BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Krisis pengungsi global dimulai pada saat Perang Dunia II ketika banyaknya pengungsi yang merupakan korban Nazi Jerman yaitu kelompok Yahudi yang di persekusi dan dianiaya pada tahun 1930-an (Martin, 2016). Krisis pengungsi global ini terdiri dari migran, pengungsi, *stateless person*, Internal Displace Persons dan pencari suaka (Nasr & Fisk, 2018). Krisis pengungsi global berlanjut selama rentang tahun 1980an sampai 1990an dan juga pada awal tahun 2011, dikarenakan adanya peperangan, diskriminasi etnis dan agama, pergolakan politik seperti yang terjadi pada fenomena Arab Spring tahun 2011, dan berbagai pelanggaran atas hak asasi manusia lainnya (Betts, Loescher, & Milner, 2012). Dunia terus menghadapi krisis pengungsi global setiap harinya. Laporan UNHCR menyatakan bahwa pada tahun 2016 terdapat 22,5 juta jiwa pengungsi dan yang lebih mengkhawatirkan adalah lebih dari setengah angka tersebut tergolong berusia di bawah 18 tahun. Ada sekitar 24 pengungsi setiap menitnya, UNHCR harus memindahkan sekitar 34.000 pengungsi setiap hari (Nasr & Fisk, 2018).

Jepang merupakan salah satu negara yang telah meratifikasi Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951 dan Protokol tentang Kedudukan Pengungsi 1967 (*1951 Convention Regarding the Status of Refugees and protocol 1967 Protocol Relating To the Status Of Refugee*) sejak tahun 1981 (Shahrullah & Aburto, 2012). Akan tetapi selama 37 tahun setelah meratifikasi, Jepang hanya menerima kurang dari 100 orang pencari suaka setiap tahunnya (Takizawa, 2019). Kebijakan Imigrasi Jepang mengharuskan para pencari suaka yang tiba di Jepang tidak hanya sebagai pengungsi tetapi juga pekerja imigran. Jepang juga menjadi *Resettlement Country* (negara tujuan) pengungsi global bersama dengan negara yang tergabung dalam G8 plus seperti Amerika Serikat, Prancis, Kanada, Jerman Italia, Rusia, United Kingdom, serta plus Australia dan Korea Selatan (Burgees, 2007). Jepang merupakan negara G8 plus yang menerima pencari suaka paling sedikit. Tahun 2014 lalu, Jepang hanya menerima 11 dari 5.000 pencari suaka disaat Uni Eropa dibanjiri 850.000 pencari suaka (Sari, 2015). Tahun 2016 lalu, Kementerian Kehakiman Jepang menyebutkan bahwa pencari suaka di Jepang mencapai angka lebih dari 10.901 orang yang berasal dari Indonesia, Nepal, Filipina dan Suriah. Tetapi hanya 28 orang saja yang mendapat suaka sebagai pekerja imigran (Hardoko, 2017). Termasuk Suriah yang merupakan negara konflik dan tergolong sebagai krisis pengungsi global yang

berhak mendapat suaka mengingat kondisi negaranya sehingga imigran asal Suriah berhak mendapat perlindungan berupa suaka dari negara lain. Meski jumlah pengungsi Suriah yang memilih Jepang sebagai negara penerima suaka yakni berkisar pada angka 60 orang pada tahun 2015, namun hanya 3 orang saja yang permohonannya di kabulkan. Kebijakan Jepang dalam menerima pengungsi global ini mendapat kritikan tajam dan kecaman termasuk dari *Global Civil Society* karena seakan menutup mata dari krisis pengungsi global dunia (Sari, 2015). Tahun 2017, terdapat sekitar 19.628 jiwa pemohon suaka dan hanya 20 orang saja yang diterima oleh Jepang (Miyashita, 2018). Kemudian tahun 2018, terdapat 10.493 jiwa yang didominasi berasal dari Afrika dan Timur Tengah mengajukan status pengungsi atau pencari suaka ke Jepang. Angka tersebut memang turun hampir setengah kali dari tahun sebelumnya. Akan tetapi jepang hanya menerima 42 orang pencari suaka yang diberikan status pengungsi dan 40 orang tidak diberikan status pengungsi hanya saja diizinkan tinggal dengan alasan kemanusiaan (Takizawa, 2019).

Jepang merupakan salah satu negara yang paling tidak ramah terhadap pengungsi di dunia serta menerapkan kebijakan yang sangat ketat. Sebelum mendatangi Jepang, para pengungsi sudah harus memiliki visa jika tidak ingin ditahan atau tidak diizinkan mencari status pengungsi. Bagi imigran

yang melarikan diri dari negara konflik, mendapatkan visa tentu merupakan hal yang sangat sulit mengingat pembuatan visa tentu memerlukan waktu dan dokumen identitas (Chan, 2018). Pada tahun 2010 Jepang mengadopsi sistem pemberian izin kerja bagi para pencari suaka yang permohonannya telah diterima. Pencari suaka diberikan izin kerja 6 bulan setelah mereka mengajukan status pengugsi sebagai bentuk keringanan dan akomodasi finansial bagi para pencari suaka selama proses mendapatkan status pengungsi. Jepang kemudian membatasi sistem tersebut pada tahun 2018 seiring dengan kenaikan jumlah pemohon suaka. Pembatasan ini diyakini adanya kesalahpahaman dan penyalahgunaan yang dilakukan oleh para pencari suaka. Mekera memanfaatkan momentum penerimaan suaka untuk mencari pekerjaan (The Guardian, 2017).

Namun melihat kembali pengalaman Jepang terhadap krisis kekurangan tenaga kerja yang menimbulkan pertanyaan mengapa Jepang terus menolak dan membatasi arus imigrasi yang masuk ke Jepang disaat Jepang dapat memanfaatkan para pencari suaka sebagai tenaga kerja. Jawabannya terletak pada ciri khas konteks kehidupan masyarakat dan karakteristik Jepang. Masyarakat Jepang merupakan masyarakat homogen yang mempertahankan persepsi kuat tentang homogenitas etnis dan budaya (Green, 2017). Selain itu, dalam menjawab

pertanyaan tersebut juga diperlukan analisis terhadap kebijakan luar negeri Jepang. Pemerintah Jepang sebagai pembuat kebijakan tertinggi tentu akan bertindak rasional semaksimal mungkin dalam mengambil sebuah keputusan termasuk keputusan membatasi penerimaan jumlah pencari suaka sebagai pekerja imigran meski Jepang tengah berada dalam krisis kekurangan tenaga kerja. Beberapa aspek yang perlu dipertimbangkan Jepang antara lain Ekonomi, Sosial Budaya dan Keamanan Nasional.

Penurunan jumlah pemohon suaka tersebut merupakan yang pertama kalinya dalam 8 tahun terakhir. Hal tersebut dikarenakan bulan Januari 2018 lalu, pemerintah Jepang mengumumkan proses penerimaan yang lebih ketat yang disebabkan oleh banyaknya penyalahgunaan pada sistem izin kerja yang diberikan kepada pencari suaka. Para pencari suaka menganggap bahwa mereka dapat bekerja di Jepang apabila mereka telah mengajukan permohonan suaka dan status pengungsi (Kyodo, 2019). Angka penerimaan suaka asing di Jepang masing terbilang rendah yakni hanya 2% dari seluruh penduduknya jika dibandingkan dengan Korea Selatan yang mencapai 4%, kemudian Prancis dengan 16% (Obe, 2018) dan Jerman yang menyetujui 256.000 pemohon suaka pada tahun 2016 (Wilson, 2017). Seringkali mendapat gelar negara yang memusuhi imigran, sebagai negara demokrasi industri maju,

Jepang memang telah menutup perbatasan untuk buruh imigran tidak terampil sejak akhir Perang Dunia II. Meski demikian, jumlah warga negara asing memang tumbuh dengan angka mencapai 2,6 juta jiwa pada tahun 2017 atau kurang dari 2% dari total populasi penduduk Jepang pada tahun tesebut (Tian & Chung, 2018). Tidak hanya menerima jumlah pencari suaka paling sediit, Jepang juga setiap tahunnya menurunkan jumlah bantuan yang diberikan melalui UNHCR.

Sebelumnya, Jepang menjadi negara tujuan pengungsi negara tetangga seperti Cina dan Korea Utara. Jejak imigrasi telah tercatat sejak akhir tahun 1800an ketika berlangsungnya Restorasi Meiji. Jejak imigrasi pertama tercatat pada kota-kota dengan pelabuhan utama. Kemudian ekspansi yang dilakukan kekaisaran Jepang selama era kolonial (1905-1945) memicu masuknya imigran asal Cina, Taiwan dan Korea sebagai mayoritas yang mewakilin penduduk kolonial di tanah Jepang. Para imigran tersebut dahulunya tidak di anggap imigran karena mereka datang dari wilayah yang telah diekspansi oleh Jepang. Pasca Perang Dunia II, para imigran tersebut kehilangan kewarganegaraan Jepang sehingga mereka yang masih tinggal dan anak-anak yang lahir di Jepang dianggap sebagai warga asing. Sampai saat ini mereka dikenal dengan sebutan Zainichi (Green, 2017).

Jepang merupakan salah satu negara dengan pertumbuhan ekonomi tertinggi ke di dunia setelah Amerika Serikat dan Cina. Fakta tersebut didapatkan melalui angka PDB (Product Domestic Bruto) Jepang yaitu tingkat pertumbuhan ekonomi yang diukur pada nilai barang dan jasa yang diproduksi Jepang setiap tahunnya (Japan Embassy, 2019). Dapat dikatakan industri pada manufaktur dan produk teknologi bermesin merupakan kekuatan Jepang dalam bidang ekonomi. Jika melihat kembali sejarah pasca Perang Dunia II, ekonomi Jepang sedang berada di titik terendah. Ekonomi Jepang mulai tumbuh dalam lebih dari satu dekade terhitung sejak tahun 1961 hingga 1989 dengan tingkat pertumbuhan PDB sebesar 6,37% dan tingkat pertumbuhan rata-rata mencapai 1,6% pertahun mengalahkan Inggris, Jerman, bahkan Amerika Serikat yang membutuhkan waktu lebih banyak untuk meningkatkan pentumbuhan PDBnya. Angka PDB tersebut kemudian membawa Jepang menduduki posisi negara-negara terkaya di dunia pada tahun 2001 (Yeung, 2001). Sebagai negara Adidaya ekonomi, ukuran ekonomi Jepang setara dengan ukuran ekonomi semua negara Asia jika diakumulasikan. Inilah yang menjadi daya tarik bagi para imigran yang ingin mendapatkan kehidupan yang lebih baik lagi (Burgees, 2007)

Menjadi salah satu negara terkaya di dunia, Jepang sering kali memberikan bantuan pemerintah baik dalam bentuk Bilateral maupun Multilateral yang dikenal dengan nama ODA (Official Development Assistance) kepada negara maupun lembaga internasional seperti United Nation High Commisioner of Refugees (UNHCR). UNHCR pertama kali dibentuk oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1950. UNHCR awalnya hanya sebagai organisasi sementara yang hanya bertanggung jawab dalam menangani kebutuhan pengungsi khususnya di Eropa pada akhir Perang Dunia Kedua. Fokus geografis UNHCR kemudian di perluas sampa ke luar Eropa dan saat ini telah menjadi organisasi internasional dengan fokus global (Betts, Loescher, & Milner, 2012). Tahun 2015, Jepang telah menyumbangkan 5,1% atau $173,500 (US$ thousand) dari seluruh sumbangan yang masuk untuk UNHCR. Kemudian tahun 2016, bantuan yang diberikan Jepang mengalami penurunan yaitu hanya 4,3% dengan jumlah $164,726 (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2018).

Di satu sisi, pada bulan Mei tahun 2018, Jepang tengah mencapai titik tertinggi ketersediaan lapangan pekerjaan selama 44 tahun terakhir dengan rasio perbandingan 160:100 di setiap Prefektur. Jepang membutuhkan sekitar 60% pekerja asing dari total seluruh pekerja di Jepang saat ini. Hal

tersebut dikarenakan meningkatnya industri manufaktur dan inovasi teknologi Jepang (Lufkin, 2018). Menurut laporan Kyodo News tahun 2018, jumlah pekerja asing yang menetap di Jepang sebanyak 1,3 juta jiwa (Reynolds, 2018). Tenaga Kerja memiliki pengertian yang lebih universal dari pekerja pada bagian tertentu. Tenaga kerja sering kali dikaitkan dengan buruh yang hanya mengandalkan tenaga saja. Tenaga kerja ialah setiap orang yang melakukan jenis pekerjaan dengan melibatkan tidak hanya tenaga tetapi pemikiran, tujuan, sasaran, respon kebutuhan serta kepuasan yang tidak dapat diukur dengan skala apapun (Cochrane, 1947). Tenaga kerja memiliki peranan yang cukup penting. Tidak dapat dipungkiri bahwa pertumbuhan ekonomi suatu negara didukung oleh tenaga kerja dan modal. Paska perang dunia ke II, Jepang bangkit dari kekalahan perang dan mulai membangun ekonomi atas dukungan kualitas tenaga kerja dalam negeri yang cukup tinggi (Watanabe, 1972). Jepang memiliki pengalaman kekurangan tenaga kerja dimulai dari tahun 1967 hingga 1974 disaat dunia sedang mengalami krisis minyak dan resesi sehingga permintaan akan tenaga kerja berkurang (Bartram, 2000). Adapun sektor yang paling banyak membutuhkan *blue-collar* (tenaga kerja fisik) yakni di bagian pertanian, sektor industri, gelanggang kapal, hospitality, hotel, dan usaha ritel. 30% dari jumlah tenaga kerja di Jepang saat

ini sebagian besar berasal dari China, Vietnam, Filipina dan Brazil (Lufkin, 2018).

Adanya kebijakan Jepang yang membatasi jumlah Penerima suaka untuk pengungsi dan pekerja asing menyebabkan Badan Pengungsi PBB (UNHCR) mendesak Jepang agar menerima lebih banyak pencari suaka. Komisioner Tinggi PBB untuk pengungsi, UNHCR menyatakan bahwa jumlah tersebut tentu sangat kecil jika dibandingkan dengan jumlah para pencari suaka dan yang mengajukan permohonan ke Jepang (Hutapea, 2017). Selain menjadi *Resettlement Country*, Jepang juga telah menandatangai Konvensi dan Protokol mengenai status pengungsi (*1951 Convention Regarding the Status of Refugees and 1967 Protocol Relating to the Status of Refugee)*. Jepang merupakan salah satu negara yang paling tidak ramah terhadap pengungsi di dunia serta menerapkan kebijakan yang sangat ketat. Sebelum mendatangi Jepang, para pengungsi sudah harus memiliki visa jika tidak ingin ditahan atau tidak diizinkan mencari status pengungsi. Bagi imigran yang melarikan diri dari negara konflik, mendapatkan visa tentu merupakan hal yang sangat sulit mengingat pembuatan visa tentu memerlukan waktu dan dokumen identitas (Chan, 2018). Pada tahun 2010 Jepang mengadopsi sistem pemberian izin kerja bagi para pencari suaka yang permohonannya telah

diterima. Pencari suaka diberikan izin kerja 6 bulan setelah mereka mengajukan status pengugsi sebagai bentuk keringanan dan akomodasi finansial bagi para pencari suaka selama proses mendapatkan status pengungsi. Jepang kemudian membatasi sistem tersebut pada tahun 2018 seiring dengan kenaikan jumlah pemohon suaka. Pembatasan ini diyakini adanya kesalahpahaman dan penyalahgunaan yang dilakukan oleh para pencari suaka. Mekera memanfaatkan momentum penerimaan suaka untuk mencari pekerjaan (The Guardian, 2017).

Namun melihat kembali pengalaman Jepang terhadap krisis kekurangan tenaga kerja yang menimbulkan pertanyaan mengapa Jepang terus menolak dan membatasi arus imigrasi yang masuk ke Jepang disaat Jepang dapat memanfaatkan para pencari suaka sebagai tenaga kerja. Adalah hal yang menarik untuk meneliti mengapa Jepang membatasi penerimaan pencari suaka disaat Jepang telah menandatangani Konvensi dan Protokol Mengenai Status Pengungsi dan disatu sisi Jepang dapat memanfaatkan pencari suaka tersebut sebagai pekerja imigran untuk mengimbangi ketersediaan lapangan pekerjaan dalam mengatasi krisis tenaga kerja dalam negeri.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut:

“Mengapa Pemerintah Jepang membatasi Penerimaan Pencari Suaka Sebagai Pekerja Imigran Masuk ke Jepang ?”

C. Kerangka Pemikiran

Untuk menjawab rumusan masalah yang telah dipaparkan di atas, maka penulis menggunakan landasan teori sebagai berikut:

1. Perspektif Kebijakan Immigrasi Max Weber

Max Weber mengkategorisasikan kebijakan immigrasi ke dalam tiga perspekftif utama yaitu (1). Perspektif Utilitarian Ekonomi, (2). Perspektif Hak Liberalisme dan (3). Perspektif Komunitas Tradisional (Skrentny, 2013).

A. Perspektif Utilitarian Ekonomi

Perspektif ini menekankan bahwa kesejahteraan ekonomi di dasarkan pada sistem etika yang disebut dengan Utilitarianisme (Morey, 2018). Ekonomi Utilitarianisme menegaskan bahwa suatu kebijakan harus diarahkan pada pertumbuhan ekonomi agar memberikan kesejahteraan bagi semua orang. Perspektif ini muncul dalam dua mode yaitu : (1) Orientasi pemaksimalan keuntungan dimana tenaga kerja asing terampil didatangkan lebih banyak dan fleksibel serta perbatasan semakin terbuka. Mode ini biasanya banyak ditemukan pada kebijakan imigrasi di Barat (Eropa dan

Amerika Serikat). (2) Orientasi pada potensi biaya imigrasi dan menekankan kebijakan pengakuan hanya pada pekerja yang dibutuhkan pengusaha. Negara kemudian akan mengeluarkan kebijakan meminimalisir pengeluaran untuk pekerja yang menganggur dan tanggungan untuk pengangguran. Mode ke dua ini sering diamati di Asia Timur. Kedua mode ini memiliki tujuan yang sama yaitu: imigrasi sebagai cara memenuhi kebutuhan ekonomi (khususnya kebutuhan pengusaha) (Skrentny, 2013).

B. Perspektif Liberalisme Hak

Perspektif ini menekankan bahwa migran dan warga negara merupakan individu yang memiliki hak (pentingnya individu). Perspektif ini mendorong agar perbatasan lebih terbuka tanpa terlalu memfokuskan pada manfaat ekonomi. Sama halnya dengan perspektif Utilitarian Ekonomi, Liberalisme Hak terdiri dari dua mode yaitu: (1) Fokus pada imigran dimana hak-hak yang lebih ditekankan adalah Hak Asasi Manusia atau hak yang telah tercantum dalam kontitusi tentang pentingnya martabat dan kesejahteraan kehidupan. Mode ini lebih umum ditemukan di Barat (Eropa). (2) Fokus pada hak-hak warga negara tuan rumah. Mode pada kebijakan ini mempertimbangkan ekonomi warga negara dan memastikan bahwa pendapatan semua warga negaranya tidak dipengaruhi oleh arus imigran (Skrentny, 2013).

C. Perspektif Komunitas Tradisional

Perspektif ini menekankan pada kepentingan kolektif yang termasuk di dalamnya adalah melindungi budaya, tatanan sosial, hubungan sosial dan supremasi hukum dari perubahan yang terjadi oleh akibat adanya aktivitas imigrasi. Perspektif ini juga menekankan kebijakan ke arah pembatasan dan pengecualian aktivitas imigrasi serta mendorong asimilasi budaya imigran. Kebijakan yang di hasilkan dari persepktif ini kadang dinilai rasis (Skrentny, 2013).

Penulis akan menggunakan kerangka berfikir Perspektif Utilitarianisme Ekonomi mode pertama untuk menjelaskan mengapa Jepang membatasi penerimaan pencari suaka. Jepang membatasi penerimaan suaka sebagai pekerja asing dikarenakan Jepang mempertimbangkan biaya imigrasi seperti akomodasi pekerja asing (The Guardian, 2018). Kemudian Perspektif Liberalisme Hak mode kedua untuk menjelaskan mengapa Jepang membatasi penerimaan suaka asing. Shinzo Abe sebagai pemerintah tertinggi Jepang menegaskan bahwa ia harus menanggulangi masalah domestik seperti krisis angka kelahiran dan meningkatkan pertisipasi perempuan di pasar tenaga kerja Jepang sebelum Jepang dapat menerima pencari suaka (Sari, 2015). Artinya Jepang harus mendahulukan warga negaranya sebelum para imigran. Serta yang terakhir adalah Perspektif Komunitas Tradisional dimana

Jepang membatasi penerima suaka karena warga jepang yang homogen. Masyarakat Jepang yang homogen berarti mereka tidak memiliki motivasi untuk menerima perubahan (Chan, 2018). Apabila Jepang menerima para pemohon suaka tentu akan memengaruhi homogenitas masyarakat Jepang.

2. Rational Choice Theory

Kebijakan luar negeri merupakan suatu kebijakan yang tentu tidak sembarang dibuat oleh para pengambil kebijakan di dalam suatu negara karena kebijakan luar negeri akan sangat berpengaruh terhadap masa depan suatu negara. Suatu kebijakan luar negeri akan dibuat melalui proses kalkulasi perhitungan untung rugi yang sangat panjang dan proses analisis yang dalam dengan melibatkan data dan fakta yang ada serta posisi negara tersebut di mata internasional saat ini. Kepetingan nasional menjadi satu-satunya tujuan utama negara dalam mengeluarkan sebuah kebijakan luar negeri. Suatu negara akan mempertimbangkan apa yang akan didapat atau *feedback* bila kebijakan luar negeri tersebut dibuat (Kesuma, 2018).

Sejauh ini, ilmuan politik belum menemukan definisi konsensus tentang kebijakan luar negeri dikarenakan setiap definisi yang telah dipaparkan sebelumnya oleh para ahli tergantung pada konteks dan pada situasi apa sebuah kebijakan itu dilaksanakan. Bisa saja apa yang dianggap sebagai

kebijakan luar negeri hari ini belum tentu menjadi kebijakan luar negeri di kemudian hari meski kasusnya sama. Namun, terdapat definisi luas mengenai kebijakan luar negeri yaitu seperangkat aturan atau tindakan yang mengatur perilaku dan tindakan otoritas politik independen (entitas yang berdaulat) yang digunakan di dunia internasional (Morin & Paquin, 2018). Jack C. Plano dan Roy Olton dalam buku *The International Relation Dictionary* mengatakan bahwa politik luar negeri atau kebijakan luar negeri merupakan sebuah strategi ataupun tindakan terencana, strategis, dinamis dan sistematis yang dikembangkan oleh para pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan spesifik yaitu berkaitan dengan kepentingan nasional. Kebijakan luar negeri bisa berupa inisitaif dari para pembuat kebijakan dalam suatu negara maupun sebagai reaksi terhadap kebijakan luar negeri negara lainnya (Plano & Olton, 1988).

Menurut Jack C. Plano dan Roy Olton, terdapat 6 proses pembuatan kebijakan luar negeri yang dilakukan oleh para Foreign Policy Makers:

a. Menginterpretasikan kepentingan nasional menjadi tujuan, intensi dan sasaran utama.
b. Menentukan dan memastikan faktor situasional domestik maupun internasional terkait dengan sasaran kebijakan.

c. Menganalisis dan menguraikan kemampuan, daya, kapabilitas, kapasitas, dan power negara guna mencapai hasil yang dituju.
d. Mengembangkan kemampuan negara, strategi, pendekatan dan rencana dalam mencapai tujuan.
e. Menjalankan tindakan yang diperlukan.
f. Meninjau dan mengevaluasi kembali kemajuan yang telah dicapai secara berkala agar mencapai hasil yang diinginkan (Plano & Olton, 1988).

Graham T. Allison merupakan salah satu tokoh politik yang telah menganalisis perilaku suatu negara sebagai aktor utama dalam membuat kebijakan luar negeri. Graham T. Allison menyatakan bahwa politik luar negeri suatu negara berdasarkan pada 3 model yaitu 1) Model Aktor Rasional, 2) Model Politik Birokratik, dan 3) Model Proses Organisasi (Dougherty, 1990). Menurut Graham T. Allison, menganalisis suatu proses pengambilan kebijakan luar negeri dapat menggunakan Model Aktor Rasional (Rational Actor Model). Dikutip dari jurnal *The American Political Science Review* dengan judul *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*, Allison menyatakan bahwa :

"The assumption of rational behavior-not just of intelligent behavior, but of behavior motivated by conscious calculation

of advantages, calculation that in turn is based on an explicit and internally consistent value system." (Allison, 1969)

RAM (Rational Actor Model -Model Aktor Rasional) menganggap bahwa pilihan atau kebijakan suatu negara dinilai sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah negara yang saling bersatu dalam mencapai suatu tujuan yaitu kepentingan nasional. Model Aktor Rasional menghubungkan antara tindakan dengan perhitungan yang masuk akal. Artinya suatu kebijakan luar negeri akan dilakukan oleh suatu negara berdaraskan pertimbangan yang sangat logis dari angka untung rugi yang didapat bila kebijakan tersebut dilakukan. Morgenthau dengan *Politic Among Nations*, Schelling dengan *Game Theory* dan Herman Khan dengan *Gain-To-Cost Reckoning* juga menggunakan bentuk Model Aktor Rasional sebagai rujukan pandangan mereka. (Dougherty, 1990). Model Aktor Rasional juga menggambarkan suatu negara sebagai aktor individu yang rasional dengan memaksimalkan keuntungan berdasarkan posisi negara dan situasi yang saat ini dihadapi. Proses pembuatan kebijakan mengharuskan pemerintah suatu negara dihadapkan dengan berbagai pilihan dengan masing-maisng konsekuensinya. Akan tetapi pemerintah harus mampu menganalisis dan memilih satu kebijakan yang dirasa paling besar menguntungkan dan meminimalisir kerugian (Kesuma, 2018).

Menurut Allison, Pilihan Rasional merupakan pemaksimalan nilai dimana pemerintah yang berperan sebagai agen rasional memilih jalur alternatif terbaik dengan mempertimbangkan konsekuensinya. Asumsi dasar dari pemaksimalan nilai adalah menghasilkan proposisi yang paling penting bagi semua masyarakat. Dalam mengambil keputusan, negara juga bertindak mengikuti pola inferensi dimana apabila negara melakukan suatu tindakan particular, maka negara tersebut telah memiliki tujuan dengan tindakan optimal. Dengan kata lain, prinsip umum dari pilihan rasional dapat dirumuskan sebagai berikut: (1) tindakan suatu pemerintah negara kemungkinan merupakan output atau hasil dari kombinasi tujuan dengan nilai yang relevan dengan nilai-nilai negara tersebut, (2) pilihan tersebut dirasa sebagai tindakan alternatif, (3) menganalisis berbagai konsekuensi yang akan muncul pada setiap tindakan alternatif, (4) penilaian yang bersih dan jelas pada setiap rangkaian konsekuensi. Prinsip umum ini kemudian menghasilkan dua rancangan usulan :

1. Meningkatkan biaya alternatif, dengan cara menurunkan nilai konsekuensi dari tindakan alternatif (mengurangi kemungkinan tindakan alternatif itu dipilih).

2. Menurunkan biaya alternatif, dengan cara meningkatkan nilai konsekuensi yang mengikuti alternatif itu (meningkatkan kemungkinan tindakan itu dipilih) (Allison G. T., 1969)

Penulis akan menggunakan model yang pertama yaitu Model Aktor Rasional sebagai landasan teori untuk memudahkan dalam menjawab rumusan masalah pada penelitian ini. Penulis akan menjabarkan posisi Jepang sebagai salah satu negara maju yang telah mengaksesi *1951 Convention Regarding the Status of Refugees dan protocol 1967 Protocol Relating To the Status Of Refugee*, namun Jepang hanya menerima kurang dari 100 dari puluhan ribu pencari suaka setiap tahunnya. Menurut Model Aktor Rasional, Pemerintah jepang masih mempertimbangkan keuntungan dan kerugian apabila menerima pencari suaka masuk dan bekerja di Jepang. Keuntungan dan kerugian tersebut mengalami proses analisis yang panjang sehingga Pemerintah Jepang harus lebih selektif dalam menerima pekerja imigran yang masuk ke Jepang.

Shinzo Abe sebagai pemerintah sekaligus aktor utama dalam pengambilan keputusan harus bertindak sebagai aktor rasional dimana seorang aktor rasional dalam proses pembuatan kebijakan akan dihadapkan dengan pilihan kebijakan-kebijakan alternatif. Setiap pilihan alternatif selalu

diikuti dengan konsekuensi dan aktor rasional akan memilih kebijakan dengan hasil atau keuntungan tertinggi untuk kepentingan nasional negaranya (Allison G. T., 1971). Penulis akan mengembangkan logika menggunakan sebuah tabel perbandingan berikut untuk menggambarkan *Cost and Benefit* dari pembatasan penerimaan pencari suaka :

1.1 Tabel Kalkulasi Cost dan Benefit Penerimaan dan Pembatasan Pencari Suaka di Jepang

No	**Pilihan Alternatif**	**Cost**	**Benefit**
1.	Menerima seluruh pemohon pencari suaka	1. Potensi pencari suaka ilegal meningkat. 2. Membutuhkan akomodasi berupa tempat tinggal di wilayah yang dekat dengan tempat kerja. 3. *Cultural Shock* yang diterima baik oleh pencari suaka maupun masyakat lokal. 4. Pencari suaka yang menyalahgunakan status pengungsi yang diberikan. 5. Adanya	1. Pengungsi yang telah diterima dapat memenuhi kebutuhan tenaga kerja Jepang. 2. Mencapai target pertumbuhan ekonomi domestik Jepang karena meningkatnya pekerja produktif di Jepang. 3. Pekerja asing akan berkontribusi pada

		sentiment anti-imigran dari beberapa pihak yang memunculkan demonstrasi.	internasionalisasi masyarakat Jepang.
2.	Membatasi penerimaan pencari suaka.	3. Mendapat kritik dari UNHCR dan Global Civil Society.	1. Mencegah potensi pencari suaka ilegal meningkat. 2. Menjaga kehomogenitasan Jepang. 3. Dapat merelokasi dan mengatur arus pengungsi yang masuk ke Jepang. 4. Pencari suaka yang sudah ditetapkan sebagai pengungsi dan mendapat izin tinggal dapat beradaptasi dengan mudah. 5. Mencegah *Cultural Shock*. 6. Mencegah terjadinya

			kejahatan transnasional seperti *Human Trafficking* dan Terorisme
3.	Menolak seluruh pemohon pencari suaka	1. Mendapat kritik dari UNHCR karena Jepang menjadi salah satu negara yang meratifikasi konvensi 1951 dan protocol 1967 tentang pengungsi dan pencari suaka. 2. Jepang tidak dapat memanfaatkan pencari suaka yang produktif dan terampil sebagai pekerja dalam negeri.	3. Tidak ada keuntungan yang di dapat.

Sumber : diolah sendiri (Shirai, 2019) (Japan Embassy, 2019).

Dari ketiga kalkulasi alternatif pemerintah Jepang yang sudah dipaparkan diatas, didapatkan kesimpulan bahwa alternatif nomor 2 (dua) yang merupakan alternatif paling menguntungkan dan paling sedikit kerugian dengan 6 (enam) point keuntungan dan 1 (satu) point kerugian. Shinzo Abe sebagai pemerintah Jepang sekaligus aktor rasional sudah pasti akan memilih alternatif yang memiliki kalkukasi keuntungan

paling besar dan kerugian yang paling sedikit bagi kepentingan dan keamanan nasional negaranya.

D. Hipotesis

Berdasarkan uraian latar belakang, rumusan masalah, dan kerangka pemikiran yang telah dipaparkan di atas, maka dapat ditarik hipotesis Jepang membatasi penerimaan dan lebih selektif dalam menerima pencari suaka yang masuk ke Jepang dikarenakan :

1. Penerimaan pemohon suaka sebagai pekerja imigran akan berdampak pada kerugian dalam bidang ekonomi Jepang
2. Penerimaan pemohon suaka sebagai pekerja imigran dapat memengaruhi kondisi komunitas tradisional dan sosial budaya Jepang.
3. Penerimaan pemohon suaka sebagai pekerja imigran dapat memengaruhi kepentingan serta keamanan serta hak individu masyarakat Jepang.

E. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penulisan karya tulis ilmiah ini adalah untuk:

1. Menjelaskan fenomena kekurangan tenaga kerja dalam negeri Jepang, faktor-faktor dan alternatif yang di lakukan pemerintah untuk mengatasi fenomena.

2. Menjelaskan mengapa Jepang membatasi penerimaan pencari suaka disaat Jepang dapat memanfaatkan pencari suaka tersebut untuk memenuhi kebutuhan akan pekerja asing.
3. Membuktikan bahwa pemerintahaan Jepang sebagai pembuat kebijakan luar negeri menggunakan keputusan rasional yang paling menguntungkan dalam menerima pencari suaka yang masuk ke Jepang.

F. Jangkauan Penelitian

Untuk menjaga efektifitas dalam karya tulis skripsi yang berjudul " Dilema Isu *Asylum Seeker* Sebagai Pekerja Imigran Dalam Kebijakan Luar Negeri Jepang", maka penulis membatasi jangkauan penelitian yakni pada tahun 2012-2018 agar pembahasan tidak terlalu luas. Dalam kurun waktu jangkauan penelitian tersebut yaitu pada tahun 2018, Jepang tengah mencapai titik tertinggi ketersediaan lapangan pekerjaan selama 44 tahun terakhir dan merupakan tahun dimana Perdana Menteri Shinzo Abe kembali menjabat sebagai Perdana Menteri Jepang setelah masa jabatannya habis di tahun 2018 (Sebayang, 2018). Penulis akan memfokuskan jangkauan penelitian pada karya ilmiah ini pada alasan yang paling mendasar dan paling rasional terkait keputusan Jepang dibawah pemerintahan Shinzo Abe membuat kebijakan luar negeri yang membatasi penerimaan pencari suaka.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Metode penelitian yang akan digunakan oleh penulis dalam karya tulis ilmiah ini adalah metode kualitatif dengan mengumpulkan dan mengolah data menggunakan analisis sosial dan tidak menekankan penggunaan angka. Penulis juga menggunakan metode eksplanatif dimana penulis menekankan sebab-akibat dari fenomena atau isu yang akan dibahas pada karya tulis ini (Rahmat, 2009). Pengumpulan informasi dan fakta dalam metode yang digunakan oleh penulis ini mengggunakan fakta dari analisis data sekunder yang diperoleh penulis dengan cara studi pustaka melalui buku-buku, publikasi ilmiah, jurnal-jurnal, website, surat kabar online, dan tulisan lainnya yang berhubungan dengan fenomena atau studi yang akan dibahas oleh penulis.

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis pada karya ilmiah ini yaitu melalui studi pustaka (library research) dimana teknik ini menekan penggunaan data-data dan fakta yang sudah ada di perpustakaan sebagai bahan dan rujukan dalam mendukung penelitian yang dilakukan penulis. Data dan fakta pada teknik pengumpulan data library research diperoleh dari buku-buku, website, surat

kabar cetak, surat kabar online, jurnal-jurnal dan tulisan lainnya yang berhubungan dengan topik dari isu atau fenomena yang akan dibahas oleh penulis.

3. Teknik Analisa

Teknik analisa yang digunakan oleh penulis pada karya ilmiah ini adalah penelitian yang berdasarkan pada kajian eksplanatif. Data yang sudah didapatkan oleh penulis akan dianalisa menggunakan kerangka pemikiran/teori yang sudah ditentukan sebagai salah satu landasan berfikir dalam menjelaskan fenomena atau isu yang akan ditulis pada karya ilmiah ini.

H. Sistematika Penulisan

Guna mencapai hasil karya tulis yang teratur dan sistematis, penulis akan membagi karya tulisan ini menjadi beberapa bab yang setiap bab saling terhubung. Pembagian sistematika penulisan karya ilmiah ini terdiri dari 5 (lima) bab yaitu :

BAB I, berisi pendahuluan yang menjelaskan secara garis besar penelitian mengenai latar belakang masalah dalam penerimaan *Asylum Seeker* dan relasinya dengan masalah kebutuhan tenaga kerja asing yang tengah dihadapi Jepang, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesa, tujuan

penelitian, jangkauan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II, membahas krisis pengungsi global, membahas tentang Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951 dan Protokol tentang Kedudukan Pengungsi 1967 (*1951 Convention Regarding the Status of Refugees and protocol 1967 Protocol Relating To the Status Of Refugee*), aksesi yang dilakukan oleh Jepang, membahasa secara singkat perkembangan kebijakan luar negeri Jepang terkait penerimaan *Asylum Seeker* pada masa pemerintahan pertama Shinzo Abe (2012-2018) serta kritik internasional yang diberikan kepada Jepang.

BAB III, membahas tentang Jepang kondisi dalam negeri dan krisis tenaga kerja Jepang.

BAB IV, berisi jawaban dari rumusan masalah yang berisi alasan rasional dan menyajikan pertimbangan dari pengambilan kebijakan luar negeri yang dilakukan oleh Pemerintah Jepang dalam menerima *Asylum Seeker* yang masuk dan bekerja di Jepang.

BAB V, berisi kesimpulan dan rangkuman dari bab-bab yang sudah ditulis sebelumnya.