaikan skripsi ini.

Dalam penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari dukungan yang diberikan oleh berbagai pihak baik. Maka pada kesempatan ini peneliti ingin mengucapkan banyak terima kasih kepada:

1. Dekanat Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya Universitas Islam Indonesia beserta jajaran karyawannya yang telah mengizinkan penulis untuk meneliti skripsi ini.
2. Miss Masitoh Nur Rohma, S.Hub.Int, M.A. selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang telah membimbing, mendidik dan membagi ilmunya untuk mengarahkan peneliti menyelesaikan skripsi ini. Gustrieni Putri S.IP., M.A. selaku Dosen Penguji Skripsi yang telah memberikan masukan dan arahan bagi penulis untuk menjadikan skripsi ini lebih baik lagi.
3. Bapak Geradi Yudhistira S.Sos., M.A. dan Ibu
4. Kedua orang tua penulis, Bapak Haryatno dan Ibu Sugi Wiji Murni atas kesabarannya serta dukungannya hingga skripsi ini bisa terselesaikan dengan lancar.
5. Kakak-kakak penulis, Arini, Fatma dan Raisah yang selalu memberikan dukungan dan memberikan masukan guna melancarkan proses penyusunan skripsi ini.

Akhir kata penulis berharap semoga segala dukungan dan kebaikan yang diberikan kepada penulis, akan mendapatkan balasan kebaikan yang setimpal dari Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*. Penulis memohon maaf atas segala kekurangan dalam penelitian ini. Kritik dan saran masukan yang membangun diharapkan dapat membuat penelitian skripsi ini menjadi lebih baik lagi. Semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat dan mendorong penelitian-penelitian selanjutnya. *Aamiin*.

Yogyakarta, 4 November 2020



Muhamad Afghany Haryatno



## DAFTAR ISI

<b>SKRIPSI</b> .....	i
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	ii
<b>HALAMAN PERNYATAAN</b> .....	iii
<b>UCAPAN TERIMAKASIH</b> .....	iv
<b>DAFTAR ISI</b> .....	vi
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	vii
<b>DAFTAR SINGKATAN</b> .....	viii
<b>ABSTRAK</b> .....	ix
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
1.1 <b>Latar Belakang</b> .....	1
1.2 <b>Rumusan Masalah</b> .....	4
1.3 <b>Tujuan Penelitian</b> .....	5
1.4 <b>Signifikansi</b> .....	5
1.5 <b>Cakupan Penelitian</b> .....	5
1.6 <b>Tinjauan Pustaka</b> .....	6
1.7 <b>Landasan Teori/ Konsep/ Pendekatan atau Model</b> .....	18
1.8 <b>Metode Penelitian</b> .....	21
1. <b>Jenis Penelitian</b> .....	21
2. <b>Subjek dan Objek Penelitian</b> .....	21
3. <b>Metode Pengumpulan Data</b> .....	22
4. <b>Proses Penelitian</b> .....	22
<b>BAB II KONDISI DOMESTIK DAN KEBIJAKAN TERHADAP PEKERJA ASING DI JEPANG</b> .....	23
2.1 <b>Kondisi Domestik</b> .....	23
2.2 <b>Kebijakan Pekerja Asing di Jepang dan Diskriminasi</b> .....	27
<b>BAB III EVALUASI KEBIJAKAN PEKERJA ASING DI JEPANG</b> .....	35
3.1 <b>Waktu</b> .....	36
3.2 <b>Sumber Daya</b> .....	42
3.3 <b>Informasi</b> .....	48
<b>BAB IV KESIMPULAN</b> .....	56
4.1 <b>Kesimpulan</b> .....	56
4.2 <b>Rekomendasi</b> .....	59
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	vi

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Diskriminasi dalam Lingkungan Kerja terhadap Pekerja Asing.....	3
Tabel 2. Jumlah Populasi Berdasarkan Umur .....	24
Tabel 3. Pertumbuhan GDP per Tahun (1961-2019).....	25
Tabel 4. Tren Partisipasi Tenaga Kerja.....	26
Tabel 5. Perubahan Kebijakan Bagi Pekerja Asing .....	28
Tabel 6. Pekerja Konstruksi di Bawah TITP .....	39
Tabel 7. Jumlah Pekerja Asing Tahun 2008-2019 .....	40
Tabel 8. Data Pekerja Asing yang Kabur dari Tahun 2014-2018.....	53





## DAFTAR SINGKATAN

BWI	: The Building and Wood Workers' International
CEFP	: The Council on Economic and Fiscal Policy
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
GDP	: Gross Domestic Product
ICA	: The Immigration Control Act
IMF	: International Monetary Fund
IPSS	: National Institute of Population and Social Security Research
LTC	: Long Term Care
MHLW	: Ministry of Health, Labour and Welfare
MOJ	: Ministry of Justice
NFWV	: New Foreign-Worker Visas
OTIT	: The Organization for Technical Intern Training
PPP	: Purchasing Power Parity
SMEs	: Small and Medium-sized Enterprises
TITP	: Technical Intern Training Programme



## ABSTRAK

Kemunduran pertumbuhan ekonomi karena menurunnya populasi pekerja yang disebabkan oleh isu *ageing population*, menimbulkan kekhawatiran pemerintah Jepang. Pada tahun 1993, pemerintah Jepang mulai menanggapi permasalahan tersebut melalui kebijakan pekerja asing dengan menerapkan Technical Intern Training Programme (TITP). Terpilihnya Jepang sebagai tuan rumah Olimpiade Musim Panas 2020 dan Paralimpiade atau lebih dikenal Tokyo 2020 di tahun 2014, menyebabkan kebutuhan pekerja semakin meningkat. Hal ini membuat pemerintah Jepang melakukan evaluasi kebijakan TITP, dan menerapkan kebijakan baru yaitu New Foreign-Worker Visas (NFWV). Pemutakhiran kebijakan terhadap pekerja asing di Jepang melalui NFWV ditujukan untuk menarik lebih banyak pekerja asing masuk ke Jepang. Melalui NFWV sektor-sektor pekerjaan baru ditambah dengan tujuan untuk menambah kuota pekerja asing. Meskipun begitu, salah satu hal yang perlu diperhatikan dari kebijakan pekerja asing tersebut adalah isu diskriminasi yang tidak kunjung hilang. Dengan menggunakan model Inkrementalis, skripsi ini menganalisis bagaimana perumusan kebijakan NFWV sebagai instrumen untuk memenuhi kebutuhan pekerja Jepang di tengah adanya isu diskriminasi terhadap pekerja asing. Evaluasi yang dilakukan secara bertahap melalui proses *muddling through* merupakan hal yang paling efektif bagi Jepang dalam memenuhi kebutuhannya dilihat dari indikator waktu, sumber daya, dan informasi. Melalui proses ini, pemerintah Jepang mengambil sikap rasional untuk hal-hal bersifat pragmatis dalam mengatasi kekurangan pekerja, daripada memperhatikan isu sosial yang abstrak seperti isu diskriminasi.

**Kata-kata kunci:** *ageing population*, kebijakan pekerja asing, Tokyo 2020, inkrementalis, *muddling through*.

The shrinking of economic growth due to the decline of the working population caused by ageing population issues, raised concerns of the Japanese government. In 1993, the Japanese government began responding to the problem through the policy of foreign workers by implementing the Technical Intern Training Programme (TITP). In 2014, Japan was selected as the host of the 2020 Summer Olympics and Paralympic Games or commonly known as Tokyo 2020, and caused the need for workers to increase. This led the Japanese government to evaluate the TITP policy, and implement the New Foreign-Worker Visas (NFWV) policy. The policy update on foreign workers in Japan through the NFWV is aimed at attracting more foreign workers into Japan. Through NFWV, the new employment sectors are coupled with the aim of increasing the quota of foreign workers. However, one of the main issues that needs to be considered from the foreign worker policy is the discrimination treatment that never goes away. Using the Incremental model, this undergraduate thesis analyses how NFWV policies are formulating as instruments to meet the needs of Japanese workers amid the issue of discrimination against foreign workers. The evaluation carried out gradually by the muddling through process is the most effective thing for Japan in meeting the needs of its workers judging by time indicators, resources, and information. With this

process, the Japanese government takes a rational stance on pragmatic things in addressing worker shortages, rather than paying attention to abstract social issues such as discrimination issues.

**Key words: ageing population, foreign worker policy, Tokyo 2020, incremental, muddling through.**



# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

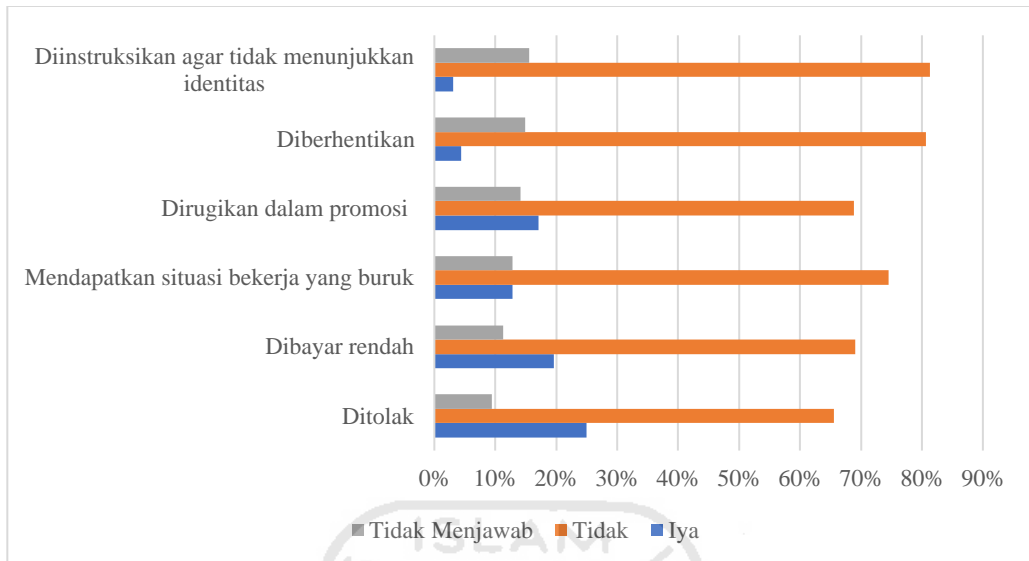
Jepang merupakan negara maju yang perekonomiannya bertumpu pada pertanian, manufaktur, industri dan turis. Dengan nilai Gross Domestic Product (GDP) \$5.18 trillion (nominal, 2019) dan \$5.75 (PPP, 2019), pertumbuhan GDP 1.0 pada tahun 2019% (IMF, 2019). Namun perekonomian Jepang terhambat oleh penurunan angka tingkat kelahiran, International Monetary Fund (IMF) memperkirakan akan terjadi penurunan rata-rata pertumbuhan GDP sebesar 1% selama 3 dekade ke depan (Walia, 2019). Pada saat ini terdapat lebih dari 20% populasi Jepang dengan umur lebih dari 65 tahun, dan prediksi berdasarkan data saat ini, pada tahun 2030 akan terdapat 1 dari 3 orang yang berusia 65 atau lebih, dan 1 dari 5 orang akan berusia 75 tahun lebih (Walia, 2019). Fenomena *ageing population* ini dikhawatirkan akan mengganggu pertumbuhan ekonomi Jepang, yang disebabkan oleh kurangnya tenaga kerja (Usman & Tomimoto, 2013).

Menanggapi isu kekurangan pekerja ini, Jepang sebenarnya sudah menerapkan Technical Intern Training Programme (TITP) pada tahun 1993. TITP dibuat untuk mengisi kekosongan pekerja dengan mempekerjakan pekerja asing melalui pelatihan atau *internship*. Namun, seiring berjalannya waktu isu kekurangan pekerja membawa Jepang semakin bergantung kepada pekerja asing (Hayakawa, 2017). Di bawah TITP, para pekerja asing hanya dapat bekerja pada sektor di mana perusahaan mempekerjakan mereka, dengan

masa kerja selama 3-5 tahun. Tanpa adanya perpanjangan kontrak, para pekerja ini dipandang sebagai *cheap foreign labor* (Hayakawa, 2017). Kondisi ini secara tidak langsung menciptakan superioritas perusahaan yang memperlakukan pekerja asing dengan semena-mena. Selain itu, para pekerja dibawah TITP juga ditekan oleh hutang dari agensi pengirim mereka. Disebutkan pada tahun 2016, The US State Department melalui hasil observasinya menyebutkan bahwa terdapat *trainee* yang diharuskan membayar hingga \$10,000 untuk bekerja, dan bekerja di bawah kontrak ribuan dolar jika mereka meninggalkan pekerjaan tersebut sebelum kontrak habis (Hayakawa, 2017).

Eksplorasi dan diskriminasi yang telah terjadi pada pekerja ini, menimbulkan kekhawatiran bahwa diskriminasi akan meningkat pasca pemerintah merencanakan akan menambah pekerja asing, yang diperkirakan sebanyak 345,000 dan telah disahkan pada Desember 2018 (McCurry, 2019). Pada tahun 2018, terdapat sekitar 7.000 pekerja magang yang kabur dikarenakan gaji yang tidak sepadan dengan jumlah jam kerja mereka. Kemudian pada tahun 2019, Kementerian Ketenagakerjaan Jepang menemukan bahwa dari 6.000 perusahaan yang mempekerjakan 260.000 *trainee*, sebanyak 70% di antaranya melanggar peraturan ketenagakerjaan yang berkaitan dengan eksploitasi dan diskriminasi (McCurry, 2019). Di bawah ini adalah data yang diambil oleh The Center of Human Rights Education and Training selama 5 tahun terakhir terhadap warga asing dengan kriteria pencari kerja atau pekerja, yang dirilis pada tahun 2017 dengan total responden sebanyak 2788.

**Tabel 1. Diskriminasi dalam Lingkungan Kerja terhadap Pekerja Asing**



Sumber: (Ministry of Justice, 2017)

Data ini menunjukkan bahwa terdapat sebanyak 25% pencari pekerja yang ditolak karena kebangsaan mereka, 19,6% mengatakan bahwa mereka dibayar lebih rendah ketimbang pekerja Jepang, 17,1% merasa dirugikan dalam promosi jabatannya karena mereka warga asing, dan 12,8% pekerja asing mengatakan bahwa mereka mendapatkan kondisi kerja yang lebih buruk ketimbang warga Jepang (dalam hal jumlah jam kerja, kerja lembur, dan jumlah hari libur).

Pada tahun 2014, Jepang terpilih sebagai tuan rumah Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade. Atas hal tersebut, pemerintah Jepang memperkirakan akan membutuhkan tambahan pekerja sebanyak 150,000 dari 2015 sampai 2020 untuk memenuhi kebutuhan di segala sektor (Hayakawa, 2017). Rencana ini menjadi perdebatan karena tambahan pekerja asing meliputi *low skilled sector* yang rentan terjadi diskriminasi (The Worst Internship Ever: Japan's

Labor Pains, 2015). Menanggapi perdebatan kebutuhan pekerja yang meningkat, Perdana Menteri Jepang Shinzo Abe yang pada April 2019 menerapkan kebijakan New Foreign-Worker Visas (NFWV). Kebijakan ini merupakan hasil dari evaluasi kebijakan TITP dengan tujuan untuk mempermudah masuknya pekerja asing, juga memperketat prosedur penerimaan pekerja asing agar diskriminasi pekerja asing dapat ditekan. Melalui program ini, pekerja asing akan dipekerjakan melalui dua jenis klasifikasi visa yang tersebar ke dalam empat belas industri, termasuk pelayan makanan atau *food service*, pelayan kebersihan atau *cleaning service*, konstruksi, pertanian, perikanan, reparasi mobil dan pekerja mesin (Pollmann, 2020).

Seiring dengan penerapan kebijakan ini pemerintah Jepang mengadopsi *action plan*, sekitar 126 rencana yang akan mendukung pekerja asing untuk mendapatkan kehidupan yang lebih layak (Murakami, 2019). Melalui *action plan* ini, pemerintah Jepang mengalokasikan dananya sebesar ¥2 miliar untuk layanan konsultasi yang akan memberikan informasi mengenai bahasa dan kultur (Murakami, 2019). Walaupun pada awalnya ekonomi menjadi konsen pemerintah Jepang yang disebabkan oleh *ageing population*, penerapan kebijakan NFWV menunjukkan perhatian Jepang pada kesejahteraan pekerja asing.

## 1.2 Rumusan Masalah

Mengapa kebijakan New Foreign-Worker Visas diterapkan di tengah adanya isu diskriminasi terhadap pekerja asing di Jepang?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis alasan di balik penerapan kebijakan pekerja asing oleh pemerintah Jepang. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui perkembangan kebijakan pekerja asing yang diupayakan dapat melindungi pekerja asing dari diskriminasi.

### **1.4 Signifikansi**

Penelitian ini, bertujuan untuk memberikan informasi dan gambaran yang terjadi saat ini terhadap lingkungan pekerja asing di Jepang. Dengan menganalisis evaluasi kebijakan pekerja asing pemerintah Jepang. Evaluasi dan pembaruan kebijakan tersebut menjadi fokus pada penelitian ini dengan melihat keselarasan tujuan dengan hasil yang diharapkan pemerintah Jepang terhadap keadaan dan waktu ketika kebijakan tersebut diterapkan. Riset ini juga bertujuan untuk melengkapi dan menggabungkan dari hasil-hasil riset yang sudah ada dengan membahas histori permasalahan dan evaluasi perubahan kebijakan pekerja asing yang dihadapang oleh isu diskriminasi dalam lingkungan pekerja asing.

### **1.5 Cakupan Penelitian**

Penelitian ini dibatasi oleh pembaruan kebijakan pekerja asing pada masa pemerintahan Perdana Menteri Shinzo Abe saat ditetapkannya Jepang sebagai tuan rumah Olimpiade Tokyo 2020 pada tahun 2014, hingga diterapkannya



kebijakan NFWV pada tahun 2019. Kebijakan tersebut bertujuan untuk menambah jumlah pekerja asing di Jepang dengan berfokus pada keselarasan evaluasi kebijakan pekerja asing terhadap penerapannya sebagai solusi dari permasalahan ekonomi dan fertilitas di tengah adanya isu diskriminasi.

## **1.6 Tinjauan Pustaka**

Peneliti menyusun tinjauan pustaka dengan struktur berupa ulasan mengenai literatur yang menggunakan Inkrementalis untuk menganalisis studi kasus dan perkembangan isu serta kebijakan pekerja asing di Jepang. Inkrementalis merupakan suatu strategi dalam pengambilan keputusan yang dikembangkan oleh Charles Lindblom dan Braybrooke (Schoettle, 1970). Strategi tersebut dibuat untuk melakukan analisis komparatif sistematis yang berpusat pada penyesuaian oleh partisan dan pemimpin politik, sebagai metode untuk bersaing dan berkoordinasi dalam menentukan keputusan. Dengan menuliskan penggambaran tentang bagaimana keputusan dapat dibuat dalam suatu organisasi yang kompleks, dengan tujuan untuk memberikan informasi mengenai proses menciptakan dan melaksanakan kebijakan publik yang akan dibuat. Inkrementalis sendiri merupakan teori dalam pembuatan kebijakan publik yang dihasilkan melalui proses interaksi dan adaptasi terhadap segala dampak dan informasi yang didapatkan dari berbagai perwakilan aktor dengan kepentingan serta pandangan yang berbeda (Hayes, 2013). Menurut Hayes adanya Inkrementalisme telah membantu menjelaskan pembuatan kebijakan dalam negeri, kebijakan luar negeri, dan penganggaran publik. Dikutip dari tulisan Atkinson sesuai dengan pemikiran Lindblom, Inkrementalis

berpendapat bahwa sebagian besar permasalahan yang dihadapi tidak memiliki solusi alternatif yang cukup untuk menyelesaikannya. Maka sebagai gantinya dalam proses pembuatan kebijakan terdapat strategi *disjointed incrementalism* dan *muddling through*, yang didasarkan pada pemanfaatan potensi yang dimiliki pada saat itu serta penyelesaian masalah melalui *small steps*. Dengan dukungan dari proses *trial and error* dalam mempertimbangkan konsekuensi yang akan terjadi dari penerapan kebijakan serta menentukan penggunaan strategi sebagai solusi yang tepat (Atkinson, 2011).

Dalam proses pembuatan kebijakan permasalahan yang sering dihadapi adalah keterbatasan waktu, juga informasi yang kurang mendukung atau tidak adanya *perfect information*. Inkrementalis mengkritik bahwa proses pengambilan rasional sebagai suatu proses yang mustahil. Sebagai gantinya, agar berfungsi dengan baik keputusan yang rasional dan komprehensif harus memenuhi dua kondisi untuk menyelesaikan masalah. Adanya tujuan dan pengetahuan mendasar yang memadai untuk memungkinkan melakukan prediksi akurat terhadap dampak yang terjadi terkait dengan penggunaan solusi alternatif sebagai kebijakan (Hayes, 2013). Semua hal tersebut dapat terjadi karena dalam kenyataannya kebijakan akan berfokus pada permasalahan yang sedang dihadapi dan menghasilkan tanggapan terhadap permasalahan yang mendesak. Selain itu dalam situasi pemilihan kebijakan yang kompleks pemecahan masalah tidak mungkin dilakukan, karena adanya heterogen yang mendasari penilaian dalam pemilihan kebijakan.

Dalam penerapannya pertama, Inkrementalis akan mengurai masalah yang sedang dihadapi melalui analisisnya menjadi *policy output*, karena para

pembuat kebijakan tidak bisa secara intuitif mengevaluasi kebijakan dan menerapkan nilai politik di dalamnya. Kedua, Inkrementalis harus memiliki banyak partisan dengan latar belakang tujuan yang berbeda, sehingga tidak ada nilai-nilai penting yang terlewat dalam setiap evaluasinya (Schoettle, 1970).

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Jack H. Knott; Garry J. Miller; Jay Verkuilen, dengan menggunakan model Inkrementalis sebagai dasar pengambilan keputusan dalam sebuah *duopoly game*. Untuk mengetahui bagaimana strategi yang digunakan oleh model Inkremental dalam menghadapi permasalahan tanpa memiliki informasi selain dari analisis historis. Dalam penelitian tersebut keputusan yang diambil dilakukan secara *over time* dengan menerapkan *small steps* untuk meminimalisdi kesalahan yang dapat terjadi. Evaluasi yang dilakukan berfokus pada hasil yang didapatkan dari keputusan yang diterapkan sebelumnya. Ketika eksperimen dihadapkan dengan hasil yang memuaskan, pemilihan keputusan akan berkembang namun berhenti pada titik suboptimal (titik di bawah standar tertinggi). Hal ini dikarenakan analisis Inkremental terhadap resiko yang diterima akan lebih besar ketika keputusan diambil untuk keuntungan yang lebih besar (Knott, Miller, & Verkuilen, 2003)

Penelitian selanjutnya yang menggunakan Inkrementalis sebagai alat analisis dilakukan oleh Antti Talvitie terhadap pendekatan rencana kebijakan transportasi. Dengan landasan penelitian yang dibangun dari reinterpretasi perencanaan transportasi dan model pengambilan keputusan. Chicago Area Transportation Study (CATS) digunakan sebagai perencanaan desain dan model kebijakan yang akan dibuat, kemudian dianalisis melalui *Disjointed Incrementalism*. Dengan tujuan untuk menciptakan teknik yang lebih maju

yaitu *experimental incrementalism*, yang digunakan untuk mengembangkan dan menerapkan rencana dan kebijakan. Melalui analisis tersebut, permasalahan ditemukan melalui observasi dan pengumpulan data atau informasi secara berkala, yang kemudian dapat membentuk suatu solusi yang dapat diterapkan. Dalam penerapannya Inkrementalis berjalan menjauhi penyakit sosial ketimbang menuju penyembuhan, dan lebih berfokus pada penyelesaian masalah melalui *small steps*. Dengan mempertimbangkan *status quo* atau keadaan yang terjadi pada saat itu. Maka berdasarkan model Inkrementalis penerapan kebijakan transportasi diperbarui secara *over time* sesuai dengan informasi yang dimiliki pada saat itu, serta pertimbangan terhadap keterbatasan waktu yang dimiliki, dengan penerapan evaluasi yang diperoleh dari pengalaman. Dalam transportasi kebijakan atau rencana yang terbaik adalah dengan memaksimalkan keuntungan bersih yang didapatkan dari sumber daya. Melalui penelitiannya Antti menyimpulkan bahwa tidak ada solusi yang bersifat final, hanya ada solusi tepat dan paling efektif untuk diterapkan dalam kebijakan, dan hal ini bukanlah merupakan pencapaian satu kali. Lembaga dan individu harus mampu merencanakan kebijakan yang tepat di kemudian hari untuk menghindari terjadinya disfungsi solusi (Talvitie, 2006).

Kemunculan sistem atau kebijakan pekerja asing dimulai sejak tahun 1965, ketika warga asing mulai masuk dan bekerja di Jepang, pada saat itu pekerja asing biasanya adalah karyawan perusahaan afiliasi, *joint venture* atau mitra luar negeri. Pada tahun 1993, pemerintah Jepang melihat adanya potensi pekerja asing untuk mengisi kekosongan pekerja, yang kemudian

memperkenalkan TITP. TITP ini merupakan kebijakan yang diterapkan untuk mendatangkan pekerja asing ke Jepang dengan status *training* atau *intern* (Hayakawa, 2017). Melalui program ini, pekerja asing didatangkan dari negara lain, terutama dari negara dengan industri berkembang dengan maksimum kerja selama 1 tahun. Harapannya pekerja dapat belajar dan menerapkan apa yang dipelajari sebagai modal *skill* untuk bekerja di negara asalnya. Takeshi Hayakawa menjelaskan dalam laporannya, pada awalnya TITP merupakan kebijakan yang diterapkan untuk mengisi kekurangan pekerja, namun dalam penerapannya kebijakan ini menuai banyak kontroversi karena sistem yang tidak melindungi hak dan kewajiban pekerja asing.

Sejak TITP diterapkan pada 1993, TITP telah melakukan beberapa perubahan kebijakan, untuk membantu penelitian ini perubahan kebijakan tersebut akan dikutip dari 2014 sampai penerapan kebijakan NFWV pada tahun 2019. Pada tahun 2014, setelah ditetapkannya Jepang sebagai tuan rumah Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade, pemerintah Jepang berkeinginan merumuskan *Action Plan* yang bertujuan untuk menjadikan “Japan, the safest country in the world” dengan menghapus kekerasan manusia, termasuk kekerasan kepada pekerja asing (Ministerial Meeting Concerning Measures Against Crime, 2014). Perbaikan program TITP meliputi, sistem pengelolaan antara lembaga pemerintah terkait, membuat kesepakatan antar pemerintah pengirim dan penerima pekerja, dan membuat organisasi untuk manajemen berdasarkan undang-undang baru.

Dengan terpilihnya Jepang sebagai tuan rumah Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade, diperkirakan akan membutuhkan hingga 150,000 tenaga kerja

dalam kurun waktu 5 tahun (2015-2020) (Hayakawa, 2017). Pembaruan kebijakan yang terjadi antara tahun 2015 hingga 2017 diantaranya adalah dengan menambah batas durasi tinggal dari 3 tahun menjadi 5 tahun (OECD, 2018). Kemudian pada tahun 2016, merespons isu-isu yang disebabkan oleh pekerja TITP, pemerintah Jepang merencanakan “Act on Proper Technical Intern Training and Protection of Technical Intern Trainees”, yang akan diterapkan pada tahun 2017. Selanjutnya, pada 2017 evaluasi sistem *highly skilled foreign professionals*, yang memungkinkan pekerja untuk mengajukan *permanent residence* hanya dalam kurun 1 tahun atau 3 tahun dari sebelumnya 5 tahun (OECD, 2018).

Dalam esai yang ditulis oleh Noriko Tsukada, menyebutkan bahwa populasi warga Jepang yang terus menua, membuat pemerintah Jepang memperkenalkan kategori perawat dalam TITP pada tahun 2017, terutama bagi kaum lansia (Whittington & Kunkel, 2019). Dengan visa baru *Kaigo* yang memungkinkan pelajar asing untuk belajar *Long Term Care* (LTC) dan nantinya setelah lulus memungkinkan mereka untuk bekerja dengan sertifikat perawat. Pada tahun yang sama, pemerintah Jepang juga mengeluarkan *Ginou-jissyu* (*technical intern training*), yang memungkinkan pekerja *intern* untuk belajar LTC dengan durasi 4 tahun belajar dan waktu perpanjangan masa tinggal hingga 5 tahun. Selain itu pada tahun 2017, pemerintah Jepang juga membentuk the Organization for Technical Intern Training (OTIT), yang bertujuan untuk memonitor *Ginou-jissyu* atau pekerja asing (Whittington & Kunkel, 2019). Selanjutnya, pada tahun 2019 pemerintah Jepang menerapkan kebijakan pekerja asing baru *Tokutei Ginou* (Specified Skilled Workers)

dengan menambah 14 kategori baru yang akan dipermudah masuknya. LTC yang masuk ke dalam kategori tersebut bertujuan untuk mempekerjakan 60,000 LTC asing dalam waktu 5 tahun ke depan.

Dengan adanya perubahan kebijakan pekerja asing, data dari the Ministry of Health, Labour and Welfare pada Oktober 2017, terdapat sekitar 1.278.000 warga asing yang masuk ke Jepang dengan tujuan untuk bekerja, dengan angka kenaikan sebesar 41% dari 2015 (OECD, 2018). Menanggapi kenaikan pekerja ini, sebelumnya pemerintah Jepang pada tahun 2015, telah merevisi sistem yang membawahi pekerja asing dengan tujuan untuk memberikan informasi lebih lanjut. Naiknya tingkat pelecehan terhadap pekerja yang disebabkan oleh sistem yang kurang mendukung, dengan rata-rata kasus dihadapi oleh pekerja asing yang menghadapi masa berakhirnya kontrak, dan membuat pemerintah Jepang harus merevisi lebih lanjut, yang diterapkan mulai 15 Januari 2018 (OECD, 2018).

Namun, dibalik suksesnya pemerintah Jepang meningkatkan pekerja asing, isu diskriminasi pekerja asing mulai naik ke permukaan. Dalam penelitiannya, Takeshi Hayakawa menjelaskan bahwa diskriminasi terhadap pekerja asing akan meningkat seiring dengan kebutuhan pekerja yang meningkat. Dijelaskan bahwa kebanyakan dari kekosongan pekerja tersebut dikategorikan sebagai *low-skilled sector*. Dibawah TITP, pekerja asing akan bekerja dengan status *intern* dan dikategorikan sebagai *low-skilled workers*, kebanyakan diskriminasi terjadi pada pekerja ini, karena unsur superioritas perusahaan (Hayakawa, 2017). Faktor utamanya adalah sistem TITP yang tidak memberikan kemampuan pekerja untuk memperbarui kontrak atau

berganti sektor, dan biasanya para pekerja juga memiliki kesepakatan hutang dengan agensi yang mengirim mereka, keadaan ini membuat pekerja tidak memiliki pilihan lain. Tujuan dari Takeshi Hayakawa adalah ingin memberikan pengetahuan mengenai celah dalam TITP yang kemudian akan menjadi permasalahan baru karena meningkatnya pekerja asing karena Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade.

Konsentrasi mengenai peningkatan pekerja asing yang masuk dan bekerja dijelaskan dalam penelitiannya Nobuko Hosogaya, dengan kemungkinan permasalahan baru yang muncul dari peningkatan pekerja asing. Meskipun begitu dibalik meningkatnya pekerja asing ini, tidak ada bukti bahwa kehidupan para pekerja asing menjadi lebih baik dari pekerja lokal (Hosogaya, 2020). Disebutkan bahwa pendatang baru akan bekerja pada sektor bergaji rendah, dan dipekerjakan pada industri kecil dan menengah dengan gaji awal yang lebih rendah dari tahun sebelumnya, kondisi ini sering ditemui bagi pekerja *technical intern*. Rencana pemerintah Jepang pada tahun 2018, akan menaikkan pekerja asing hingga 350,000 yang akan dicapai pada tahun 2025, kritik dari Nobuko Hosogaya menjelaskan fokus pemerintah terus meningkatkan pekerja asing dengan maksud untuk mengisi kekosongan pekerja, namun hak-hak dan kewajiban pekerja tidak diperhatikan dan dilindungi.

Pada tahun 2019, the Building and Wood Workers' International (BWI) merilis laporan yang berisi kondisi dari lingkungan pekerja Olimpiade Tokyo 2020 dan paralimpiade, terutama pekerja di sektor konstruksi. Dijelaskan bahwa penelitian ini dimulai pada tahun 2018 dengan mengunjungi Tokyo dan



melakukan investigasi, yang dilanjutkan dengan wawancara kepada para pekerja. Pada Februari 2019, BWI menemukan bahwa terdapat setengah pekerja yang bekerja tanpa memiliki kontrak formal, selain itu mereka juga bekerja selama 26 hingga 28 hari tanpa libur (Building and Wood Workers' International, 2019). Dengan hak-hak dan kewajiban pekerja yang tidak dapat terpenuhi, industri konstruksi Jepang tidak dapat menciptakan lingkungan kerja yang layak. Data pada saat ini, 1 dari 4 pekerja konstruksi atau sekitar 800,000 pekerja yang bekerja pada umur di atas 60 tahun. Berdasarkan data tersebut, prediksi Kementerian Infrastruktur akan terjadi peningkatan permintaan dari 450,000 menjadi 930,000 pekerja pada tahun 2025. Disebutkan bahwa kondisi industri yang buruk ini disebabkan oleh sulitnya mencari pekerja muda, dengan data sebanyak 370,000 (sekitar 10%) yang bekerja dibawah umur 30 tahun (Building and Wood Workers' International, 2019).

*Karoshi* merupakan kematian yang disebabkan oleh bekerja terlalu banyak dengan waktu istirahat yang sedikit. Pada tahun 2017 di sektor konstruksi terdapat 21 pekerja yang meninggal *karoshi*. BWI menyatakan bahwa sektor konstruksi merupakan sektor kedua terbanyak dalam kasus *karoshi*. Hal penting lainnya pada sektor ini juga kurang memperhatikan tingkat profesional dari pekerja, terdapat 5.6 dari 1,000 per tahun pekerja yang pengalamannya dibawah 3 tahun. Pada tahun 2016, terdapat 15,129 pekerja yang absen karena kecelakaan kerja. Buruknya tingkat keadilan ini, terjadi karena pekerja tidak berani menyuarakan protesnya atas hak-haknya. Penyebab ketakutan tersebut adalah, ancaman hilangnya pekerjaan mereka. Hal ini

memicu munculnya ‘culture of fear’ dalam lingkungan pekerja (Building and Wood Workers' International, 2019).

Minimnya perhatian dan peraturan yang memfasilitasi pekerja, membuat TITP menuai berbagai kritik yang menyebutkan bahwa TITP adalah *modern slavery*. Menanggapi kritik ini pemerintah Jepang merencanakan kebijakan NFWV, yang disahkan pada Desember 2018 dan akan diterapkan mulai April 2019 (Building and Wood Workers' International, 2019). Visa ini merupakan hasil dari evaluasi kebijakan sebelumnya, dengan menerapkan *Action Plan* yang berfokus pada membuat lingkungan yang aman bagi para pekerja asing. Sehingga para pekerja asing dapat berbaur dengan masyarakat Jepang, dengan harapan akan menurunkan tingkat diskriminasi rasial terhadap pekerja asing.

Mengutip dari Japan International Trainee & Skilled Worker Cooperation Organization, New Foreign-Worker Visas ini memperkenalkan 2 jenis visa baru yang memungkinkan pekerja asing untuk bekerja di Jepang (Japan International Trainee & Skilled Worker Cooperation Organization). Pertama adalah visa dengan jangka waktu 5 tahun bekerja dan dapat diperbarui dengan pekerjaan sesuai kemampuan pekerja. Visa jenis kedua adalah visa yang dapat diperbarui sepanjang pekerja masih dipekerjakan di perusahaan, dengan kategori *highly skilled* ketimbang visa jenis 1, visa jenis ini juga dapat membawa keluarga ke Jepang selama visa tersebut diperbarui. Melalui dua jenis visa tersebut pekerja dapat bekerja pada 14 sektor kerja yang baru, termasuk perawat, konstruksi dan agrikultur. Tujuan utama dari kebijakan baru ini adalah untuk membuat “*specified skilled worker*” sebagai status *residency* yang baru (Japan International Trainee & Skilled Worker Cooperation

Organization). Para pekerja dibawah program ini juga dapat berganti pekerjaan, selama memenuhi kriteria persyaratan.

Penelitian-penelitian di atas secara garis besar membahas pengenalan Inkrementalis secara umum dengan beberapa hasil penelitian yang juga menggunakan Inkrementalis sebagai alat analisis, kemudian pembahasan mengenai kebijakan pekerja asing, dan diskriminasi. Pembahasan Inkrementalis secara umum dan teknis dijelaskan melalui tulisan Schoettle, Hayes, dan Atkinson. Penggunaan Inkrementalis sebagai alat analisis yang dilakukan oleh Knott, Miler, dan Verkuilen dalam eksperimen yang menunjukkan bagaimana proses pengambilan keputusan secara Inkrementalis, kemudian tulisan Antti yang menggunakan Inkrementalis untuk menganalisis rencana dan penerapan kebijakan transportasi. Melalui penelitian-penelitian tersebut memberikan petunjuk bagi penelitian ini untuk menempatkan penelitiannya di antara penelitian lainnya. Penelitian ini lebih menggunakan Inkrementalis dari Weiss yang mengedepankan penerapan *trial and error*, melalui proses *muddling through* dengan indikasi waktu, sumber daya dan informasi sebagai alat analisisnya.

Kebijakan pekerja asing dijelaskan melalui tulisan Takeshi Hayakawa, yang dikaitkan dengan kurangnya perhatian terhadap pekerja asing yang menyebabkan terjadinya diskriminasi. Dalam penelitiannya tersebut, Takeshi Hayakawa membahas kekhawatiran meningkatnya diskriminasi seiring meningkatnya pekerja asing karena persiapan Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade. Kekurangan dari penelitian tersebut yaitu kejadian dan diskriminasi yang dijelaskan masih dalam bentuk prediksi dari data dan

informasi, terutama pengaruh Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade terhadap isu tersebut.

Penjelasan mengenai evaluasi kebijakan pekerja asing dapat dilihat dari Ministerial Meeting Concerning Measures Against Crime, Organisation for Economic Co-operation and Development dan penelitian Noriko Tsukada. Penjelasan evaluasi kebijakan dari tahun 2014 sampai 2017 yang akan sangat membantu bagi penelitian ini, namun penjelasan kaitan kebijakan pekerja asing dengan isu diskriminasi yang minim menjadi kekurangan.

Evaluasi kebijakan tersebut dilanjutkan dengan penelitiannya Nobuko Hosogaya, menjelaskan bahwa evaluasi tersebut dapat memengaruhi kekerasan terhadap pekerja. Dengan penjelasan meningkatnya pekerja asing yang masuk ke Jepang tidak sebanding dengan sistem yang membawahi para pekerja asing. Dilanjutkan melalui penelitian BWI, mengenai kondisi para pekerja asing yang bekerja untuk persiapan olimpiade tersebut. Kedua penelitian tersebut menjelaskan mengenai isu diskriminasi yang terjadi di bawah kebijakan pekerja asing. Dalam penelitian Nobuko Hosogaya diskriminasi tidak dikaitkan dengan Olimpiade Tokyo 2020, yang kemudian ditambahkan oleh penelitian BWI. Namun pembahasan oleh BWI yang menyempit menjadi kekurangan penelitian ini, karena tidak dapat menjelaskan tujuan pemerintah Jepang menerapkan NFWV di antara isu diskriminasi dan demografi.

Penelitian-penelitian tersebut membantu membuka cakrawala baru bagi penelitian ini. Dengan menggunakan model Inkrementalis, penelitian ini akan membahas mengenai evaluasi kebijakan pekerja asing. Pembahasan akan

terbagi menjadi 3 faktor utama yang ada dalam perspektif model Inkrementalis yaitu, kekurangan akan waktu, sumber daya, dan informasi.

### **1.7 Landasan Teori/ Konsep/ Pendekatan atau Model**

Penelitian ini menggunakan model Inkrementalis yang dibingkai ulang oleh Andrew Weiss dan Edward Woodhouse. Proses pengambilan keputusan sering kali dihadapkan dengan situasi kurang waktu, sumber daya, dan informasi (Weiss & Woodhouse, 1992). Keterbatasan waktu merupakan jumlah waktu yang dimiliki untuk menyelesaikan permasalahan yang sedang dihadapi. Keterbatasan sumber daya merupakan terbatasnya pilihan solusi alternatif yang dapat digunakan sebagai solusi untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Keterbatasan informasi merupakan terbatasnya pengetahuan mengenai dampak apa saja yang dapat disebabkan oleh permasalahan tersebut.

Model Inkrementalis melanjutkan kebijakan yang telah diterapkan sebelumnya dengan melakukan evaluasi dan menerapkan solusi yang terlintas dalam pikiran dengan harapan bahwa solusi tersebut adalah yang terbaik, merupakan suatu cara yang strategis untuk menghemat input keputusan yang sangat terbatas (Weiss & Woodhouse, 1992). Proses analisis yang dilakukan oleh model Inkrementalis terhadap konsep keterbatasan situasi berfokus pada strategi penyederhanaan. Strategi tersebut yaitu:

- Pembatasan analisis terhadap perhitungan solusi-solusi alternatif merupakan bentuk penyederhanaan yang dilakukan oleh model

Inkremental. Dengan mempertimbangkan kebijakan alternatif yang sedikit berbeda dari kebijakan yang sudah diterapkan.

- Terdapat hubungan yang erat antara analisis tujuan dari penerapan kebijakan terhadap nilai-nilai lain yang menjadi aspek empiris permasalahan.
- Analisis lebih berfokus terhadap permasalahan yang harus diselesaikan daripada mengejar tujuan yang bersifat positif.
- Penerapan kebijakan memiliki urutan *trial and error*.
- Pembatasan perhitungan terhadap kemungkinan dampak signifikan tentang konsekuensi penting dari solusi alternatif yang sedang dipertimbangkan.
- Fragmentasi terhadap analisis dalam pembuatan kebijakan sesuai dengan pembagian masalah yang perlu diperhatikan dari keseluruhan permasalahan.

Dengan melakukan pendekatan tersebut memberikan keuntungan karena memiliki sifat yang dapat dilakukan '*doable*', berbeda dengan jenis alat analisis sinopik atau komprehensif. Penyelesaian masalah menurut model Inkrementalis akan lebih menekankan pada penyelesaian permasalahan yang sedang dihadapi, ketimbang mencari tujuan positif (Weiss & Woodhouse, 1992).

Proses penerapan kebijakan berdasarkan model Inkrementalis akan dibantu oleh proses *trial and error*. Dengan melalui proses *trial and error* kemungkinan besar akan menjadi cara yang paling efektif untuk para pembuat kebijakan untuk merenungkan dan memilih solusi yang lebih baik di masa depan. Model

Inkrementalis melakukan evaluasi kebijakan dengan menerapkan evaluasi skala kecil atau *small steps*, karena hal tersebut dianggap akan meminimalisir terjadinya dampak negatif yang disebabkan oleh sifat pragmatis model Inkrementalis. Selain itu proses *trial and error* juga memberikan kesempatan kepada pembuat kebijakan untuk belajar melalui penerapan '*learn through process*', dan menemukan solusi yang tepat dengan melakukan evaluasi bertahap '*over time*'.

Bermaksud menjadi solusi alternatif yang tepat pada saat itu, evaluasi yang dilakukan secara *over time* merupakan proses dari penerapan "muddling through". *Muddling through* merupakan proses penggunaan potensi yang dimiliki pada saat itu, karena kurangnya waktu, sumber daya dan informasi (Weiss & Woodhouse, 1992). Penerapan solusi alternatif berdasarkan keterbatasan waktu dan sumber daya memiliki tujuan untuk menambah informasi, yang kemudian dapat berguna dalam proses evaluasi kedepannya. Sifat model Inkrementalis yang menyelesaikan masalah dengan cakupan kecil, sehingga tidak menyimpang dari keseluruhan kebijakan yang ada. Hal tersebut dapat dilakukan karena proses pembuatan kebijakan yang dilakukan secara bertahap ini dan diteprapkan dengan skala kecil (Weiss & Woodhouse, 1992). Selain itu dengan adanya proses *trial and error*, penerapan kebijakan akan sejalan dengan konsep yang digunakan oleh model Inkrementalis, yaitu lebih mengedepankan perubahan dan evaluasi yang berfokus pada penyelesaian permasalahan yang terjadi pada saat itu (temporer). Sifat model Inkrementalis yang dapat diubah ini membuat *policy maker* lebih mudah melakukan penyesuaian kebijakan mereka.

Model Inkrementalis digunakan dalam penelitian ini, dengan tujuan untuk menganalisis mengapa kebijakan pekerja asing NFWV menjadi pilihan pemerintah Jepang untuk mengatasi masalah kekurangan pekerja, terutama diiringi dengan fakta bahwa Jepang akan menjadi tuan rumah Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade pada tahun 2020. Dalam penelitian ini kebijakan pekerja asing tersebut dievaluasi menjadi NFWV pada tahun 2019 yang pada dasarnya merupakan bagian dari kebijakan TITP, dengan tujuan untuk mengatasi permasalahan kekurangan pekerja. Namun, adanya isu diskriminasi rasial dalam lingkungan pekerja, membuat pemerintah Jepang harus memperhatikan prosedur dan proses kebijakannya untuk melindungi pekerja dari diskriminasi rasial.

## **1.8 Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Metode kualitatif berfokus pada komparasi dan studi kasus melalui perspektif yang tegas yang diperoleh dari fenomena natural.

### **2. Subjek dan Objek Penelitian**

Subjek dalam penelitian ini adalah sikap dan tindakan yang diambil oleh pemerintah Jepang dalam menghadapi isu diskriminasi. Objek dari penelitian ini adalah bagaimana isu diskriminasi dapat memengaruhi proses pembuatan kebijakan tenaga kerja asing di Jepang.

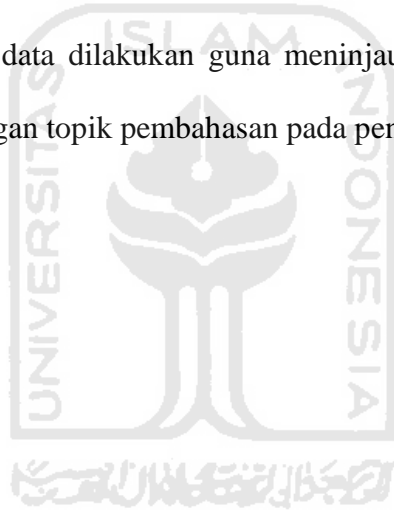


### **3. Metode Pengumpulan Data**

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan studi kepustakaan. Dengan membaca, mengutip dan membuat catatan dari jurnal, buku, laporan resmi, kutipan pidato/ Pernyataan, artikel dalam *website*, dan video dokumenter yang mendukung penelitian.

### **4. Proses Penelitian**

Proses yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan mengumpulkan segala sumber yang membantu dalam penelitian ini. Kemudian meninjau kembali sumber tersebut sehingga menghasilkan data yang mendukung penelitian. Analisis data dilakukan guna meninjau kembali relevansi data yang digunakan dengan topik pembahasan pada penelitian ini.



## **BAB II**

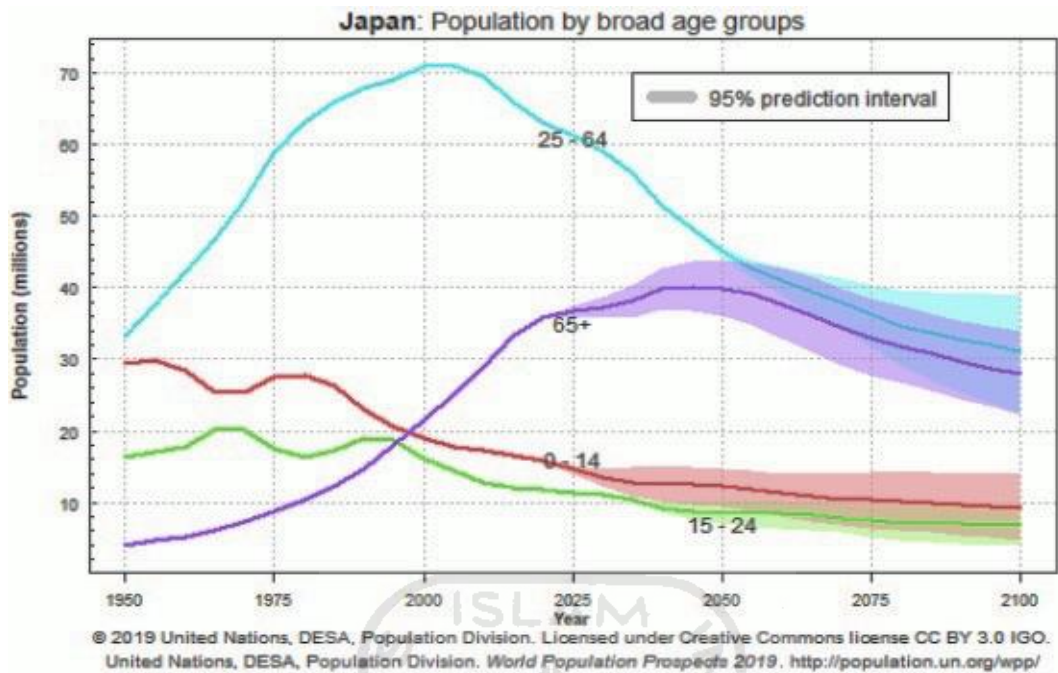
### **KONDISI DOMESTIK DAN KEBIJAKAN TERHADAP PEKERJA ASING DI JEPANG**

Memasuki Bab 2, penelitian ini akan membahas lebih dalam mengenai faktor-faktor fundamental yang mendasari permasalahan demografi dan diskriminasi terhadap pekerja asing di Jepang. Subbab pertama, akan membahas kondisi domestik Jepang. Subbab kedua, membahas kebijakan-kebijakan yang terkait dengan pekerja asing untuk melihat adanya perkembangan dalam isu ini.

#### **2.1 Kondisi Domestik**

Kondisi populasi Jepang selama beberapa dekade terakhir mengalami penurunan secara drastis. Faktor yang memengaruhi penurunan populasi adalah penurunan angka kelahiran pada usia dini. Melalui data pada **Tabel 2** dengan pengelompokan kategori usia 9-14, 15-24, 25-64, 65+, dapat diketahui bahwa kelompok usia 9-14 dan 15-24 mengalami penurunan sejak sekitar 1980-an.

**Tabel 2. Jumlah Populasi Berdasarkan Umur**

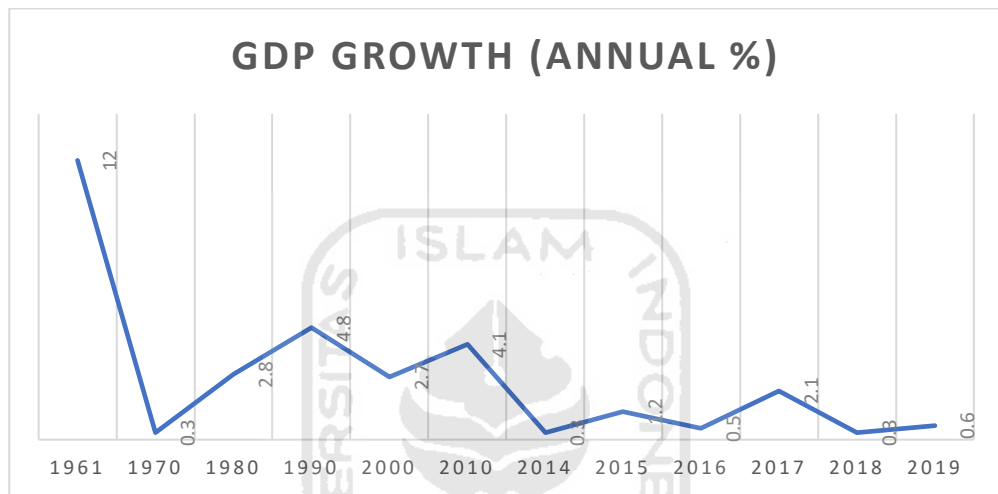


Sumber : (United Nations, 2019)

Dengan kelompok usia 65+ yang terus meningkat sejak 1950, diprediksikan bahwa populasi Jepang akan menjadi yang tertua di dunia selama 30 tahun ke depan (Ogawa, 2011). Kenaikan populasi lanjut usia (lansia) ini, membuat *life expectancy* Jepang meningkat dari 67.6 pada tahun 1960, menjadi 84.2 pada tahun 2018 (World Bank). Berdasarkan data ini Jepang akan menghadapi permasalahan kekurangan pekerja. Melihat proyeksi dari kelompok usia produktif 25-64 yang mulai mengalami penurunan sejak awal tahun 2000-an, pekerja kelompok usia ini akan terus berkurang karena pensiun. Permasalahan kekurangan pekerja ini didukung oleh pertumbuhan populasi kelompok usia muda yang tidak dapat mengimbangi pertumbuhan populasi kelompok usia produktif, terutama bagi kelompok usia 15-24 yang akan memasuki usia produktif kurang lebih 10 tahun mendatang.

Melihat kondisi demografi ini dikhawatirkan akan mengganggu pertumbuhan perekonomian Jepang, mengingat proyeksi dari pertumbuhan populasi kelompok usia produktif yang jauh di bawah total populasi kelompok lansia. Di bawah ini merupakan data pertumbuhan GDP Jepang dari tahun 1961 sampai 2019, yang diambil dari Data Bank World Development Indicator.

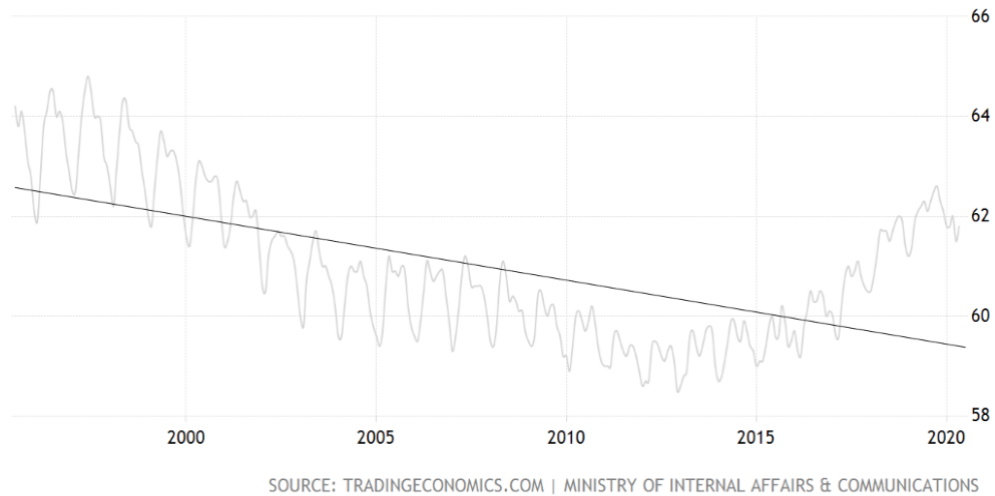
**Tabel 3. Pertumbuhan GDP per Tahun (1961-2019)**



Sumber: World Development Indicators (The World Bank, 2020)

Berdasarkan tabel pertumbuhan GDP di atas dapat dipahami bahwa pertumbuhan GDP Jepang mulai turun sejak awal 1960-an. Perbandingan populasi dengan GDP dapat terlihat pada **Tabel 2**. Dengan jumlah populasi yang didominasi oleh kelompok usia 25-65, tidak menandakan bahwa GDP meningkat. Karena pada dasarnya kebanyakan dari usia kelompok ini adalah para lansia yang sudah diambang waktu pensiun. Dengan nilai yang jauh jika dibandingkan dengan pertumbuhan GDP pada 5 tahun terakhir, menandakan bahwa populasi usia produktif dan pertumbuhan GDP saling bergantung. Hubungan tenaga kerja dengan GDP dijelaskan lebih lanjut dalam tren partisipasi tenaga kerja yang diambil dalam 25 tahun terakhir

**Tabel 4. Tren Partisipasi Tenaga Kerja**



Tren partisipasi tenaga kerja yang turun ini akan membawa permasalahan serius, karena permintaan pekerja yang tidak dapat terpenuhi akan menyebabkan menurunnya tingkat produksi. Diprediksikan bahwa pertumbuhan ekonomi Jepang akan mengalami penurunan rata-rata sebanyak 0.8% setiap tahunnya dalam 40 tahun ke depan (IMF, 2020). Permasalahan ini akan jelas terlihat pada industri-industri yang sangat bergantung pada pekerja mereka, antara lain industri konstruksi dan industri produksi. Permasalahan lainnya yang akan muncul adalah senioritas dalam lingkungan kerja, mengingat jumlah pekerja muda dan jumlah pekerja berumur memiliki jarak usia yang cukup jauh (Walia, 2019).

Usia yang terpaut jauh ini dapat membuat lingkungan kerja menjadi tidak sehat, karena adanya senioritas yang menyebabkan prospek kerja sulit berkembang, yang pada akhirnya menyebabkan berkurangnya minat untuk menjadi pekerja. Faktor lain yang menyebabkan turunnya partisipasi pekerja adalah sistem kerja yang buruk, yaitu banyaknya pegawai yang bekerja melebihi jam kerja mereka, menyebabkan terjadinya fenomena “death by

overwork” (Lewis, 2016). Menanggapi hal ini pemerintah Jepang telah merancang *Abenomics*, selain bertujuan untuk menaikkan angka pertumbuhan GDP, *Abenomics* juga memperbaiki sistem kerja. Tujuan *Abenomics* yang selaras dengan kebijakan imigrasi, membuat *Abenomics* juga bergantung terhadap kebijakan tersebut terutama terhadap pekerja asing. *Abenomics* menggunakan kebijakan pekerja asing untuk mengisi kekosongan pekerja.

## 2.2 Kebijakan Pekerja Asing di Jepang dan Diskriminasi

Turunnya pertumbuhan populasi penduduk di Jepang dalam beberapa dekade terakhir, telah menyebabkan turunnya pertumbuhan GDP. Berkurangnya populasi terutama usia produktif, karena pertumbuhan populasi yang menurun menjadi penyebab utama Jepang kekurangan pekerja. Melalui data yang disampaikan pada **Tabel 2**, dengan terpautnya kelompok usia produktif terhadap kelompok usia 15-24 menjadikan isu kekurangan pekerja akan semakin akut. Salah satu langkah yang diambil oleh pemerintah Jepang dalam menanggapi penurunan angka populasi adalah, melalui kebijakan pekerja asingnya. Dengan bermaksud untuk mengisi lingkungan pekerja yang terkena imbas dari penurunan populasi tersebut. Secara historis masuknya pekerja asing ke Jepang sebenarnya telah ada sejak tahun 1965, saat pekerja asing biasanya merupakan karyawan perusahaan afiliasi, *joint venture* atau mirta luar negeri (Hayakawa, 2017).

Berikut ini adalah tabel yang berisikan informasi singkat mengenai pembaruan kebijakan pekerja asing dari tahun 1989 sampai 2019.

**Tabel 5. Perubahan Kebijakan Bagi Pekerja Asing**

<b>Kebijakan</b>	<b>Perubahan Isi Kebijakan</b>
The 1989 Amandement to the Immigration Control Act (ICA)	Perluasan cakupan penerimaan pekerja asing (keturunan Jepang).
The 1993 Technical Training Internship Program	Penerapan program TITP pertama, yang merupakan hasil evaluasi dari 'side door' tahun 1989.
The 2016 Technical Internship Act	Evaluasi program TITP yang membuat pekerja dapat kembali ke negara asal selepas fase pertama <i>trainee</i> , kemudian melanjutkan fase kedua.
The 2018 Amandement to the ICA	Penambahan kuota bagi <i>small and medium-sized enterprises</i> (SMEs).
The 2019 Specified Skilled Workers	Tambahan kategori baru bagi <i>low skilled workers</i> dan <i>highly skilled workers</i>

Meskipun pekerja asing sudah masuk dari tahun 1965, Jepang belum merilis kebijakan pekerja asing. Hingga pada awal tahun 1980-an, Jepang mengalami 'gelembung ekonomi' yang menjadi pembuka langkah awal Jepang untuk mempekerjakan pekerja asing, tepatnya pada tahun 1989 pemerintah Jepang mengamandemen *Immigration Control Act* (ICA). Melalui ICA memungkinkan warga negara Brazil, Peru, dan negara Amerika Selatan yang keturunan Jepang untuk bekerja di Jepang dengan status tinggal permanen. Bersama dengan amandemen tersebut, pemerintah Jepang juga menerapkan kebijakan *side door*, yang memungkinkan perusahaan untuk mempekerjakan pekerja asing dengan status *trainee*.

Pada tahun 1993, pemerintah Jepang melihat potensi dalam kebijakan pekerja asing dan menerapkan kebijakan TITP. Dengan penerapan 2 fase pekerja, fase pertama adalah *trainee* selama 2 tahun atau pekerja pelatihan, dan fase kedua (3 tahun) dengan status pekerja yang dianggap sebagai pekerja *technical intern* (Hamaguchi, 2019). Tujuan awal TITP, sebenarnya adalah

untuk mendapatkan pekerja ‘instan’ yang dapat mengisi kekosongan pekerja dikarenakan tingkat pertumbuhan usia produktif yang turun (Hamaguchi, 2019). Di bawah TITP, para pekerja yang masuk akan diberikan pelajaran dan kemampuan dengan kategori *trainee* terutama bagi pekerja dari negara berkembang. Dengan harapan dapat menjadi bekal kemampuan yang dapat diterapkan di negara asalnya. Namun, dalam penerapannya secara garis besar tidak ada perbedaan antara pekerja status *trainee* dengan pekerja berstatus *technical intern*. Penjelasan singkatnya adalah, karena orientasi awal pemerintah Jepang menerapkan kebijakan pekerja asing untuk mengisi kekosongan pekerja yang disebabkan oleh turunnya angka populasi. Tujuan awal TITP untuk memenuhi kebutuhan pekerja secara “instan”, pada akhirnya membuat sistem yang membawahi pekerja asing menjadi kurang mendukung. Atas hal tersebut para pekerja asing tidak memiliki kepastian terhadap prospek kerja mereka, yang kemudian berimbas pada gaji yang tidak setimpal dengan pekerjaan yang dikerjakan.

Lembaga pemerintah Council for Regulatory Reform, the Council on Economic and Fiscal Policy (CEFP) dan Ministry of Health, Labour and Welfare (MHLW), mengkritik untuk mengadakan revisi terhadap sistem yang membawahi pekerja asing. Amendemen pada tahun 2009, ditujukan kepada ICA dengan menerapkan *technical intern* sebagai status tinggal yang berlaku selama 3 tahun periode magang. Penerapan *technical intern* sebagai status tinggal tersebut, dapat berguna untuk menjaga pekerja asing dari segala tindakan diskriminasi. Karena pekerja asing dengan status tersebut, akan dianggap sebagai tenaga kerja di bawah hubungan kerja, yang membuat segala



bentuk pembelajaran berbasis kelas akan dianggap sebagai pekerjaan mereka. Hal ini akan sangat membantu pekerja asing dengan kemampuan yang minim, terutama dalam hal bahasa yang merupakan hal paling dasar dan sering mendapatkan diskriminasi karenanya. Di bawah status tersebut, pekerja dapat mengajukan pengaduan di bawah payung hukum yang melindungi dan mengatur pekerja asing. Bersamaan dengan amendemen tersebut, pemerintah Jepang juga membentuk organisasi *supervising organization*, yang berlaku sebagai broker untuk menyesuaikan kebutuhan pekerja dengan pencari pekerja (Hamaguchi, 2019).

Meskipun setelah penerapan amendemen ICA pada tahun 2009, diskriminasi dan penipuan pekerja asing masih terjadi. Bersamaan dengan itu pekerja asing menuntut untuk adanya evaluasi dan kemungkinan perpanjangan kontrak seperti yang sudah dijanjikan sebelumnya (Hamaguchi, 2019). Menanggapi hal ini Ministry of Justice (MOJ) bersama dengan MLHW menetapkan Technical Internship Act di tahun 2016. Dengan maksud untuk mempermudah pekerja asing yang telah menyelesaikan periode pertamanya, untuk dapat pulang ke negara asalnya kemudian memperpanjang kontrak dan memulai periode keduanya. Hal lain yang menjadi permasalahan pekerja asing adalah, dibawah TITP izin bekerja dibatasi oleh perusahaan tempat mereka dipekerjakan yang membuat pekerja asing tidak dapat berpindah. Kondisi ini menyebabkan banyaknya pekerja asing yang kabur dari perusahaan dan bekerja dengan status illegal, dengan harapan akan mendapatkan pekerjaan yang lebih baik.

Selain pekerja *trainee* dan *technical intern* yang tergolong sebagai pekerja *non-skilled worker* dan *semi-skilled worker*, Jepang juga menerima pekerja dengan status profesional atau *highly-skilled worker* yang telah diperkenalkan sejak tahun 2012. Status *highly-skilled worker* diperkenalkan dengan sistem poin, dengan menghitung latar belakang pendidikan, pengalaman bekerja, umur, dan gaji per tahun untuk mengajukan status tinggal permanen. Sistem ini dipermudah pada revisi tahun 2017, dengan perhitungan poin terhadap pengajuan status tinggal permanen dari 80 poin menjadi 70, begitu juga dengan batas minimum kerja untuk mengajukan status tinggal permanen dari 5 tahun menjadi 1 sampai 3 tahun (Hamaguchi, 2019).

Pada tahun 2014, Jepang terpilih menjadi tuan rumah Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade, dan diperkirakan akan membutuhkan pekerja sebanyak 150,000 yang harus terpenuhi dari 2015 sampai 2020 (Hayakawa, 2017). Secara keseluruhan kondisi ini membuat Jepang harus meninjau kembali kebijakan pekerja asingnya. Disamping permintaan pekerja yang meningkat pesat pasca terpilih sebagai tuan rumah olimpiade, dibawah sistem yang menaungi pekerja asing terdapat celah-celah diskriminasi. Mengutip dari The Japan Times, sejak tahun 2017 sampai 2018 terdapat 5,218 pekerja yang kabur dari tempat mereka bekerja (Osumi, 2019). Hal ini berlainan dengan *action plan* yang dirancang selepas terpilihnya Jepang sebagai tuan rumah Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade, yaitu dengan menjadikan “Japan, the safest country in the world”. Dibawah sistem TITP, kurangnya sistem yang dapat memenuhi kebutuhan hak dan kewajiban pekerja asing menimbulkan “culture of fear”. *Culture of fear* merupakan ketakutan yang ada pada lingkungan

pekerja asing untuk melapor kejadian yang merugikan, dan kondisi yang tidak mendukung pekerjaan mereka, karena ketakutan akan hilangnya pekerjaan (Building and Wood Workers' International, 2019). Selain itu dalam proyek persiapan Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade, telah tercatat sebanyak 800,000 pekerja pada bagian konstruksi yang bekerja diatas umur 60. Sistem yang tidak mendukung pekerja untuk pindah bidang dan kurangnya partisipasi pekerja muda dalam sektor konstruksi, menjadi penyebab pekerja yang tidak merata. Disebutkan bahwa hasil investigasi yang dilakukan oleh Kementerian Buruh, di bawah kebijakan yang membawahi pekerja asing pada saat itu sebanyak 6,000 perusahaan yang mempekerjakan sekitar 260,000 pekerja asing, 70% di antaranya melanggar peraturan dengan mempekerjakan secara ilegal dan gaji yang tidak sebanding dengan waktu bekerja (McCurry, 2019).

Meskipun kebijakan pekerja asing menimbulkan permasalahan bagi pekerja asing karena sistem yang kurang mendukung, Jepang juga terdesak oleh persiapan Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade. Untuk menyikapi kondisi ini pada tahun 2018, Perdana Menteri Shinzo Abe merumuskan perubahan kebijakan yang bertujuan untuk menambah penerimaan pekerja asing, terutama bagi SMEs. Karena pekerja sektor SMEs merupakan sektor yang paling banyak dibutuhkan dalam waktu dekat. Kebijakan ini diusulkan dalam kerangka kebijakan “Basic Policy on Economic and Fiscal Management and Reform” pada Juni 2018, yang kemudian disetujui pada bulan Desember (Hamaguchi, 2019). Dalam kebijakan ini, nantinya akan memungkinkan pekerja asing untuk berpindah pekerjaan sesuai kemampuan dan kebutuhan mereka. Selain itu, pemerintah juga akan melakukan pengontrolan terhadap

bidang pekerjaan, agar pekerja tersebar dan tidak bertumpuk pada satu bidang tertentu. Dengan harapan bahwa pengontrolan pekerja tersebut dapat memperbaiki isu *karoshi* dan gaji yang tidak setimpal. Melalui kebijakan tersebut, pemerintah Jepang juga menetapkan upah setara dengan pekerja lokal Jepang, yang bertujuan untuk menghapus perbedaan gaji antar pekerja. Penambahan 14 sektor kerja baru bagi pekerja asing yakni, *nursing care, building cleaning management, machine parts & tooling industries, industrial machinery industry, electric, electronics and information industries, construction industry, shipbuilding and ship machinery industry, automobile repair and maintenance, aviation industry, accommodation industry, agriculture, fishery & aquaculture, manufacture of food and beverages, food service industry* (Osamu, 2020). Selain menambah sektor kerja baru, dilakukan juga pendataan pada setiap sektornya agar tidak ada penumpukan pekerja yang menyebabkan gaji yang tidak merata dan tidak setimpal.

NFWV pada dasarnya terbagi menjadi dua, yaitu kebijakan izin tinggal bagi pekerja kategori 1 dan pekerja kategori 2 yang digolongkan sebagai *specified-skilled worker*. Pada kategori 1, merupakan pekerja dengan berkemampuan yang dapat langsung diterapkan di lapangan tanpa harus melalui status *trainee*. Kategori ini melalui tahapan seleksi yang ditetapkan oleh calon perusahaan. Kemudahan ini juga berlaku bagi pekerja asing yang telah melalui tahapan pertama dan berstatus *technical intern*, namun pekerja berstatus ini tidak perlu melewati test ujian untuk mendapatkan pekerjaan. Kategori ini memiliki keuntungan untuk diizinkan tinggal selama 5 tahun, dan ditambah dengan izin 5 tahun pada masa magang mereka. Namun

kekurangannya pekerja asing pada kategori 1 tidak dapat membawa keluarga. Selanjutnya, kategori 2 adalah untuk pekerja dengan status *highly-skilled worker* yang merupakan pekerja profesional. Kelebihan yang didapat oleh pekerja asing berkategori ini adalah, tidak memiliki batasan dalam memperbarui izin tinggal dan dapat membawa keluarganya.

Memasuki tahun ke-2 sejak ditetapkan NFWV sebagai kategori baru bagi pekerja asing, penelitian ini akan mengupas evaluasi kebijakan pekerja asing Jepang di tengah isu diskriminasi. Upaya pemerintah Jepang dalam mengevaluasi kebijakan pekerja asing, dan tujuan dari pengesahan NFWV sebagai upaya untuk memenuhi kebutuhan pekerja yang disebabkan oleh persiapan Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade. Melalui model Inkrementalis evaluasi kebijakan pekerja asing tersebut akan diulas dengan proses *muddling through*, yang menggunakan permasalahan waktu, sumber daya, dan informasi sebagai indikator evaluasi kebijakan pekerja asing.

### **BAB III**

#### **EVALUASI KEBIJAKAN PEKERJA ASING DI JEPANG**

Bab III dalam penelitian ini, akan membahas evaluasi kebijakan pekerja asing Jepang dengan menggunakan model Inkrementalis. Evaluasi kebijakan pekerja asing pada akhirnya membuahkan sebuah kebijakan yang bernama *New Foreign Worker Visas* pada tahun 2019. Dalam model Inkrementalis, pemilihan kebijakan akan dihadapkan dengan keterbatasan waktu, sumber daya, dan informasi. Oleh karena itu, model ini menerapkan proses *muddling through*, sehingga menghasilkan pengetahuan yang digunakan sebagai acuan untuk evaluasi ke depannya.

Kondisi Jepang yang mengalami penurunan populasi, merupakan salah satu faktor permasalahan kekurangan pekerja, dan membuat pemerintah Jepang harus mempekerjakan pekerja asing. Terpilihnya Jepang sebagai tuan rumah olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade membuat Jepang harus berpacu dengan waktu dalam menghadapi isu kekurangan pekerjanya. Karena hal tersebut berdampak pada kebutuhan pekerja yang meningkat. Ketergantungannya terhadap pekerja asing nampaknya membuat Jepang menemui hambatan lainnya, yaitu isu diskriminasi terhadap pekerja asing. Untuk memahami kondisi tersebut, dalam penelitian ini model Inkrementalis akan menjadi rujukan sebagai dasar pengambilan keputusan pemerintah Jepang terhadap situasi yang dihadapinya.

### 3.1 Waktu

Dalam proses *muddling through*, keterbatasan waktu yang dimiliki pada saat itu menjadi alat yang mendasari pemilihan kebijakan menggunakan model Inkrementalis. Dalam penyelesaian masalahnya, model Inkrementalis yang berhadapan dengan keterbatasan waktu, akan mengandalkan informasi yang dimiliki pada saat itu. Keadaan tersebut dapat menghalangi kemunculan opsi lainnya, maka pembuat kebijakan biasanya berfokus pada solusi alternatif dari kebijakan sebelumnya (Hayes, Incrementalism and the Ideal rational Decision Making, 2013). Pembuat kebijakan memiliki kecenderungan untuk menerapkan kebijakan sebelumnya daripada membuat kebijakan baru sebagai solusi alternatif karena akan lebih praktis dan tidak memakan banyak waktu.

Dalam penelitian ini, analisis dibatasi oleh kondisi Jepang sedang dikejar waktu terhadap target yang harus dicapai dalam mempersiapkan Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade. Isu penurunan populasi yang merupakan salah satu faktor kelangkaan pekerja yang dapat dilihat melalui **Tabel 2**. Menyatakan bahwa jumlah populasi Jepang mulai mengalami penurunan yang signifikan sejak awal tahun 2000-an, terutama bagi kelompok usia pekerja. Meskipun dalam jumlah total populasi Jepang pada saat ini masih didominasi oleh usia pekerja 25-64, namun tren pertumbuhan yang terus menurun membuat Jepang bermasalah dalam sumber daya manusianya. Dengan jumlah total populasi kedua didominasi oleh kelompok lansia 65+, dan terlihat bahwa jumlah total populasi kelompok usia 15-24 yang akan menjadi pengganti produktif di masa mendatang, terpaut sangat jauh dari jumlah total populasi kelompok usia pekerja.

Karena Jepang mengalami permasalahan kekurangan pekerja, penurunan pertumbuhan populasi tersebut memberikan dampak yang signifikan terhadap kebutuhan pekerja. Populasi Jepang pada saat ini terdapat lebih dari 20% yang berumur di atas 65 tahun, dari total populasi. Dengan prediksi berdasarkan data tersebut, akan terdapat 1 dari 3 orang yang berusia 65 atau lebih pada 2030 mendatang (Walia, 2019).

Di tengah isu *ageing population* yang merupakan salah satu faktor kelangkaan pekerja tersebut, pada tahun 2014 Jepang terpilih sebagai tuan rumah Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade, yang membuat Jepang setidaknya membutuhkan pekerja asing tambahan sebanyak 150.000 dalam kurun waktu 5 tahun (2015-2020) (Hayakawa, 2017). Menanggapi permasalahan ini dalam perspektif model Inkrementalis, pemerintah Jepang yang terpojokkan oleh 2 isu yang berbeda namun terhubung oleh keterbatasan waktu, mengharuskan Jepang menggunakan keterbatasan tersebut untuk menerapkan proses *muddling through* untuk mempersingkat waktu. Keterbatasan waktu menjadi fokus pengambilan keputusan yang didasari oleh sifat pragmatis agar dapat memenuhi kebutuhan pekerja secara tepat waktu.

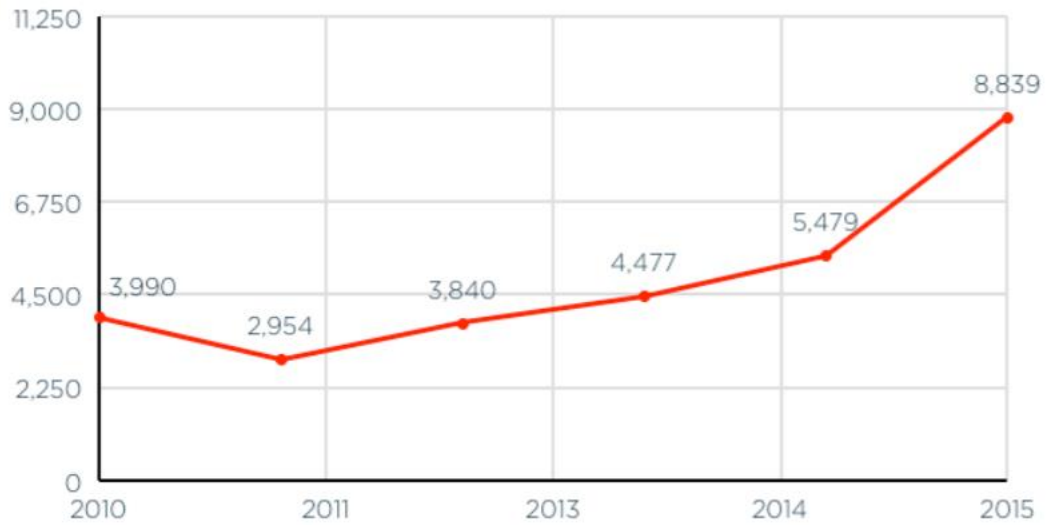
Berangkat dari sifat model Inkrementalis yang pragmatis dan menggunakan keterbatasan waktu tersebut, dalam menghadapi kebutuhan pekerja yang meningkat serta jumlah pekerja yang akan pensiun dikarenakan *ageing population*, membuat Jepang memilih jalan pintas dari keduanya dan bergantung kepada pekerja asing, terutama dalam bidang konstruksi. Karena model Inkrementalis yang bersifat pragmatis dan menggunakan keterbatasan yang dimiliki pada saat itu, maka pemerintah Jepang mengandalkan proses



pembaruan atau evaluasi secara *over time* daripada membuat kebijakan baru. Evaluasi secara *over time* berkembang dan menjadi relevan melalui *small steps*-nya, yang berfungsi untuk memenuhi kebutuhan informasi yang berguna untuk evaluasi kedepannya dan meminimalisir dampak dari penerapan kebijakan pada saat itu (Weiss & Woodhouse, 1992). Maka pemerintah Jepang memanfaatkan kebijakan pekerja asing (TITP) yang telah dibentuk pada tahun 1993, untuk kemudian diterapkan sebagai solusi dari permasalahan kebutuhan pekerja mendadak tersebut.

Pemanfaatan sifat model Inkrementalis yang praktis tersebut mulai diterapkan pemerintah Jepang pada tahun 2014, dengan mengevaluasi kebijakan TITP dan merancang skema di bawahnya *Designated Activities visa category*, yang membuat pekerja asing mendapatkan tambahan 2 tahun tinggal dan dapat bekerja lebih lama dari sebelumnya. Hal ini merupakan upaya sementara untuk mengisi kekosongan pekerja yang terjadi karena Olimpiade (Liu-Farrer, 2020). Skema tersebut ditetapkan pada April 2015, dengan estimasi pada Maret 2017 sebanyak 3,000 pekerja asing akan masuk di bawah program tersebut (Hayakawa, 2017). Pada **Tabel 6** memperlihatkan tren pekerja asing khususnya dalam bidang konstruksi.

**Tabel 6. Pekerja Konstruksi di Bawah TITP**



Sources: Ministry of Health, Welfare and Labour, Ministry of Justice

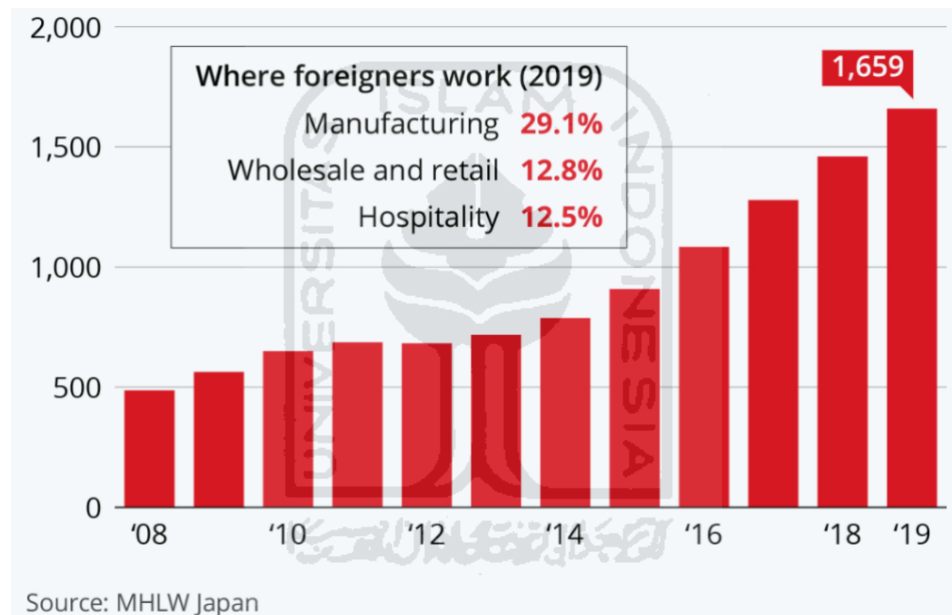
Dapat terlihat bahwa dalam kurun waktu 1 tahun (2014-2015) Jepang berhasil meningkatkan pekerja asing dalam bidang konstruksi sebanyak 3,000 lebih. Selepas penerapan skema yang didasari oleh sifat pragmatis dan keterbatasan waktu pada saat itu, dalam model Inkrementalis pembaruan atau evaluasi harus dilakukan guna memaksimalkan potensi dari solusi tersebut, dan membuat solusi tersebut tepat sasaran (Deegan, 2019). Penerapan skema yang dianggap berhasil menjadi solusi alternatif untuk mengisi kekosongan pekerja dalam waktu yang singkat, membuat Jepang mulai berfokus pada evaluasi bertahap untuk memaksimalkan potensinya.

Dengan melihat dari keberhasilan mendatangkan pekerja dalam waktu yang singkat, maka evaluasi tersebut difokuskan pada sistem yang mengatur dan menerima pekerja asing. Karena dengan jumlah pekerja asing yang masuk melalui penerapan skema tersebut masih jauh dari target yang harus dicapai Jepang. Untuk menemui target tersebut, maka evaluasi kebijakan difokuskan

untuk menambah jumlah pekerja asing yang masuk, dengan kontrak bekerja yang lebih lama dan proses penerimaan yang lebih mudah.

Tepatnya pada tahun 2016 Jepang mengamendemen kebijakannya dengan menambahkan durasi kerja pada semua sektor (termasuk konstruksi) menjadi 5 tahun, yang akan mulai diterapkan pada tahun 2017 (Liu-Farrer, 2020). Hasil dari evaluasi kebijakan pekerja asing secara keseluruhan dapat diketahui pada tabel di bawah.

**Tabel 7 Jumlah Pekerja Asing Tahun 2008-2019**



Berdasarkan data di atas Jepang berhasil menaikkan jumlah total pekerja asingnya hingga 2 kali lipat dari tahun 2014 hingga 2019. Terhitung pada tahun 2019 total dari jumlah pekerja asing mencapai 1,7 juta pekerja. Meskipun begitu, keterbatasan waktu yang dimiliki Jepang untuk mempersiapkan Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade, membuat pemerintah Jepang masih membutuhkan pekerja asing tambahan. Evaluasi lanjutan dari kebijakan tersebut disahkan pada akhir tahun 2018, dan mulai akan diterapkan pada awal tahun 2019 dengan sistem yang memperbolehkan

pekerja asing untuk berganti pekerjaan sesuai keinginan mereka. Evaluasi kebijakannya tersebut bertujuan untuk mempermudah pekerja asing dalam proses penerimaan pekerja, dan mengantisipasi adanya penumpukan pekerja pada sektor tertentu. Melalui kebijakan barunya, pemerintah Jepang juga menambahkan kategori visa baru dalam kebijakan TITP. Dengan penambahan kategori baru tersebut, jumlah pekerja asing diperkirakan akan semakin meningkat selepas penerapan kebijakan, dengan estimasi 345,000 pekerja asing baru melalui program *specified-skilled workers*-nya.

Kendati demikian, lonjakan pekerja asing yang terjadi beberapa tahun terakhir ini, memberikan kekhawatiran tersendiri bagi warga Jepang (Asian Boss, 2018). Karena hal tersebut dianggap mengancam warga Jepang yang masih membutuhkan pekerjaan. Atas kekhawatiran tersebut pemerintah Jepang mengklarifikasi bahwa lonjakan pekerja asing tersebut merupakan proses dari penerapan solusi alternatif terhadap peningkatan kebutuhan pekerja yang juga meningkat karena Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade. Sebagaimana Perdana Menteri Abe menekankan, “*As we have repeatedly stated, it is not an immigration policy that will increase the permanent residents. Do not mix them, please.*” (Liu-Farrer, 2020).

Dengan begitu dapat diketahui bahwa lonjakan pekerja asing ini adalah hasil dari upaya pemerintah Jepang untuk memenuhi kebutuhan pekerjanya, karena keterbatasan waktu yang kemudian membuat Jepang harus menerapkan kebijakan alternatif yang bersifat pragmatis. Hal tersebut membuat keputusan perubahan pada kebijakan pekerja asingnya bukan merupakan suatu kebijakan yang akan ditetapkan secara permanen, melainkan hanya solusi alternatif dan

temporer dengan cara ‘meminjam pekerja asing’ melalui kebijakan yang dapat berubah sesuai dengan keadaan.

Dalam model Inkrementalis pembahasan ini didasari oleh ketersediaan waktu yang terbatas, sehingga pemilihan kebijakan akan diambil dari implementasi kebijakan sebelumnya. Berdasarkan waktu yang ditempuh pemerintah Jepang dari tahun 2014 hingga 2019, kebutuhan akan pekerja asing yang terus meningkat membuat perubahan pada sistem kebijakan pekerja asing berfokus pada instrumen atau hal-hal yang dapat menambah pekerja asing. Pekerja asing yang merupakan pilihan temporer untuk memenuhi kebutuhan pada saat itu, merupakan hasil pemilihan sumber daya dalam proses *muddling through*.

### **3.2 Sumber Daya**

Alat kedua dalam model Inkrementalis yang mendasari proses *muddling through* adalah sumber daya, berdasarkan model Inkrementalis hal yang mendasari pemilihan sumber daya adalah sifat pragmatis dan kebutuhan pada saat itu. Dalam model Inkrementalis sumber daya adalah hasil dari proses pemilihan solusi alternatif terbaik diantara solusi yang ada, yang kemudian digunakan dalam kebijakan untuk mencapai tujuan pada saat itu (Deegan, 2019). Selain mempertimbangkan atas kepraktisannya pemilihan sumber daya juga melalui pertimbangan terhadap keterbatasan waktu yang dimiliki dan informasi untuk mencapai tujuan pada saat itu. Selain itu dalam proses *muddling through*, penerapan sumber daya juga memerlukan evaluasi secara *over time*, agar sumber daya tersebut dapat mengikuti perubahan yang

dibutuhkan pada saat itu atau *up to date*. Penerapan sumber daya yang didasari oleh sifat pragmatis juga bertujuan untuk menggali informasi, yang kemudian akan menjadi referensi untuk evaluasi di masa mendatang (Deegan, 2019).

Dalam penelitian ini, situasi Jepang pada awalnya sudah mulai bergantung pada pekerja asing sejak awal tahun 1990-an, dengan tujuan untuk mengatasi permasalahan yang disebabkan oleh isu penurunan populasi. Kemudian dengan terpilihnya Jepang sebagai tuan rumah Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade, menyebabkan kenaikan terhadap kebutuhan pekerja. Melalui model Inkrementalis pemilihan sumber daya akan bergantung kepada sifat pragmatisnya untuk menghemat waktu. Atas dasar tersebut untuk mengisi kelangkaan pekerja yang semakin bertambah karena persiapan Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade, pemerintah Jepang melihat pekerja asing sebagai sumber daya yang tepat dan sesuai dengan kebutuhan pada saat itu. Model Inkrementalis akan mempersingkat waktunya melalui perubahan atau evaluasi terhadap kebijakan sebelumnya, dengan penerapan kebijakan yang tidak jauh berbeda dari sebelumnya (Altman, 2001).

Berbicara mengenai pemilihan solusi yang tepat dan praktis dalam evaluasi kebijakannya, arah pemerintah Jepang dalam menentukan kebijakan lebih berfokus terhadap kebijakan pekerja asingnya ketimbang solusi lain yang juga telah diterapkan Jepang untuk mengisi kekosongan pekerja. Selama Perdana Menteri Abe menjabat, solusi lain seperti kebijakan peningkatan standar usia pensiun dan partisipasi perempuan atau “womenomics” dalam lingkungan kerja sebenarnya sudah diterapkan sejak tahun 2015, namun penerapan solusi tersebut tidak menunjukkan sinyal yang positif (Siripala,

2018). Dengan penjelasan logisnya bahwa pekerja lansia yang kembali bekerja hanya memiliki waktu sedikit untuk kemudian pensiun kembali, dan pekerja perempuan yang akan terbagi waktu dan fokusnya karena berkeluarga (Yatsu, 2019). Sebagaimana Tomomi Inada selaku Ketua Dewan Riset Kebijakan bagi Partai Demokratik Liberal dan anggota DPR menjelaskan melalui tanggapannya, bahwa penerapan kebijakan pekerja lansia dan pekerja perempuan merupakan tindakan yang kurang efektif, “*Nevertheless, the shortage of workers remains acute.*” (Olsen, 2019). Tanggapannya tersebut berasal dari keberhasilan Jepang menaikkan jumlah pekerja melalui kebijakan pekerja asingnya. Hal ini dapat terlihat pada **Tabel 7** pasca terpilihnya Jepang sebagai tuan rumah Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade pada tahun 2014, membuat fokus pemerintah Jepang terhadap pekerja asing menghasilkan peningkatan yang signifikan terutama pada sektor konstruksi.

Melihat perkembangan dari evaluasi kebijakan pekerja asingnya tersebut, maka kebijakan pekerja asing ini dianggap sebagai solusi yang lebih praktis ketimbang solusi lainnya. Karena waktu yang dimiliki Jepang untuk mempersiapkan Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade sangat terbatas. Begitu juga informasi mengenai pengetahuan akan dampak dari solusi-solusi lain masih belum diketahui, menjadikan pemerintah Jepang lebih berfokus terhadap peningkatan pekerja asing melalui kebijakan pekerja asingnya.

Kendati demikian, data pada **Tabel 2** menyatakan bahwa grafik prediksi populasi pada usia produktif Jepang masih terus menurun. Hal tersebut akan membuat Jepang kesulitan dalam memenuhi kebutuhan pekerja di waktu mendatang. Selain itu juga total populasi warga dengan usia 15-24 yang

merupakan calon usia produktif masih jauh di bawah jumlah populasi dengan usia pekerja, menimbulkan kekhawatiran karena populasi usia pekerja akan segera pensiun. Pada **Tabel 4** dijelaskan bahwa tren partisipasi pekerja yang turun, menjadikan Jepang tidak memiliki sumber daya lain selain bergantung kepada pekerja asing. Tomomi Inada berkata bahwa Jepang harus melakukan *active steps* dengan menambah jumlah pekerja asing melalui evaluasi kebijakan pekerja asingnya (Olsen, 2019).

*Active steps* diwujudkan melalui evaluasi kebijakan pada akhir tahun 2018, dengan rencana tambahan pekerja asing sebanyak 345.000 melalui evaluasi NFWV. Keputusan evaluasi kebijakan pekerja asing yang telah dilakukan selama ini dengan tujuan sebagai solusi untuk mengatasi isu krisis pekerja, secara tidak langsung menjadikan kebijakan pekerja asing yang lebih fleksibel. Hal tersebut merupakan cara yang paling praktis untuk mencapai tujuan memenuhi kebutuhan pekerja dalam waktu yang singkat, dan membuat pekerja asing akan tetap menjadi sumber daya Jepang dalam beberapa waktu ke depan. Karena kekurangan informasi terhadap solusi yang lebih praktis untuk menghadapi permasalahan tersebut.

Di balik ketergantungan terhadap pekerja asing yang masuk ke Jepang, kondisi dan lingkungan kerja yang kurang diperhatikan karena sifat dari model Inkrementalis yang praktis membuat Jepang berhadapan dengan masalah lainnya. Karena keberhasilan penerapan kebijakan pekerja asing dalam mengatasi kekurangan pekerja juga membutuhkan hal lain yang harus dikorbankan. Keunggulan waktu yang singkat dan praktis membuat sistem yang mengatur pekerja asing untuk bekerja di Jepang dipermudah dan secara



tidak langsung hal tersebut mengancam hak-hak dan keselamatan pekerja asing. Karena informasi yang dimiliki Jepang pada saat ini adalah usaha untuk memenuhi kebutuhan pekerja yang meningkat karena Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade.

Melalui survei yang dilakukan oleh The Justice Ministry Commissioned the Center for Human Rights Education and Training, terhadap 18,500 ekspatriat dari kebangsaan yang berbeda-beda, memberikan gambaran bahwa adanya diskriminasi yang mengakar pada lingkungan sosial membuat Jepang berjuang untuk mengatasi isu tersebut (Osaki, 2017). Melalui perlakuan tidak sama karena perbedaan kebangsaan, hasil survei tersebut dapat dilihat pada **Tabel 1**. Dengan adanya diskriminasi tersebut kekerasan dan eksploitasi terhadap pekerja asing, menjadi alasan utama buruknya lingkungan kerja dan hal tersebut juga yang menyebabkan terjadinya bunuh diri, *karoshi* atau *death by overwork*, serta pekerja asing yang melarikan diri dan beralih pada pekerjaan ilegal (Building and Wood Workers' International, 2019).

Masalah tersebut merupakan hasil dari proses *muddling through* yang mengandalkan evaluasi *over time* dari kebijakan yang telah ada, karena di bawah model Inkrementalis sumber daya harus proses *muddling through* untuk diterapkan meskipun kurang persiapan dan informasi. Penerapan sumber daya sebenarnya bersifat praktis dan temporer dengan mengandalkan evaluasi secara bertahap untuk mengikuti kebutuhan pada saat itu, yang merupakan bagian dari proses *trial and error* dalam penerapan solusi alternatif (McEvoy-Levy, 2001). Selain itu proses penerapan sumber daya melalui *trial and error* bukan hanya menjadi solusi praktis bagi keterbatasan waktu, tetapi juga berperan sebagai

alat untuk mengumpulkan informasi yang akan berguna pada proses evaluasi untuk penerapan kebijakan selanjutnya.

Keadaan ini membuat beberapa kritik terhadap Shinzo Abe, bahwa Jepang harus memberikan lingkungan yang aman dan terorganisir sebelum menambah pekerja asing melalui kebijakan NFWV-nya. Shiori Yamao, selaku pemimpin oposisi dari Partai Demokrasi Konstitusional Jepang mengatakan *“In the name of technical training, this program has used foreigners as cheap and disposable labor to fill the labor shortage”*, *“We should revise this program design for the sake of national dignity”* (Denyer & Kashiwagi, 2018). Namun, menurut Toshihiro Menju selaku Direktur pelaksana pusat pertukaran internasional Jepang berkata, *“if depopulation continues, people will come to Japan somehow”* (Denyer, 2018). Pernyataan diatas menjelaskan arah dan tujuan pemerintah Jepang yang dimiliki pada saat ini, dan secara tidak langsung mengarahkan kebijakan pekerja asing sebagai sumber daya.

Sebenarnya risiko yang disebabkan oleh penerapan pekerja asing sebagai sumber daya, sudah diperhatikan dan dievaluasi pada setiap penerapan kebijakannya. Tetapi dalam model Inkrementalis untuk menjaga unsur pendekatan positifnya evaluasi harus dilakukan secara *over time*, melalui pemilihan solusi secara praktis dan sesuai dengan keadaan pada saat itu (Deegan, 2019). Berangkat dari unsur tersebut dengan keadaan saat ini bahwa Jepang lebih membutuhkan evaluasi pekerja asing sebagai sumber daya, dan lebih mengesampingkan evaluasi terhadap penyempurnaan sistem kebijakan untuk mencegah diskriminasi. Menurut sudut pandang model Inkrementalis, hal tersebut merupakan bentuk tindakan pendekatan positif, karena model

Inkrementalis lebih menekan permasalahan konkret ketimbang permasalahan abstrak seperti keadilan sosial (Hayes, *Incrementalism and the Ideal rational Decision Making*, 2013). Hal tersebut membuat pengambilan keputusan akan berfokus pada salah satu permasalahan yang diselesaikan secara bertahap atau sedikit demi sedikit.

Maka dengan menjadikan pekerja asing sebagai sumber daya, adalah bentuk pemilihan solusi alternatif dengan penyelesaian masalah konkret ketimbang keadilan sosial pada saat itu. Kondisi Jepang yang terdesak waktu oleh penyelenggaraan Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade, membuat pandangan terhadap pekerja asing sebagai solusi kekosongan pekerja akan lebih konkret daripada keadilan sosial seperti diskriminasi pekerja.

### **3.3 Informasi**

Setelah berbicara mengenai sumber daya, alat ketiga dalam model Inkrementalis yang mendasari proses *muddling through* adalah informasi. Informasi merupakan alat yang dapat menghubungkan waktu dan sumber daya dalam proses pengambilan keputusannya. Dengan penerapan sumber daya pada masa lalu selain sebagai solusi alternatif temporer, penerapan sumber daya juga memberikan informasi baru. Informasi merupakan tujuan utama dari proses *muddling through* karena dalam proses evaluasinya, model Inkrementalis akan mengolah informasi yang didapat dari kebijakan lamanya untuk kemudian diterapkan pada kebijakan barun. Dalam proses ini model Inkrementalis melakukan evaluasi melalui proses *trial and error* (Weiss & Woodhouse, 1992).

Dalam penelitian ini, pemilihan sumber daya dipengaruhi oleh keterbatasan waktu dan keterbatasan informasi terhadap kondisi saat itu, dan solusi alternatif lain yang kurang tepat membuat pemerintah Jepang memilih untuk menjadikan kebijakan pekerja asing sebagai sumber daya. Keputusan pemerintah Jepang menjadikan pekerja asing sebagai sumber daya dapat diketahui pada **Tabel 7**, yang menunjukkan bahwa Jepang berhasil menambah pekerja asing hingga 2 kali lipat dari jumlah pekerja asing pada tahun 2014. Pada tahun 2014 Jepang terpilih sebagai tuan rumah Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade, membuat peningkatan kebutuhan pekerja. Meskipun pemerintah Jepang berniat untuk mencari solusi instan untuk memenuhi kebutuhan pekerjanya, dalam wawancara televisi terhadap Abe mengatakan, “Solusi tersebut hanyalah solusi sementara, karena tidak mungkin bagi Jepang untuk mengadopsi kebijakan imigrasi dengan intensitas yang sama seperti negara Amerika Serikat.” (Siripala, 2018).

Meskipun begitu, karena fokus pada evaluasi kebijakan pekerja asing dengan tujuan untuk mengisi kekosongan pekerja dan target yang harus dicapai, menyebabkan aspek-aspek lain yang kurang diperhatikan. Fokus pada penerapan evaluasi penambahan pekerja asing membuat pemerintah Jepang memiliki keterbatasan untuk memperoleh informasi yang cukup mengenai isu lain. Salah satunya adalah informasi bahwa diskriminasi terhadap pekerja asing itu nyata, dan mengancam kehidupan pekerja asing (Osaki, 2017). Dengan tujuan penambahan pekerja asing di bawah status temporer, nampaknya akan menjadi bumerang bagi Jepang, karena adanya isu diskriminasi terhadap

pekerja asing yang dikhawatirkan dapat merusak reputasi kebijakan pekerja asing itu sendiri (Siripala, 2018).

Permasalahan kondisi lingkungan kerja yang kurang layak dan sistem pada kebijakan yang kurang mendukung pekerja asing, juga merupakan potensi dari bersarnya jumlah pekerja asing yang melarikan diri dan terdiskriminasi (Hayakawa, 2017). Mengutip dari penelitian BWI terhadap persiapan Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade, menyebutkan bahwa kondisi pekerja kurang diperhatikan. Pada sektor konstruksi terdapat 1 dari 4 pekerja yang berusia diatas 60 tahun, dan pekerja dengan usia di bawah 30 tahun hanya sebanyak 10% (Building and Wood Workers' International, 2019). Hal ini dapat terjadi karena keputusan pemerintah Jepang terhadap partisipasi pekerja usia produktif, dan memilih untuk berfokus pada evaluasi kebijakan pekerja asingnya. Selain itu, Jepang juga berencana untuk meningkatkan batas usia bekerja dari 65 menjadi 70 tahun, yang telah disahkan pada Februari 2020 (Jiji, 2020). Maka untuk menekan jumlah pekerja di atas 60 tahun, pemerintah Jepang secara tidak langsung harus bergantung kepada pekerja asing.

Pada Februari 2019, BWI melakukan wawancara terhadap pekerja asing yang bekerja untuk Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade. Beberapa penemuan di antaranya, yaitu hampir setengah dari pekerja tidak memiliki kontrak kerja yang pasti, kemudian pola kerja yang berbahaya (pekerja hanya mendapatkan 2-4 hari waktu libur dalam sebulan), beberapa pekerja tidak mendapatkan alat pelindung diri, dan harus membelinya sendiri, dan diskriminasi terhadap komplain yang diajukan oleh pekerja (Building and Wood Workers' International, 2019). Temuan tersebut terjadi karena

kemunculan *culture of fear* dalam lingkungan kerja, ketika pekerja tidak berani untuk menyuarkan hak-haknya atas diskriminasi yang diterimanya, karena tidak ada kontrak yang pasti dan membuat perusahaan dapat memecat mereka begitu saja (Building and Wood Workers' International, 2019). Karena adanya *culture of fear* tersebut, pekerja di bawah TITP menyatakan bahwa mereka tidak diperlakukan dan mendapatkan fasilitas yang sama seperti pekerja lokal, dalam kesetaraan gaji, keuntungan, serta ketidakadilan dalam perundingan dan pengambilan suara (Liu-Farrer, 2020).

Pemilihan kebijakan pekerja asing sebagai sumber daya, memberikan informasi baru bahwa dengan penerapan sumber daya tersebut dapat menimbulkan isu sosial dalam lingkungan pekerja. Keterbatasan dalam menciptakan solusi alternatif melalui proses *muddling through*, selain memberikan sisi positif dari praktis dan cepat, juga memunculkan sisi negatif berupa ketidaksempurnaan kebijakan serta cakupan yang kecil. Fokus awal pemilihan sumber daya pada saat itu terpaku kepada kecepatan dan kepraktisan dalam menghadapi isu kekurangan pekerja dengan konsep bahwa model Inkrementalis mengandalkan *small steps* dalam evaluasinya untuk memperkecil kemungkinan kesalahan pada proses *trial and error* (Weiss & Woodhouse, 1992).

Kesalahan atau *negative impact* yang muncul mendasari pemerintah Jepang untuk melakukan evaluasi terhadap kebijakan pekerja asingnya. Perkembangan diskriminasi yang mengikuti perkembangan kebijakan pekerja asing, membuat pemerintah Jepang menambahkan beberapa unsur kebijakan yang bertujuan untuk meminimalisasi adanya diskriminasi pekerja pada

sistemnya. Namun, dengan adanya permasalahan *ageing population* dan kekurangan pekerja karena persiapan Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade, nampaknya membuat perubahan yang berfokus pada isu diskriminasi kurang maksimal. Karena hal yang mendasari pemerintah Jepang menjadikan pekerja asing sebagai solusi dapat terlihat jelas dalam Rencana Ketenagakerjaan dasar ke-6 tahun 1998, ditujukan kepada pekerja asing yang dianggap sebagai sumber daya dalam pengembangan revitalisasi dan internasionalisasi “as many as possible should be accepted” 可能な限り受け入れる (Liu-Farrer, 2020).

Model Inkrementalis merupakan model yang melakukan pendekatan secara positif sesuai dengan keadaan pada saat itu, dengan menjadikan pekerja asing sebagai sumber daya untuk memenuhi kebutuhan pekerja merupakan solusi yang tepat untuk persiapan Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade. Namun, seiring berjalannya waktu dan penerapan evaluasi kebijakan sebelumnya, informasi yang didapatkan akan semakin banyak, begitu juga pilihan sumber daya sebagai solusi alternatif. Ketika jumlah pekerja asing semakin banyak tuntutan kepada Jepang untuk meningkatkan perhatiannya kepada hak-hak dan kewajiban pekerja juga meningkat. Tabel 8 merupakan data pekerja asing yang kabur di bawah program TITP.

**Tabel 8. Data Pekerja Asing yang Kabur dari Tahun 2014-2018**



Sumber: NHK World-Japan (Immigration Services Agency of Japan, 2020)

Tahun 2014 merupakan awal dari fokus pemerintah Jepang menggunakan pekerja asing sebagai solusi alternatif kebutuhan pekerja yang meningkat, pasca terpilihnya Jepang sebagai tuan rumah Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade. Berdasarkan data tersebut pada **Tabel 8**, dapat diketahui bahwa jumlah pekerja yang kabur pada tahun 2019 sebanyak 9,052 pekerja, hampir 2 kali lipat jumlah pekerja yang kabur pada tahun 2014.

Data pada **Tabel 7** menunjukkan bahwa terjadi peningkatan jumlah total pekerja asing di Jepang hingga 2 kali lipat setelah dilakukan evaluasi kebijakan pada tahun 2014. Kebijakan untuk menjadi pekerja asing di Jepang yang dipermudah menjadi kesuksesan pemerintah Jepang menaikkan jumlah pekerja asingnya dari tahun 2014 hingga 2017, namun evaluasi kebijakan pekerja asing yang tidak diikuti dengan pembaruan sistem yang mengatur hak-hak dan kewajiban pekerja asing, membuat diskriminasi dalam lingkungan kerja menjadi semakin buruk dan menjadi penyebab 4,279 pekerja kabur pada awal



tahun 2018 (Building and Wood Workers' International, 2019). Dampak negatif dari kebijakan merupakan konsekuensi proses *muddling through* yang mengandalkan evaluasi kebijakan melalui proses *trial and error*.

Atas dasar tersebut selama proses persiapan Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade, pemerintah Jepang banyak melakukan evaluasi terhadap kebijakannya, dengan tujuan untuk menciptakan lingkungan kerja yang mendukung juga dapat menopang permasalahan kekurangan pekerja. Evaluasi terbarunya adalah NFWV yang diterapkan pada 1 April 2019. Di dalam kebijakan tersebut, pemerintah Jepang menambahkan kategori baru bagi pekerja asing yang bertujuan untuk meminimalisasi diskriminasi melalui spesifikasi sektor pekerja. Untuk membantu penerapan kategori tersebut pemerintah Jepang juga menambah beberapa sektor baru bagi pekerja yakni, *nursing care, building cleaning management, machine parts & tooling industries, industrial machinery industry, electric, electronics and information industries, construction industry, shipbuilding and ship machinery industry, automobile repair and maintenance, aviation industry, accommodation industry, agriculture, fishery & aquaculture, manufacture of food and beverages, food service industry* (Osamu, 2020).

Hal tersebut dilakukan dengan tujuan untuk menambah pekerja asing dengan cara mengklasifikasikan kemampuan pekerja agar proses masuk dan bekerja di Jepang lebih mudah. Selain itu, dalam evaluasinya penerapan NFWV juga memperbaiki sistem pekerja asing, dengan memberikan kebebasan untuk dapat berpindah pekerjaan sesuai keinginan mereka, serta jenjang karir dan kontrak yang lebih jelas. Evaluasi tersebut diharapkan dapat

menghilangkan diskriminasi dan eksploitasi terhadap pekerja asing. Harapan tersebut didukung oleh pernyataan dari Sekretaris Kabinet Yoshihide Suga bahwa tidak ada perbedaan perlakuan terhadap pekerja asing yang datang ke Jepang dengan pekerja Jepang, *"We want to create a country where foreigners feel that they want to live and work."* (KYODO NEWS, 2018).

Dengan sumber daya yang masih bergantung kepada pekerja asing, melalui NFWV ekspektasi pemerintah Jepang akan menambah pekerja asing sebanyak 345,000. Keputusan ini merupakan bentuk dari evaluasi terhadap informasi yang didapat dari pererapan evaluasi sumber daya sebelumnya. Penyelesaian terhadap permintaan pekerja yang meningkat dan isu diskriminasi disiasati oleh penerapan NFWV melalui penambahan sektor, yang membuat pekerja dapat pindah pekerjaan sesuai keinginan mereka sekaligus menambah kuota pekerja. Hal ini menunjukkan bahwa pemilihan pekerja asing sebagai sumber daya hingga sekarang masih dianggap praktis dan tepat sasaran. Selain itu peningkatan jumlah pekerja asing pada **Tabel 7**, menunjukkan fakta bahwa Jepang masih bisa bergantung kepada pekerja asing sebagai sumber daya. Perkembangan isu diskriminasi terhadap pekerja asing dapat disiasati melalui evaluasi kebijakannya, dan membutuhkan sedikit perbaikan pada sistemnya agar isu diskriminasi tidak mencemari kebijakan pekerja asingnya.

## BAB IV

### KESIMPULAN

#### 4.1 Kesimpulan

Pertumbuhan ekonomi Jepang yang terhambat sejak sekitar setengah abad yang lalu, merupakan dampak dari menurunnya tingkat angka kelahiran terutama bagi usia produktif. Hal tersebut menyebabkan terjadinya *aging population* di Jepang. Untuk menanggapi isu tersebut pemerintah Jepang mulai menerapkan program pekerja asing sejak 1993 bernama TITP. Dengan ditetapkannya Jepang sebagai tuan rumah Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade, membuat Jepang harus melakukan evaluasi dan menetapkan solusi untuk memenuhi kebutuhan pekerja yang bertambah karenanya. Pemerintah Jepang melakukan evaluasi lanjutan terhadap kebijakan pekerja asingnya, dan mulai berfokus untuk memenuhi kebutuhan pekerja melalui kebijakan pekerja asing. Pada tahun 2019, evaluasi kebijakan pekerja asing menghasilkan kebijakan baru, yakni NFWV.

Penelitian ini ingin melihat bagaimana proses evaluasi TITP hingga menghasilkan NFWV. Proses tersebut dijelaskan model Inkrementalis melalui tiga indikator, yaitu waktu, sumber daya, dan informasi.

1. Waktu menunjukkan jumlah keterbatasan waktu yang dimiliki Jepang untuk mempersiapkan Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade. Jepang hanya memiliki waktu dari 2014 hingga Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade diselenggarakan.
2. Sumber daya merupakan opsi dari berbagai solusi yang dapat membantu Jepang mencapai tujuan untuk mempersiapkan Olimpiade

Tokyo 2020 dan Paralimpiade. Sumber daya yang digunakan pemerintah Jepang sebagai solusi untuk mengisi kekosongan pekerja adalah dengan menaikkan pekerja asing melalui kebijakan pekerja asing. Faktor yang mendasari pemilihan kebijakan tersebut adalah praktis dan hemat waktu.

3. Informasi berfungsi untuk memprediksi keberhasilan dari solusi yang diterapkan, dan digunakan untuk mengetahui dampak yang terjadi apabila suatu solusi diterapkan. Dalam model Inkrementalis informasi didapatkan melalui proses *muddling through* pada kebijakan sebelumnya yang dievaluasi secara *over time*.

Dalam penerapannya, ketiga unsur tersebut saling berkaitan. Model Inkrementalis mengedepankan sisi pragmatismenya dan melakukan proses *muddling through* untuk mengikis waktu yang dibutuhkan. Ketersediaan waktu dapat menyeleksi sumber daya yang harus ditetapkan sebagai solusi. Sementara informasi yang terbatas membuat penerapan solusi tersebut harus melewati proses *trial and error*. Proses *trial and error* merupakan proses menerka-nerka situasi yang dihadapi, untuk kemudian menghasilkan informasi lanjutan mengenai evaluasi selanjutnya. Melalui informasi tersebutlah proses evaluasi *over time* dapat berjalan dan tetap relevan.

Kondisi yang dihadapi Jepang pasca terpilih sebagai tuan rumah Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade di tahun 2020 memberikan tekanan kepada Jepang untuk dapat mempersiapkan *event* tersebut. Tekanan tersebut datang dari isu *aging population* yang berujung pada kurangnya pekerja. TITP yang telah ada sejak 1993, dievaluasi untuk memenuhi kebutuhan yang

disebabkan oleh terpilihnya Jepang sebagai tuan rumah Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade. Evaluasi-evaluasi yang dilakukan pemerintah Jepang terhadap program pekerja asingnya pasca terpilih sebagai tuan rumah tersebut, dilakukan dengan memperbaiki kekurangan yang ada, serta memperbanyak sektor dan menambah kuota pekerja asing.

Kurangnya perhatian terhadap kebutuhan dan hak pekerja asing menimbulkan isu diskriminasi terhadapnya. Adanya isu diskriminasi tersebut memberikan tanda tanya bagaimana pemerintah Jepang memenuhi kebutuhan pekerjanya di tengah adanya isu diskriminasi. Untuk menanggapi hal tersebut, dalam pemilihan kebijakannya pemerintah Jepang menggunakan kebijakan lamanya yang kemudian dievaluasi secara bertahap. Dalam model Inkrementalis hal tersebut merupakan cara terbaik untuk memaksimalkan potensi yang dimiliki pada saat itu.

Namun, di sisi lain model Inkrementalis juga memiliki kekurangan. Penerapan kebijakan yang dilakukan melalui proses *muddling through* dapat menimbulkan permasalahan lainnya karena hal tersebut dapat memengaruhi informasi yang dimiliki untuk melakukan evaluasi lanjutan. Tidak menutup kemungkinan bahwa terdapat kekurangan pada kebijakan yang akan diterapkan selanjutnya. Dalam penelitian ini, kemunculan isu diskriminasi terhadap pekerja asing di Jepang merupakan bentuk kekurangan dari model Inkrementalis. Meskipun begitu pemerintah Jepang tetap menggunakan kebijakan pekerja asing tersebut untuk memenuhi kebutuhan pekerja dalam mempersiapkan Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade.

Dalam model Inkrementalis, meskipun masih terdapat kecacatan dalam penerapan kebijakannya, pemerintah Jepang telah sukses memaksimalkan potensi yang dimiliki dalam mempersiapkan Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade. Karena dalam model Inkrementalis penyelesaian masalah konkret lebih berarti ketimbang keadilan sosial. Hal tersebut dapat terjadi karena sifat dari model Inkrementalis yang pragmatis, Jepang akan lebih siap dalam mempersiapkan Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade ketika tenaga kerjanya bertambah. Sebaliknya ketika berpikir mengenai isu diskriminasi, kesiapan regulasi dan kelayakan lingkungan kerja, akan membuat putusan kebijakan menyinggung keterbatasan waktu yang dimiliki Jepang untuk mempersiapkan Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade.

#### **4.2 Rekomendasi**

Tujuan penelitian adalah untuk memberikan gambaran terhadap perubahan atau evaluasi kebijakan pekerja asing di tengah adanya isu diskriminasi. Sesuai dengan tujuan tersebut, penelitian ini membahas mengenai akar permasalahan yang menyebabkan Jepang kekurangan pekerja dan harus bertumpu pada kebijakan pekerja asingnya. Kondisi tersebut dijelaskan melalui model Inkrementalis, untuk mengetahui bagaimana pemerintah Jepang yang kekurangan pekerja dalam mempersiapkan Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade. Dalam model Inkrementalis terdapat tiga unsur yang dapat menjelaskan arah dari kebijakan pekerja asing Jepang dalam mempersiapkan Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade, yang berkaitan dengan isu diskriminasi yang berkembang dalam lingkungan pekerja asing.

Model Inkrementalis yang bersifat pragmatis, menjadi pembatas bagi penelitian ini untuk dapat menjelaskan lebih lanjut akan hubungan diskriminasi dan kebutuhan pekerja. Keterbatasan dari sifat pragmatis yang lain yaitu mengesampingkan keadilan sosial karena mengedepankan hal-hal yang konkret dan cepat. Maka saran bagi penelitian selanjutnya adalah untuk dapat meneliti dari sisi historis lingkungan sosial Jepang yang terkenal homogen dan mulai mengaitkan dengan perspektif pekerja asing yang terdiskriminasi oleh sistem yang kurang mendukung. Selain itu, grafik dari pertumbuhan populasi Jepang yang masih turun juga menjadi tantangan bagi pemerintah Jepang setelah persiapan Olimpiade Tokyo 2020 dan Paralimpiade. Karena keadaan tersebut akan tetap berpotensi menjadi isu utama mengapa Jepang kekurangan pekerja. Oleh karena itu, penelitian lanjutan juga dapat berfokus terhadap kebijakan lanjutan yang akan dipilih oleh Jepang untuk menyelesaikan permasalahan *aging population*.

## DAFTAR PUSTAKA

### Artikel Daring

- Deegan, J. (2019, July 25). *Rational & Incremental Policy-making*. Retrieved from Jason Deegan Web site: <https://jasondeegan.com/rational-incremental-policymaking/jason/>
- Denyer, S. (2018, November 19). *Aging Japan needs new blood. But a plan to allow more foreign workers sparks concerns*. Retrieved from the Washington Post: [https://www.washingtonpost.com/world/asia\\_pacific/aging-japan-needs-new-blood-but-a-plan-to-allow-more-foreign-workers-sparks-concerns/2018/11/15/7bf50b24-e297-11e8-ba30-a7ded04d8fac\\_story.html+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=id](https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/aging-japan-needs-new-blood-but-a-plan-to-allow-more-foreign-workers-sparks-concerns/2018/11/15/7bf50b24-e297-11e8-ba30-a7ded04d8fac_story.html+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=id)
- Denyer, S., & Kashiwagi, A. (2018, November 21). *Japan wakes up to exploitation of foreign workers as immigration debate rages*. Retrieved from the Washington Post: <https://www.washingtonpost.com/world/2018/11/21/japan-wakes-up-exploitation-foreign-workers-immigration-debate-rages/+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=id>
- Hayakawa, T. (2017, October 16). *Learning Experience? Japan's TITP and the Challenge of Protecting the Rights of Migrant Workers*. Retrieved from Institute for Human Rights and Business Web site: <https://www.ihrb.org/focus-areas/migrant-workers/japan-titp-migrant-workers-rights>
- Hayes, M. T. (2013). Incrementalism. *Encyclopædia Britannica*.
- Hayes, M. T. (2013, June 3). *Incrementalism and the Ideal rational Decision Making*. Retrieved from Encyclopædia Britannica: <https://www.britannica.com/topic/incrementalism>
- IMF. (2019, 4). *International Monetary Fund, World Economic Outlook Database*. Retrieved from International Monetary Fund: [https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/01/weodata/weorept.aspx?pr.x=41&pr.y=9&sy=2017&ey=2024&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=158&s=NGDP\\_R%2CNGDP\\_RPCH%2CNGDPD%2CPPPGDP&grp=0&a=](https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/01/weodata/weorept.aspx?pr.x=41&pr.y=9&sy=2017&ey=2024&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=158&s=NGDP_R%2CNGDP_RPCH%2CNGDPD%2CPPPGDP&grp=0&a=)
- IMF. (2020, February 10). *Japan: Demographic Shift Opens Door to Reforms*. Retrieved from IMF Web site: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/02/10/na021020-japan-demographic-shift-opens-door-to-reforms>
- Immigration Services Agency of Japan. (2020, January 15). *As foreign workers disappear, Japan puts in measures to improve working conditions*. Retrieved from NHK World-Japan: <https://www3.nhk.or.jp/nhkworld/en/news/backstories/810/#:~:text=The%20Immigration%20Services%20Agency%20says,sponsored%20Technical%20Intern%20Training%20Program>
- Jiji. (2020, January 8). *Japan to urge firms to employ workers until age 70 from next year*. Retrieved from the Japan Times: <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/01/08/national/government-urge-employment-age-70-next-year/>



- KYODO NEWS. (2018, November 2). *Gov't submits bill to open doors to blue-collar workers from overseas*. Retrieved from Kyodo News: <https://english.kyodonews.net/news/2018/11/1270cc35c02d-govt-oks-permanent-foreign-worker-bill-in-major-policy-shift.html?phrase=Kim%20Jong%20Un&words=>
- Lewis, L. (2016, October 9). *Japanese Still Suffer 'death by overwork' as Long Hours Persist*. Retrieved from Financial Times: <https://www.ft.com/content/0cd29210-8dd1-11e6-a72e-b428cb934b78>
- McCurry, J. (2019, January 2). *Fears of exploitation as japan prepares to admit foreign workers*. Retrieved from The Guardian: <https://www.theguardian.com/world/2019/jan/02/fears-of-exploitation-as-japan-prepares-to-admit-foreign-workers>
- Murakami, S. (2019, March 31). *Bumpy ride feared in Japan as new visa types issued to ease labor crunch*. Retrieved from The Japan Times Web site: <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/03/31/national/bumpy-ride-feared-japan-new-visa-types-issued-ease-labor-crunch/#.XurBZWgzZnL>
- Olsen, K. (2019, March 27). *Japan needs more foreign workers, Abe aide tells investors*. Retrieved from CNBC Web site: <https://www.cnbc.com/2019/03/28/japan-needs-foreign-workers-as-population-ages-abe-aide-tomomi-inada.html>
- Osaki, T. (2017, March 31). *The Japan Times News*. Retrieved from Japantimes: <https://www.japantimes.co.jp/news/2017/03/31/national/japans-foreign-residents-sound-off-in-unprecedented-survey-on-discrimination/#.XpAU9YgzZnI>
- Osamu, S. (2020, March). *Specified Skilled Worker: New Status of Residence*. Retrieved from Gov Online Jp: [https://www.gov-online.go.jp/eng/publicity/book/hlj/html/202003/202003\\_09\\_en.html](https://www.gov-online.go.jp/eng/publicity/book/hlj/html/202003/202003_09_en.html)
- Osumi, M. (2019, December 29). *Japan's Immigration Chief Optimistic Asylum and Visa Woes Will Improve in 2020*. Retrieved from The Japan Times Web site: [https://www.japantimes.co.jp/news/2019/12/29/national/social-issues/japans-immigration-chief-optimistic-asylum-visa-woes-will-improve-2020/#.Xuq\\_q2gzZnL](https://www.japantimes.co.jp/news/2019/12/29/national/social-issues/japans-immigration-chief-optimistic-asylum-visa-woes-will-improve-2020/#.Xuq_q2gzZnL)
- Osumi, M. (2019, March 29). *Probe reveals 759 cases of suspected abuse and 171 deaths of foreign trainees in Japan*. Retrieved from the Japan Times Web site: <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/03/29/national/probe-reveals-759-cases-suspected-abuse-foreign-trainees-japan-171-deaths/>
- Pollmann, M. (2020, January 22). *Is Japan Ready to Welcome Immigrants?* Retrieved from The Diplomat Web site: <https://thediplomat.com/2020/01/is-japan-ready-to-welcome-immigrants/>
- Ryall, J. (2019, 5 11). *This Week In Asia*. Retrieved from scmp: <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3009800/japan-now-open-foreign-workers-still-just-racist>
- Siripala, T. (2018, June 9). *the Diplomat*. Retrieved from the Diplomat: <https://thediplomat.com/2018/06/japan-open-doors-for-more-foreign-workers/>
- The World Bank. (2020). *World Development Indicators*. Retrieved from The World Bank:

- <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.KD.ZG&country=JPN#>
- United Nations. (2019). *World Population Prospects 2019*. Retrieved from Department of Economic and Social Affairs Population Dynamics: <https://population.un.org/wpp/Graphs/DemographicProfiles/Line/392>
- Walia, S. (2019, November 13). *How Does Japan's Ageing Society Affect Its Economy?* Retrieved from The Diplomat Web site: <https://thediplomat.com/2019/11/how-does-japans-aging-society-affect-its-economy/#:~:text=%E2%80%9CA%20rapidly%20aging%20population%20and,over%20the%20next%20three%20decades.>
- Walia, S. (2019, November 19). *The economic challenge of Japan's aging crisis*. Retrieved from The Japan Times Web site: <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2019/11/19/commentary/japan-commentary/economic-challenge-japans-aging-crisis/>
- Yatsu, M. (2019, August 23). *Why Japan Can't Fail 'Womonomics' in Cybersecurity*. Retrieved from the Diplomat: <https://thediplomat.com/2019/08/why-japan-cant-fail-womonomics-in-cybersecurity/>

#### **Artikel Jurnal**

- Altman, A. (2001). Policy, Principle, and Incrementalism: Dworkin's Jurisprudence of Race. *The Journal of Ethics*, 241-262.
- Atkinson, M. M. (2011). Lindblom's lament: Incrementalism and the persistent pull of the status quo\*. *Policy and Society*, 9-18.
- Hamaguchi, K. (2019). How Have Japanese Policies Changed in Accepting Foreign Workers? *Japan Labor Issues*, 2-7.
- Hosogaya, N. (2020). Migrant workers in Japan: socio-economic conditions and policy. *Asian Education and Development Studies*.
- Knott, J. H., Miller, G. J., & Verkuilen, J. (2003). Adaptive Incrementalism and Complexity: Experiments with Two-Person Cooperative Signaling Games. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 341-365.
- Liu-Farrer, G. (2020). Japan and Immigration: Looking Beyond the Tokyo Olympics. *The Asia-Pacific Journal*, 1-8.
- Ministerial Meeting Concerning Measures Against Crime. (2014). Japan's 2014 Action Plan to Combat Trafficking in Persons. *Ministerial Meeting Concerning Measures Against Crime*, 1-16.
- Ogawa, N. (2011). Population Aging and Immigration in Japan. *Asia and Pacific Migration Journal*, 133-167.
- Schoettle, E. C. (1970). The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment. By Charles E. Lindblom. (New York: The Free Press, 1965. Pp. 335. \$7.95.) - The Policy-Making Process. By Charles E. Lindblom. (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1908. Pp. 118. *American Political Science Review*, 1268-1272.
- Talvitie, A. (2006). Experiential incrementalism: On the theory and technique to implement transport plans and policies. *Transportation, Springer*, 83-110.

- Usman, M., & Tomimoto, I. (2013). The Aging Population of Japan: Causes, Expected Challenges and Few Possible Recommendations. *Recent Science*, 1-4.
- Weiss, A., & Woodhouse, E. (1992). Reframing Incrementalism: A Constructive Response to the Critics. *Springer*, 255-273.
- Yamanaka, K. (1993). The New Immigration Policy and Unskilled Foreign Workers in Japan. *Pacific Affairs*, 72-90.

### **Buku**

- McEvoy-Levy, S. (2001). *American Exceptionalism and U.S. Foreign Policy: Public Diplomacy at the End of the Cold War*. New York: Palgrave.
- Whittington, F. J., & Kunkel, S. R. (2019). *Global Aging: Comparative Perspectives on Aging and the Life Course Second Edition*. New York: Springer Publishing Company.

### **Dokumen**

- World Bank. (n.d.). *Life expectancy at birth, total (years)*. Retrieved from Data World Bank Web site:  
<https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN>

### **Laporan Resmi**

- Building and Wood Workers' International. (2019). *The Dark Side of Tokyo 2020 Summer Olympics*. Carouge: Building and Wood Workers' International.
- Hayakawa, T. (2017). *Learning Experience? Japan's Technical Intern Training Programme and the Challenge of Protecting the Rights of Migrant Workers*. Institute for Human Rights and Business.
- Japan International Trainee & Skilled Worker Cooperation Organization. (n.d.). *What is a "Specified Skilled Worker" Residency Status?* Tokyo.
- Ministry of Justice. (2017). *Analytical Report of the Foreign Residents Survey*. Center for Human Rights Education and Training.
- OECD. (2018). *International Migration Outlook 2018*. Paris: OECD Publishing.

### **Wawancara**

- (2015, April 30). The Worst Internship Ever: Japan's Labor Pains. (S. Ostrovsky, Interviewer)
- Asian Boss. (2018, September 12). Should Japan Accept More Foreign Workers? | ASIAN BOSS. (A. Boss, Interviewer)