

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia dan Jepang memiliki kondisi ketenagakerjaan yang sangat kontras tetapi saling melengkapi, yang menjadi dasar logis dari kerja sama bilateral melalui program Pekerja terampil sektor tertentu atau *Specified Skilled Worker* (SSW). Di satu sisi, Indonesia terus menunjukkan jumlah angkatan kerja yang besar, namun masih menghadapi tantangan dalam menyerap seluruh tenaga kerjanya, serta fluktuasi tingkat pengangguran. Di sisi lain, Jepang menghadapi krisis demografi, di mana proporsi penduduk usia tua semakin tinggi dan tenaga kerja usia produktif menurun kondisi ini memicu kekurangan tenaga kerja di banyak sektor industri, seperti perawatan lansia, konstruksi, pertanian, dan perhotelan (Desyana & Jatmika, 2023).

Kerja sama ketenagakerjaan antara Indonesia dan Jepang sebenarnya telah berlangsung jauh sebelum diterapkannya program SSW. Sebelumnya, kedua negara telah menjalankan beberapa program seperti *Technical Intern Training Program* (TITP) dan *Economic Partnership Agreement* (EPA). Walaupun kedua program tersebut memberikan kesempatan bagi pekerja Indonesia untuk memperoleh pengalaman kerja di Jepang, keduanya masih menyimpan sejumlah keterbatasan, antara lain pelatihan yang belum sepenuhnya sesuai dengan kebutuhan keterampilan profesional, kendala penguasaan bahasa Jepang, serta aspek kesejahteraan yang tidak selalu sebanding. Untuk mengatasi berbagai permasalahan

tersebut, Jepang kemudian memperkenalkan program baru pada tahun 2019 yang dikenal sebagai SSW (Tombalisa et al., 2022).

Migrasi tenaga kerja internasional tidak hanya dipengaruhi oleh perbedaan kondisi ekonomi antarnegara, tetapi juga oleh perubahan struktur pembangunan dan kebutuhan tenaga kerja di negara tujuan. Perpindahan tenaga kerja dari negara yang memiliki surplus tenaga kerja menuju negara yang mengalami kekurangan tenaga kerja merupakan bagian dari dinamika pembangunan ekonomi global. Dalam konteks tersebut, meningkatnya kebutuhan tenaga kerja di Jepang menjadi salah satu faktor yang mendorong pemerintah mengembangkan berbagai kebijakan ketenagakerjaan, termasuk melalui program *Specified Skilled Worker* (SSW) (Skeldon, 1997)

Sebagai langkah untuk mengatasi krisis labor shortage di berbagai sektor industri, pemerintah Jepang menerapkan program *Specified Skilled Worker* (SSW) sejak tahun 2019. Program ini dibentuk sebagai respons terhadap penurunan jumlah penduduk usia produktif dan meningkatnya jumlah penduduk lanjut usia di Jepang yang berdampak pada berkurangnya tenaga kerja domestik. Melalui program tersebut, tenaga kerja asing yang memiliki kemampuan bahasa Jepang serta keterampilan tertentu diberikan kesempatan untuk bekerja secara legal di sektor-sektor yang membutuhkan tenaga kerja, seperti perawatan lansia, konstruksi, manufaktur, pertanian, perikanan, dan perhotelan.

Dalam pelaksanaannya, Program *Specified Skilled Worker* (SSW) tidak hanya menjadi kebijakan Jepang dalam mengatasi kekurangan tenaga kerja, tetapi

juga menjadi dasar kerja sama bilateral Indonesia–Jepang di bidang ketenagakerjaan. Kerja sama tersebut diwujudkan melalui penandatanganan *Memorandum of Cooperation* (MoC) pada tahun 2019 yang mengatur mekanisme penempatan Pekerja Migran Indonesia (PMI) melalui skema SSW. Melalui kerja sama ini, Jepang memperoleh akses terhadap tenaga kerja yang dibutuhkan untuk mengisi sektor-sektor yang mengalami kekurangan pekerja, sedangkan Indonesia memperoleh peluang penempatan tenaga kerja, peningkatan kompetensi, serta manfaat ekonomi melalui remitansi. Oleh karena itu, Program SSW menjadi salah satu bentuk implementasi hubungan bilateral yang memberikan manfaat bagi kedua negara.

Melalui program tersebut pekerja diwajibkan memenuhi persyaratan kemampuan bahasa dan kompetensi kerja sesuai bidang yang ditentukan. Implementasi program SSW juga dilakukan melalui kerja sama bilateral antara Indonesia dan Jepang melalui *Memorandum of Cooperation* (MoC) yang berfungsi sebagai dasar pengaturan penempatan dan perlindungan pekerja migran Indonesia di Jepang, sehingga program ini tidak hanya menguntungkan Jepang dalam memenuhi kebutuhan tenaga kerja, tetapi juga memberikan peluang kerja yang lebih luas bagi tenaga kerja Indonesia (Tombalisa et al., 2019)

Jepang juga menargetkan membuka kuota tenaga kerja asing melalui program SSW.

Tabel 1. 1 Target Kuota Pekerja Asing Program SSW di Jepang (2019–2029)

Periode / Tahun	Target Kuota/ Sasaran SSW Jepang	Keterangan
1 April 2019 – 31 Maret 2024	345.150 pekerja SSW di semua sektor (SSW)	Ditetapkan saat program diluncurkan.
1 April 2024 – 31 Maret 2029	820.000 pekerja SSW di semua sektor (16 sektor)	Keputusan Kabinet Jepang Maret 2024.

Sumber data: (BP2MI, 2024)

Pada tahap awal pelaksanaan program SSW pada tahun 2019, Pemerintah Jepang menetapkan proyeksi kebutuhan tenaga kerja asing sebanyak 345.150 orang untuk periode lima tahun pertama (2019–2024). Penetapan ini dilakukan oleh Kementerian Kehakiman Jepang (*Ministry of Justice/Immigration Services Agency*) sebagai respons terhadap krisis demografis yang ditandai dengan menurunnya jumlah penduduk usia produktif serta meningkatnya populasi lanjut usia, sehingga Jepang memasuki kategori super-aging society. Kuota tersebut bersifat global dan tidak dialokasikan berdasarkan negara asal pekerja, sehingga Indonesia maupun negara lain seperti Vietnam, Filipina, Thailand, dan Nepal memiliki kesempatan yang setara untuk memenuhi kebutuhan tenaga kerja tersebut selama mampu memenuhi persyaratan kompetensi dan kemampuan bahasa (Widarahesty, 2024).

Periode kedua pelaksanaan program SSW tahun 2024–2029, Pemerintah Jepang kembali meningkatkan proyeksi kebutuhan tenaga kerja asing secara substansial, yakni menjadi 820.000 pekerja. Kebijakan ini diumumkan pada Maret 2024 sebagai bagian dari upaya pemerintah Jepang memperluas penerimaan pekerja asing di 16 sektor, meliputi perawatan lansia, industri pangan, manufaktur,

konstruksi, pertanian, hingga transportasi. Kenaikan kuota hampir tiga kali lipat dibandingkan target pada periode pertama mencerminkan meningkatnya ketergantungan Jepang terhadap tenaga kerja asing untuk menopang keberlanjutan berbagai sektor industri yang mengalami tekanan akibat rendahnya angka kelahiran dan meningkatnya kebutuhan tenaga kerja.

Dari total target Jepang sebesar 345.150 pekerja SSW untuk periode 2019–2024, realisasi hingga tahun 2023 baru mencapai sekitar 200.000 pekerja atau sekitar 58 persen, sehingga capaian tersebut masih jauh dari target yang ditetapkan. Indonesia sendiri telah memberangkatkan kurang lebih 86.000 pekerja dalam periode yang sama. Meskipun jumlah ini menunjukkan tren peningkatan, kontribusinya masih belum optimal jika dibandingkan dengan besarnya kebutuhan tenaga kerja di Jepang. Rendahnya capaian penempatan dipengaruhi oleh sejumlah faktor, antara lain penutupan perbatasan Jepang selama pandemi COVID-19, tingkat kelulusan ujian bahasa dan keterampilan yang masih rendah, keterbatasan kapasitas lembaga pelatihan, serta persaingan yang kuat dengan negara pengirim lainnya. Oleh sebab itu, meskipun Jepang telah membuka peluang lebih besar dengan menetapkan target 820.000 pekerja untuk periode 2024–2029, pemaksimalan kerja sama bilateral Indonesia–Jepang dalam program SSW tetap membutuhkan peningkatan kualitas sumber daya manusia, penyempurnaan mekanisme penempatan, serta penguatan koordinasi kebijakan di antara kedua pihak (Syuhaimi et al., 2025b).

Pertumbuhan jumlah pekerja yang dikirim melalui SSW mencerminkan tingginya permintaan tenaga kerja terampil di Jepang serta besarnya antusiasme

pekerja Indonesia untuk memanfaatkan peluang tersebut. Situasi ini juga memperlihatkan bahwa kerja sama bilateral melalui program SSW tidak hanya berfungsi untuk membantu Jepang mengatasi kekurangan tenaga kerja, tetapi juga memberikan kontribusi bagi peningkatan kapasitas sumber daya manusia Indonesia melalui sertifikasi keahlian, kompetensi bahasa, dan pengalaman kerja profesional di lingkungan internasional (Srimulyani, 2024)

Sejak diterapkannya program SSW, program ini menjadi salah satu pilar utama dalam hubungan ketenagakerjaan antara Indonesia dan Jepang. Skema visa ini terdiri atas dua jenis, yakni SSW-1 yang memberikan izin tinggal hingga lima tahun tanpa hak membawa anggota keluarga, serta SSW-2 yang diperuntukkan bagi tenaga kerja dengan tingkat keterampilan lebih tinggi dan memungkinkan perpanjangan masa tinggal serta membawa keluarga. Kebijakan ini disusun untuk memenuhi kebutuhan tenaga kerja asing terampil di berbagai sektor yang mengalami kekurangan pekerja.

Meskipun program SSW menawarkan peluang yang besar, implementasinya masih menghadapi berbagai hambatan. Di Indonesia, sebagian calon pekerja belum mampu memenuhi standar kelulusan ujian bahasa maupun keterampilan, sementara biaya persiapan meliputi pelatihan, sertifikasi, hingga administrasi relatif tinggi. Selain itu, keberadaan agen tidak resmi menimbulkan risiko eksploitasi terhadap calon pekerja. Persaingan dengan negara pengirim lain, seperti Vietnam dan Filipina, turut menjadi tantangan karena Jepang membuka perekrutan dari berbagai negara.

Di pihak Jepang sendiri, kendala muncul terkait budaya kerja yang sangat disiplin serta mekanisme perlindungan pekerja migran yang dinilai belum sepenuhnya optimal. Dari perspektif hubungan bilateral, program SSW juga dipandang sebagai salah satu instrumen diplomasi publik Jepang. Jepang menggunakan SSW sebagai bagian dari strategi diplomasi publik melalui komunikasi strategis dan pembentukan citra positif di mata pekerja Indonesia, sambil memperkuat hubungan bilateral melalui Moc (Tombalisa et al., 2019).

Berdasarkan penjelasan tersebut, meningkatnya kebutuhan tenaga kerja Jepang pada sektor-sektor tertentu menunjukkan adanya ketergantungan terhadap pekerja migran asing, termasuk pekerja migran Indonesia. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa program *Specified Skilled Worker* (SSW) tidak hanya menjadi bagian dari kerja sama bilateral Indonesia-Jepang, tetapi juga mencerminkan kebutuhan struktural Jepang terhadap tenaga kerja pada sektor *secondary labor market*.

Melalui perspektif *Dual Labour Market Theory*, kebutuhan Jepang terhadap pekerja migran Indonesia dapat dipahami sebagai akibat dari kekurangan tenaga kerja domestik pada sektor-sektor pekerjaan yang kurang diminati masyarakat lokal Jepang. Oleh karena itu, penelitian ini penting dilakukan untuk menganalisis penempatan pekerja migran Indonesia dalam program *Specified Skilled Worker* (SSW) melalui perspektif *Dual Labour Market Theory* pada periode 2019–2024.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini merumuskan masalah utama yaitu Bagaimana penempatan pekerja migran Indonesia melalui program *Specified Skilled Worker* (SSW) dalam hubungan bilateral Indonesia–Jepang dapat dianalisis menggunakan Dual Labour Market Theory pada periode 2019–2024?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Menganalisis penempatan pekerja migran Indonesia melalui program Specified Skilled Worker (SSW) dalam hubungan bilateral Indonesia–Jepang menggunakan perspektif Dual Labour Market Theory pada periode 2019–2024.
2. Menganalisis kebutuhan tenaga kerja jepang terhadap pekerja migran indonesia pada *sektor specified skilled worker* (SSW) pada tahun 2019–2024

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan terutama di bidang Hubungan Internasional dan ketenagakerjaan. Hasil penelitian ini dapat menjadi referensi akademik dalam memahami dinamika kerjasama bilateral antara Indonesia dan Jepang dalam konteks pengelolaan masalah ketenagakerjaan, serta menjadi dasar untuk kajian lebih lanjut terkait diplomasi ekonomi dan migrasi tenaga kerja.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Pemerintah Indonesia dan Jepang, Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan analitis dalam menilai pelaksanaan kerja sama bilateral Indonesia–Jepang melalui program SSW, terutama dalam aspek mekanisme penempatan dan kendala implementasi, serta menjadi rujukan dalam upaya perbaikan kebijakan ketenagakerjaan dan penguatan perlindungan pekerja migran.
2. Bagi Calon Pekerja Migran Indonesia dan Masyarakat, Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi mengenai peluang kerja, ketentuan, serta berbagai tantangan yang menyertai keikutsertaan dalam program SSW, sehingga masyarakat dan calon pekerja migran Indonesia memiliki pemahaman yang lebih menyeluruh sebelum mengambil keputusan untuk bekerja di Jepang melalui skema tersebut.
3. Bagi Akademisi dan Peneliti Selanjutnya, Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi sebagai referensi ilmiah bagi pengembangan studi selanjutnya yang membahas kerja sama bilateral, migrasi tenaga kerja internasional, serta hubungan Indonesia–Jepang, terutama dalam kajian implementasi kebijakan dan dinamika ketenagakerjaan di tingkat global.