

ASEAN FTAS DAN LIBERALISASI PERDAGANGAN JASA: TANTANGAN JASA TENAGA KERJA BAGI INDONESIA

Oleh: Tri Nuke Pudjiastuti

Abstract

Under contemporary globalization and liberalization, particularly with many kinds of Free Trade Agreements (FTAs) in terms of liberalization of services and labours, Indonesia has to deal with so many challenges. In one side, the foreign labour mobility will increase in the future of Indonesian labour market, while lack of competency mostly for local or domestic labours. In another side, at the current situation, Indonesian migrant workers are still dominated by unskilled workers which is not part of trade of services in FTAs scheme.

Pendahuluan

Pakta Perdagangan bebas (*Free Trade Area* -FTA) menjadi fenomena di berbagai belahan dunia, tidak terkecuali di negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Saat ini FTA telah menjadi bagian dari kebijakan ekonomi internasional negara-negara di kawasan tersebut. Perhatian negara-negara pada kerja sama ekonomi di tingkat regional ASEAN telah berkembang menjadi kesepakatan atas pakta perdagangan bebas di kawasan ASEAN, yang sebenarnya bukan hal yang baru. Hal itu dapat dilihat dari adanya liberalisasi perdagangan ASEAN atau Pakta Perdagangan Bebas ASEAN (*ASEAN Free Trade Area*-AFTA) yang dicetuskan pada tahun 1992 dan mulai berlaku 2002. AFTA merupakan cikal bakal berkembangnya FTA di kawasan tersebut. AFTA tidak hanya sekadar bertujuan meningkatkan perdagangan di kawasan ASEAN, tetapi lebih jauh lagi dimaksudkan agar ekonomi negara-negara ASEAN lebih kompetitif dan negara-negara ASEAN menjadi kawasan yang menarik bagi investasi dunia.³⁸ Sementara itu, FTA dalam kerangka bilateral juga mulai dilakukan oleh negara-negara anggota ASEAN, yang diawali oleh Singapura melakukan kesepakatan dengan beberapa negara maju. Langkah-langkah FTA secara regional maupun bilateral tersebut

terus berlanjut hingga akhirnya dicapai beberapa kesepakatan antara ASEAN dengan negara-negara maju, seperti dicapainya ASEAN-China *Free Trade Area* (ACFTA), ASEAN-Canada *Free Trade Area*, ASEAN Korea *Free Trade Area* (AKFTA), ASEAN-Australia-New Zealand *Free Trade Area* (AANZFTA), dan ASEAN-India *Free Trade Area* (AIFTA).

Dengan adanya berbagai kesepakatan FTA secara bilateral maupun multilateral suatu negara sebenarnya dimaksudkan untuk memperkuat hubungan dagang dengan kekuatan ekonominya sehingga diharapkan mampu meningkatkan daya saingnya di tingkat internasional maupun regional. Hal itu membawa banyak konsekuensi pada penataan regulasi, infrastruktur, dan segala hal yang terkait untuk dapat memenuhi standar yang disepakati dalam FTA tersebut, yang biasanya meliputi lalu lintas barang, investasi finansial, dan jasa.

Berkaitan dengan itu, Indonesia, sebagai salah satu negara yang tergabung dalam ASEAN memberikan banyak perhatian dan terus meningkatkan kiprahnya tidak hanya dalam hubungan politik keamanan, namun juga hubungan ekonomi dalam kerangka ASEAN. Indonesia terlibat secara aktif dalam perundingan-perundingan kerja sama ekonomi internasional dalam rangka FTA tersebut di atas. Hal itu tidak lepas dari kebijakan Indonesia yang memandang kerja sama ASEAN tetap ditempatkan sebagai prioritas dalam lingkaran konsentris politik luar negeri Indonesia. Untuk itu, FTA yang telah

³⁸ Yasmin Sungkar (Ed.), *AFTA di Tengah-tengah Perubahan Konfigurasi Regional Terkini*, (Jakarta: Pusat Penelitian Politik, 2003), hlm. 34.

menjadi salah satu pilihan dalam rangka untuk meningkatkan hubungan ekonomi dengan negara lain secara bilateral, juga tidak dapat dilepaskan dalam kerangka ASEAN.

Namun demikian, bukan suatu hal yang mudah bagi Indonesia yang telah menyepakati berbagai FTA tersebut untuk mengimplemen-tasikannya. Setidaknya dapat dijadikan kasus persoalan, yaitu adanya ACFTA yang disepakati berlaku mulai 1 Januari 2010, ternyata menimbulkan tantangan dari berbagai pihak pengusaha maupun legislatif dan masyarakat secara luar biasa. Tingginya kekhawatiran akan menurunkan kemampuan daya saing daerah dan nasional ke depannya tercermin dalam banyak respons dan komentarnya.³⁹

Salah satu kekhawatiran yang mencolok adalah persoalan tenaga kerja lokal yang diperkirakan akan kalah bersaing dengan tenaga kerja asing yang masuk ke Indonesia, yang setidaknya pada tahun 2015, di mana ASEAN *Economic Community* (AEC) mulai berlaku. Kekhawatiran tersebut dapat dipahami, bila dilihat dari keunggulan kompetitif suatu negara yang sedang berkembang, dari sekian banyak faktor yang disyaratkan, ternyata dalam hal tenaga kerja tidak bisa tidak suatu negara wajib membangun pasar tenaga kerja yang kompetitif.⁴⁰ Sementara itu, mulai dari regulasi hingga implementasi yang terkait dengan persoalan ketenagakerjaan masih menjadi pekerjaan rumah yang berat bagi negeri ini. Carut marutnya persoalan ketenagakerjaan di Indonesia salah satunya terkait dengan kualitas tenaga kerja lokal dan pengaturan tenaga kerja asing yang masuk ke Indonesia

Untuk itu, tulisan ini akan menganalisis bagaimana persoalan dan tantangan perdagangan jasa tenaga kerja yang difokuskan pada lalu lintas tenaga kerja dari dan ke Indonesia. Namun sebelumnya, untuk mendapatkan pemahaman yang utuh maka akan terlebih dahulu diuraikan tentang pengaturan perdagangan jasa dalam

kerangka ASEAN untuk mengantar masuk pada persoalan ketenagakerjaan di Indonesia.

Liberalisasi Perdagangan Jasa dan Tenaga Kerja

Dalam situasi persaingan pasar yang semakin kompetitif, perdagangan jasa menjadi sumber nilai tambah (*value added*) yang cukup besar. Liberalisasi diyakini membawa beberapa dampak positif antara lain pengguna jasa akan lebih leluasa memilih yang tepat untuk mereka, baik untuk produk penyedia jasanya, mendorong terjadinya *flight to quality*, akan memacu ke persaingan usaha yang lebih tertib dan *good corporate governance*. Liberalisasi juga akan memperluas kesempatan lapangan kerja bagi para profesional dan *skilled labors*, dimungkinkan terjadinya arus masuk modal luar serta memacu ke pengembangan teknologi, informasi, dan manajemen yang lebih baik di tingkat global.⁴¹

Namun, diyakini juga liberalisasi memberi dampak negatif, ketika suatu negara seperti Indonesia, telah menandatangani kesepakatan. Secara internasional Indonesia telah menjadi anggota World Trade Organization (WTO), bahkan telah melayangkan sektor, subsektor yang menjadi komitmen Indonesia (*Indonesia's Schedule of Commitment—Indonesia's* (SoC) dalam *General Agreement on Trade in Services* (GATS).⁴² Namun, persiapan di semua lini sektor jasa termasuk tenaga kerjanya tidak dilakukan secara baik. Liberalisasi tersebut menjadi persoalan yang serius. Hal itu dapat

⁴¹ Direktorat Neraca Pembayaran dan Kerja sama Ekonomi Internasional, *Perkembangan Jasa-Jasa dan Posisi Indonesia Dalam Perundingan GATS ke Depan*, (Jakarta: Bappenas, 2004).

⁴² Bidang jasa dikategorikan sebagai salah satu dari isu baru. Sebagaimana diketahui perundingan Putaran Uruguay/GATT tersebut telah berakhir, menghasilkan kesepakatan umum para anggota WTO (nama baru dari institusi GATT, yaitu *General Agreement on Trade in Services* (GATS) di Marakesh, Maroko dan perjanjian ini mulai berlaku sejak awal 1995. Adapun yang dimaksud dengan *Schedule of Commitment* (SoC) yaitu suatu komitmen yang memuat sektor-sektor jasa yang dinyatakan terbuka untuk diakses oleh penyedia jasa dari negara lain serta komitmen mengenai tingkat keterbukaan pasarnya. SoC dari semua negara anggota WTO merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perjanjian GATS.

³⁹ Lihat <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2010/01/08/18370626/FTA.ASEAN-China.Dikhawatirkan.Tak.Untungkan.RI>, diakses pada 28 Agustus 2010.

⁴⁰ Frédéric Docquier dan Hillel Rapoport, *Skilled Migration: The Perspective of Developing Countries*, (Bonn: Institute for the Study of Labor/IZA, 2007).

terjadi, mengingat prinsip-prinsip dasar GATS, yaitu⁴³ (i) GATS mencakup seluruh sektor jasa yang diperdagangkan secara internasional; (ii) perlakuan sama bagi semua (*most favours nation*) berlaku bagi seluruh sektor jasa kecuali sektor-sektor yang masih dinyatakan dikecualikan untuk sementara; (iii) peraturan perundangan seluruh negara anggota harus transparan, yang mana diperlukan *inquiry points* di setiap negara. GATS mengharuskan negara-negara anggota membuat seluruh peraturan perundangan yang relevan terbuka untuk semua pihak; (iv) peraturan harus obyektif dan beralasan; (v) pembayaran internasional secara umum tidak terbatas; (vi) komitmen suatu negara (*individual countries commitment*) harus sebagai hasil perundingan dan diikat; (vii) liberalisasi progresif melalui perundingan lebih lanjut.

Dengan adanya prinsip-prinsip yang demikian, artinya Indonesia sudah terikat pada kesepakatan. Keterikatannya menjadi masalah, ketika Indonesia tidak menata secara baik peraturan maupun implementasi peraturan tersebut. Dalam banyak kasus ketidaksiapan terdapat pada infrastruktur dari perdagangan jasa tersebut, seperti pelatihan dan pemagangan secara baik.⁴⁴

Sementara itu, dalam kerangka regional, Indonesia telah ikut menyepakati liberalisasi perdagangan jasa di tingkat ASEAN. Kesepakatan itu tertuang di dalam *Bangkok Summit Declaration of 1995* dan *ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS)* dalam ASEAN Summit ke-5 di Bangkok pada tanggal 15 Desember 1995. Tujuan disepakatinya AFAS adalah secara substantif menghilangkan hambatan-hambatan dalam perdagangan jasa di antara negara-negara ASEAN. Perihal itu dimaksudkan untuk meningkatkan pemenuhan bagi penyalur dan pengguna jasa dalam kawasan ASEAN secara efisien dan

kompetitif.⁴⁵ Jadi, AFAS ini diharapkan dapat memberikan pedoman dalam rangka memperbaiki dan meningkatkan akses pasar (*market access*) dan upaya nasional (*national treatment*) bagi penyalur dan pengguna jasa di antara negara-negara ASEAN. Ada empat macam mode atau bentuk perdagangan jasa: (i) Pasokan Lintas Batas (*Cross Border Supply-CB*); (ii) Pemenuhan Kebutuhan Luar Negeri (*Consumption Abroad-CA*); (iii) Kebutuhan Komersial (*Commercial Presence-CP*); (iv) Mobilitas Orang Per Orang (*Movement of Natural Personel-MNP*).

Dari keempat bentuk perdagangan jasa tersebut di atas, pada kenyataannya mode pertama hingga ketiga tidak terlalu menjadi masalah bagi negara anggota ASEAN, mengingat hal itu telah terjadi dalam pengaturan yang telah ada sebelumnya. Namun, tidak demikian pada mode keempat, di mana MNP yang masuk ke suatu negara untuk bekerja banyak pengaturan pembatasan yang diberlakukan pada sebagian negara anggota ASEAN. Sebagai contoh, Singapura dan Malaysia mempunyai pengaturan dan persyaratan yang ketat atas masuknya MNP *highly skilled*. MNP *highly skilled* dan tenaga kerja Asing (TKA) yang dibawa investor asing mengalami pembatasan dimaksudkan untuk melindungi tenaga kerja lokalnya.⁴⁶

Persoalan dan kepentingan internal masing-masing negara anggota tentang liberalisasi perdagangan jasa tersebut disepakati, setelah berbagai negosiasi internal anggota ASEAN. Akhirnya dicapai paket kesepakatan, yaitu (i) *Jasa bisnis*, yang termasuk di dalamnya antara lain jasa teknologi informatika, akuntansi, auditing, hukum, arsitektur, permesinan, dan survei pasar. (ii) *Jasa Konstruksi* yang masuk di dalamnya antara lain konstruksi bangunan komersial, jasa teknik sipil, pekerjaan instalasi, dan peminjaman kebutuhan konstruksi.

Hasil penelitian tim ASEAN LIPI menunjukkan bahwa kesepakatan tersebut diupayakan untuk mendorong pemerintah mampu membangun koordinasi dan bekerja sama secara

⁴³ Direktorat Neraca Pembayaran dan Kerja sama Ekonomi Internasional, *Ibid*.

⁴⁴ Tantangan dan persoalan keprofesional dalam AFAS (*ASEAN Framework Agreement in Services*) ternyata pada banyak sektor yang disepakati, seperti bidang kesehatan dan transportasi laut yang kemudian banyak didominasi pihak asing dari sisi pengusaha maupun tenaga terdidiknya.

⁴⁵ Introduction to ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS), <http://www.aseansec.org/>, diakses pada 24 Agustus 2010.

⁴⁶ Direktorat Neraca Pembayaran dan Kerja sama Ekonomi Internasional, *Ibid*.

internal pemerintahan dan eksternal dengan berbagai pihak untuk mencapai perdagangan jasa yang dapat bergerak bebas.⁴⁷ Upaya tersebut diterjemahkan dalam *Mutual Recognition Arrangement* (MRA), yang secara bertahap menghapus semua hambatan yang membatasi akses pasar yang mengakibatkan tenaga-tenaga profesional dan tenaga kerja terampil bebas bergerak di kawasan.

Bila diperhatikan, setiap aturan yang dikembangkan dalam AFAS sebenarnya cakupan liberalisasi jasanya telah melampaui hal-hal yang telah diatur dan dilaksanakan di bawah skema GATS. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa AFAS dirancang agar menjadi kesepakatan bagi anggota GATS atau dapat disebut dengan istilah GATS-Plus.⁴⁸ Satu hal yang penting untuk diperhatikan dan dapat menjadi kekuatan suatu negara dalam menjaga pasar perdagangan jasa negerinya adalah setiap negara anggota ASEAN tetap memiliki hak pengaturan internal sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan AFAS. Dengan adanya ketentuan tersebut dan untuk mempermudah kebebasan bergerak sektor jasa termasuk jasa tenaga kerja di tingkat ASEAN diusahakan adanya pengakuan profesi dengan pertimbangan bisa mempermudah mobilitas tenaga kerja di kawasan tersebut. Dibandingkan dengan perdagangan barang, perdagangan jasa ini masih memerlukan banyak kesepakatan. Hal itu bisa dipahami mengingat setiap negara harus memperhitungkan keamanan bekerja bagi tenaga kerjanya sendiri. Untuk itu, ada 13 langkah yang sedang dilakukan di tingkat ASEAN, sebagai berikut:⁴⁹

1. Menghapuskan semua hambatan perdagangan jasa dalam empat sektor prioritas: transportasi udara, e-ASEAN, *healthcare*, dan pariwisata

⁴⁷ Adriana Elisabeth, "Pembentukan Komunitas Ekonomi ASEAN: Urgensi dan Permasalahannya", dan tulisan Yasmin Sungkar, "Isu Perdagangan Bebas Barang dan Jasa dalam Komunitas Ekonomi ASEAN", dalam Adriana Elisabeth (Ed.), *Menuju Pembentukan Komunitas Ekonomi ASEAN*, (Jakarta: LIPI Press, 2009), hlm. 13–14 dan hlm. 140–141.

⁴⁸ Introduction to ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS), <http://www.aseansec.org/> dan lihat Denis Hew (Ed.), *Brick by Brick – The Building of an ASEAN Economic Community*, (Singapura: ISEAS, 2007), hlm. 7.

⁴⁹ "ASEAN Economic Blueprint", dalam *Roadmap for an ASEAN Community 2009–2015*, (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2009), hlm. 26.

pada tahun 2010 serta sektor prioritas kelima, yaitu jasa logistik 2013;

2. Menghapus semua hambatan perdagangan jasa dalam sektor prioritas lainnya pada 2015;
3. Mengambil langkah-langkah liberalisasi lewat berbagai putaran pada setiap dua tahun hingga 2015;
4. Menargetkan jadwal sejumlah subsektor baru dalam setiap putaran: 10 subsektor pada 2008, 15 subsektor pada tahun 2010, dan seterusnya;
5. Menjadwalkan paket komitmen dalam tiap putaran sesuai parameter tertentu;
6. Menetapkan parameter liberalisasi bagi *national treatment limitations*;
7. Menjadwalkan komitmen menurut parameter yang disepakati bagi *national treatment limitations*;
8. Menyelesaikan kompilasi sebuah inventaris hambatan pada Agustus 2008;
9. Membolehkan fleksibilitas yang mencakup subsektor yang tidak termasuk dalam liberalisasi dan yang belum semua parameter dipenuhi.
10. Menyelesaikan MRAs yang sedang dalam proses negosiasi, seperti jasa arsitek, jasa akuntan, kualifikasi survei, tenaga medis pada tahun 2008 dan tenaga kesehatan gigi pada tahun 2009;
11. Mengimplementasikan MRAs dengan cepat dan efisien menurut persyaratan tiap MRA;
12. Mengidentifikasi dan mengembangkan MRAs bagi jasa profesional lainnya pada tahun 2012 dan diselesaikan sepenuhnya pada 2015;
13. Memperkuat pengembangan sumber daya manusia (SDM) dan *capacity building* untuk bidang jasa.

Dewasa ini telah dibahas tujuh sektor jasa yang disepakati dan akan diterapkan di tingkat ASEAN, yaitu transportasi udara, jasa bisnis, konstruksi, jasa keuangan, transportasi laut, telekomunikasi, dan pariwisata.⁵⁰ Secara prinsip setiap negara anggota yang sudah siap

⁵⁰ Kesepakatan tersebut secara bertahap dilakukan, pada tahun 2007 baru dicapai lima kesepakatan (untuk transportasi udara, jasa bisnis, konstruksi, jasa keuangan dan transportasi laut). Selain itu, paket jasa telekomunikasi dan pariwisata baru disepakati dan ditandatangani pada bulan Desember 2008.

diperbolehkan meliberalisasi sektor jasa tertentu untuk memulai terlebih dulu dan yang lain dapat bergabung kemudian.

Sementara itu, dalam kerangka MRAs yang diharapkan dapat mempermudah mobilitas jasa profesional telah disepakati tujuh macam jasa, yaitu jasa keahlian teknik (2005), perawat (2006), arsitek dan kualifikasi survei (2007), akuntan, tenaga medis, dan kesehatan gigi (2009).

Perdagangan jasa di internal pasar ASEAN dan eksternal pada kenyataannya tumbuh terus dan memberikan nilai tambah dan sebagai komponen *Growth Domestic Product* (GDP) bagi negara-negara anggotanya. Meskipun bila dibandingkan dengan Singapura, Malaysia, dan Filipina, Indonesia hanya mencapai sekitar 40 persennya.⁵¹ Namun, bila dilihat dari sisi ekspor impor sektor jasa dari tahun ke tahun menunjukkan tren yang baik. Dapat dilihat pada tahun 1998 ekspor jasa yang semula hanya mencapai 57,4 miliar US dolar menjadi 153,2 miliar US dolar pada tahun 2007. Demikian pula nilai impor jasa yang pada tahun 1998 yang semula hanya mencapai 66,5 miliar US dolar menjadi 176,3 miliar US dolar pada tahun 2007.⁵² Dari tren yang ada, menunjukkan bahwa negara-negara ASEAN menjadi tempat tujuan yang menarik bagi banyak kalangan profesional dari berbagai negara di luar negara-negara ASEAN.

Persoalan Jasa Tenaga Kerja di Indonesia

Jasa tenaga kerja di Indonesia, meskipun terkait erat dengan pertumbuhan ekonomi di negeri ini, tidak memberikan jaminan bahwa tenaga-tenaga ahli di Indonesia mampu mendapatkan pekerjaan sesuai dengan kompetensinya. Dalam era FTA ini, persaingan jasa tenaga kerja sangat ketat, tidak hanya dalam hal *semi skilled*, tetapi juga *highly skilled*. Persoalan yang berkembang pada sektor jasa tenaga kerja pada kenyataannya tidak terlepas dari persoalan isu-isu di bawah ini.

⁵¹ ASEAN *Statistical Yearbook* 2007.

⁵² WTO *Trade Statistic* 2007.

a. Investasi Asing dan TKA

Masuknya TKA ke Indonesia tidak lepas dari masuknya investasi asing ke Indonesia. Sejak tahun 1967 Indonesia telah membuka peluang investor asing masuk ke Indonesia yang pada umumnya bergerak pada bidang sumber daya alam. Dalam perkembangannya di masa Orde Baru investasi asing terus berkembang dan menjadi kekuatan pembangunan ekonomi Indonesia.⁵³ Namun, pada saat krisis moneter tahun 1998, investasi mengalami penurunan yang signifikan dan baru mulai berkembang kembali pada tahun 2005. Hal itu tidak lepas dari semakin menariknya pasar Indonesia bagi para investor asing. Untuk mendukung kondisi yang mulai membaik tersebut pemerintah meluncurkan kebijakan yang memperkuat sektor riil, termasuk suksesnya program pemerintah dalam melakukan privatisasi sejumlah BUMN dan restrukturisasi sektor perbankan.⁵⁴ Perubahan kebijakan sebagai upaya menyiapkan diri menghadapi FTA di dalam ASEAN maupun dengan negara lain dalam kerangka ASEAN.

Kehadiran investasi asing tersebut erat kaitannya dengan masuknya TKA, di mana asal TKA sedikit banyak dapat mengindikasikan asal negara investasi asing. Meskipun dalam beberapa kasus kehadiran mereka merupakan kombinasi dari berbagai negara dan berbagai negara asal investor. Setidaknya hal ini dapat dilihat pada Tabel 1 di bawah ini menunjukkan komposisi kawasan asal para TKA. Persentase terbesar datangnya dari negara-negara Asia non-ASEAN dan negara-negara ASEAN. Besarnya persentase dari kawasan Asia tidak lepas awalnya dari perubahan kebijakan ASEAN

⁵³ Dasar hukumnya adalah *Undang-undang No. 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing* yang kemudian diperbaharui dengan *Undang-undang No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal*. Undang-undang tersebut diperkuat dengan diterbitkannya *Undang-Undang No. 7 tahun 1994* yang meratifikasi Perjanjian Pendirian WTO pada November 1994. Ketiga undang-undang tersebut secara bertahap meliberalkan ekonomi Indonesia. Di satu sisi liberalisasi dipercaya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun di sisi lain, liberalisasi telah meminggirkan sebagian anggota masyarakat khususnya masyarakat ekonomi lemah. Di Indonesia, investasi asing meski sudah ada sejak beberapa dekade tetap merupakan salah satu yang kontroversial.

⁵⁴ Agus R. Rachman, "Pembentukan Komunitas Ekonomi ASEAN: Isu Investasi", dalam Adriana Elisabeth (Ed.), *ibid.*, 2009, hlm. 168–169.

tentang pembentukan kawasan ASEAN FTA atau AFTA. Diperkuat dengan adanya desakan Perdana Menteri Malaysia untuk dapat menarik investor dari intra ASEAN yang kemudian didukung Indonesia dan Singapura. Dengan adanya kesepakatan ASEAN *Investment Area* (AIA) pada tahun 1998, Indonesia lebih banyak membuka diri pada investasi intra ASEAN.⁵⁵

Bila dibandingkan dengan data tahun 2009 maka jumlah total TKA mengalami penurunan, tetapi tidak demikian halnya pada kategori-kategori profesi tertentu. Data tersebut di atas menunjukkan bahwa pada tahun 2008 jumlahnya mencapai 83.452 orang TKA, sedangkan pada tahun 2009 hanya berjumlah 59.577 orang. Sebagian besar TKA yang bekerja di Indonesia adalah berasal dari China (11.458 orang), Jepang (7.135 orang), Korea Selatan (4.437 orang), Malaysia (3.688), Thailand (3.606), Australia (3.491), Amerika Serikat (3.307), Inggris (2.851), Filipina (2.675), dan negara lain sebanyak 12.520 orang.⁵⁶

Sementara itu, besarnya jumlah TKA dari non-ASEAN, yaitu paling banyak dari China, juga tidak lepas dari dibukanya upaya hubungan ekonomi antara Indonesia dengan China, yang berujung pada FTA ASEAN-China (ACFTA) dan mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 2010. Adapun persentase TKA dari Amerika, Eropa dan Australia hampir berimbang. Investasi perusahaan-perusahaan multinasional di bidang sumber daya alam, khususnya pertambangan sedikit banyak menyerap TKA dari ketiga negara tersebut.

Bila dilihat komposisi wilayah yang ada TKA, sebenarnya secara tidak langsung mencerminkan besar dan banyaknya investasi asing yang masuk ke suatu wilayah di Indonesia. Dari seluruh provinsi yang ada ternyata Provinsi DKI Jakarta menduduki peringkat teratas, diikuti oleh Riau Kepulauan dan Jawa Barat. Tidak mengherankan bila DKI Jakarta menjadi yang terbesar, mengingat banyak perusahaan izinnya

keluar dari Jakarta sehingga menempatkan kantor pusatnya juga di Jakarta. Demikian pula izin TKA dikeluarkan dari Jakarta.

Meskipun liberalisasi yang dilakukan dalam rangka WTO dimaksudkan salah satunya untuk mengatur *free movement of personel*, pada kenyataannya di Indonesia, mobilitas TKA masih sangat erat terkait dengan kepemilikan perusahaan. Artinya, apabila pihak investor asing mendapat izin untuk menamakan modalnya ke suatu perusahaan atau membuka perusahaan baru maka investor asing tersebut juga mendapat izin atau dibolehkan untuk mempekerjakan TKA. Sebagai salah satu yang saat ini sedang berkembang di Jakarta, yaitu masuknya bank-bank asing ke Indonesia diikuti dengan tenaga ahli dan pimpinan yang merupakan TKA.⁵⁷

Ilustrasi jasa perbankan atau keuangan tersebut merupakan salah satu sektor yang ditawarkan dalam kerangka WTO maupun AFAS, selain sektor pariwisata, telekomunikasi, angkutan laut, dan konsultan konstruksi. Sebenarnya bila dilihat lebih cermat, ketentuan liberasisasi perbankan tersebut lebih rendah dibandingkan ketentuan yang berlaku di internal Indonesia. Di dalam ketentuan WTO disebutkan bahwa pihak asing boleh membawa tenaga ahlinya untuk bekerja di perusahaan Indonesia. Adapun ketentuan yang digariskan oleh Indonesia adalah mensyaratkan bahwa pihak asing diperbolehkan mempekerjakan tenaga ahli asing di perbankan dengan ketentuan setiap satu tenaga ahli diwajibkan mengangkat 2 orang semacam asisten (*understudies*).⁵⁸ Namun, ketentuan tersebut tidak pernah dapat dijalankan karena tidak jelasnya persyaratan atau kualifikasi tentang ahli. Hal itu juga menjadi persoalan di semua sektor yang ada.

b. Persoalan Keberadaan TKA

Sebelum adanya kesepakatan FTA, TKA telah masuk ke Indonesia, sejalan dengan dibukanya investasi asing di Indonesia sebagaimana dise-

⁵⁵ Tri Nuke Pudjiastuti, "Kepentingan Indonesia dalam Komunitas Ekonomi ASEAN", dalam Adriana Elisabeth (Ed), *ibid.*, 2009, hlm.188-189.

⁵⁶ Data dari Direktorat Jenderal Pembinaan dan Penempatan Tenaga Kerja, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI, Desember 2009.

⁵⁷ Tim Perbankan dan Equiry Pint, "Tenaga Kerja Asing Pada Perbankan Nasional", *Buletin Hukum Perbankan dan Kebank-sentralan*, Vol. 5, Nomor 3, Desember 2007, hlm. 1.

⁵⁸ Lihat ketentuan *Peraturan Bank Indonesia No. 9/8/PBI/2007* tentang Pemanfaatan TKA dan Program Alih Pengetahuan di Sektor Perbankan. Peraturan tersebut merupakan pelaksanaan dari *Pasal 39 Undang-Undang No. 7 Tahun 1990* tentang Perbankan.

Tabel 1. Penempatan Tenaga Kerja Asing Menurut Kawasan Asal Tahun 2008

No.	Kawasan	Jumlah (Org)	Persentase
1.	Asia di luar ASEAN	39.893	47,80 %
2.	ASEAN	17.376	20,82 %
3.	Amerika	7.134	8,55 %
4.	Uni Eropa	6.273	7,52 %
5.	Eropa lainnya	5.178	6,20 %
6.	Australia	6.788	8,13 %
7.	Afrika	810	0,97 %
	Jumlah	83.452	100,00 %

Sumber : Ditjen. Binapenta, Depnakertrans Desember 2008

Tabel 2. Jumlah Tenaga Kerja Asing Menurut Provinsi 2008

No.	Provinsi	Jumlah	%	No.	Provinsi	Jumlah	%
1.	DKI Jakarta	9.682	63,7	18.	Sumatera Barat	19	0,1
2.	Riau Kepulauan	1.686	11,1	19.	Kalimantan Selatan	18	0,1
3.	Jawa Barat	1.428	9,4	20.	Kalimantan Tengah	14	0,1
4.	Banten	600	3,9	21.	Lampung	11	0,1
5.	Bali	388	2,6	22.	Maluku	11	0,1
6.	Jawa Timur	336	2,2	23.	Jambi	10	0,1
7.	Sumatera Utara	184	1,2	24.	DI Yogyakarta	9	0,1
8.	Jawa Tengah	170	1,1	25.	Papua	9	0,0
9.	Kalimantan Timur	133	0,9	26.	Bangka-Belitung	7	0,0
10.	Nusa Tenggara Barat	103	0,7	27.	Bengkulu	5	0,0
11.	Sulawesi Selatan	80	0,5	28.	Nanggroe Aceh D.	4	0,0
12.	Maluku Utara	73	0,5	29.	Sulawesi Tenggara	4	0,0
13.	Kalimantan Barat	70	0,5	30.	Sulawesi Tengah	2	0,0
14.	Riau	65	0,4	31.	Gorontalo	1	0,0
15.	Nusa Tenggara Timur	36	0,2	32.	Irian Jaya Barat	1	0,0
16.	Sumatera Selatan	24	0,2	33.	Sulawesi Barat	1	0,0
17.	Sulawesi Utara	20	0,1	34.	-	1	0,0
					Jumlah	15.205	100,0

Sumber : Ditjen. Binapenta, Depnakertrans (Mei 2008)

butkan di atas. Dengan adanya FTA dapat diperkirakan TKA akan lebih banyak yang masuk pasar tenaga kerja di Indonesia. Dengan adanya liberalisasi perdagangan jasa maka sebenarnya salah satu yang diproses, yaitu untuk mengurangi hambatan tenaga kerja atau yang lebih dikenal dengan *movement of natural persons* (MNP).⁵⁹ Pengaturan hambatan tersebut dilakukan melalui perundingan dan kesepakatan sesama negara anggota WTO. Berbeda dengan negara-negara berkembang, negara-negara maju jauh lebih selektif dan sangat berhati-hati dengan MNP, hal itu dimaksudkan untuk melindungi tenaga kerja lokalnya. Di tingkat ASEAN saja, Malaysia dan Singapura telah menunjukkan pembatasan atas TKA yang dibawa perusahaan yang dikuatkan dengan peraturan internal negeri mereka.

Indonesia sebenarnya telah memiliki komitmen atas TKA. Masuknya TKA didasarkan pada *economic need test*, yaitu didasarkan pada kebutuhan untuk TKA yang dimaksud. Masing-masing sektor memiliki spesifikasi sesuai dengan kebutuhannya. Hal itu diperjelas dengan bidang tugas tertentu dan jabatan tertentu yang diperkenankan untuk diisi oleh TKA. Kehadiran TKA dalam perekonomian Indonesia secara konseptual adalah untuk menguatkan kemampuan dan kompetensi tenaga kerja lokal di masa mendatang dengan memanfaatkan TKA dalam hal *transfer of knowledge*.⁶⁰ Namun demikian, dalam kenyataannya sangat sedikit *transfer of knowledge* tersebut, bila tidak mau dikatakan tidak ada.

Kehadiran investasi asing pada umumnya erat kaitannya dengan masuknya TKA untuk memenuhi kebutuhan perusahaan dan dalam kenyataannya menguasai pasar tenaga kerja pada posisi dan sektor-sektor tertentu. Kebutuhan TKA tersebut lebih ditujukan pada kualifikasi *highly skilled* yang biasanya kurang dapat dipenuhi oleh

⁵⁹ Bentuk MNP yang terdiri atas *intra corporate transferee* (ICT) dan *independent profesional* (IP). Perbedaan dari keduanya adalah khusus untuk ICT memerlukan keberadaan perusahaan asing terlebih dahulu baru dilakukan pemindahan. Adapun IP tidak tergantung keberadaan perusahaan asing. IP lebih merupakan tenaga kerja profesional yang menjual jasa keahliannya.

⁶⁰ *Undang-Undang No. 13 Tahun 2003* tentang Ketenagakerjaan pasal 45 ayat 1.

tenaga kerja lokal. Sebagaimana pada Tabel 3, data yang masuk pada Kementerian (dulu: Departemen) Tenaga Kerja dan Transmigrasi tahun 2008, terlihat kategori profesional menempati persentase yang tinggi.

Pada tahun 2009 ternyata TKA yang bekerja di Indonesia menunjukkan tren yang menurun. Salah satu penjelasan Direktur Pembinaan Tenaga Kerja Asing, Ditjen Pembinaan dan Penempatan Tenaga Kerja (Binapenta), Kemenakertrans, kecenderungan turunnya jumlah TKA di Indonesia salah satunya disebabkan adanya krisis ekonomi global pada tahun 2008. Tren penurunan jumlah TKA masih terus berlanjut pada tahun 2009 sehingga penempatan TKA dalam jabatan juga mengalami perubahan. Meskipun mengalami penurunan, sebagai profesional menduduki peringkat tertinggi, yaitu 21.251 orang, sedangkan manajer menurun menjadi 9.234 orang, pemilik perusahaan menjadi hanya 4.639 orang. Adapun teknisi sedikit meningkat, yaitu 17.294 orang. Artinya mulai terjadi pergeseran dari mayoritas yang *highly skilled* menjadi *semi skilled* yang masuk dalam pasar tenaga kerja di Indonesia. Secara keseluruhan TKA tersebut mayoritas bekerja pada sektor perdagangan, yaitu 11.918 orang, industri berjumlah 15.366 orang, dan sisanya sektor lain mencapai 32.293 orang.

Sementara itu, Kepala Badan Nasional Sertifikasi Profesi (BNSP) menjelaskan bahwa belum ada kesepakatan, baik secara bilateral maupun regional terkait dengan pembukaan pasar tenaga kerja. Seluruh negara yang masuk FTAs masih menggunakan dan menerapkan aturan masing-masing negaranya dalam memperlakukan TKA. Menariknya, bahwa sektor jasa TKA paling banyak persoalan dalam ketenagakerjaan di berbagai negara, termasuk Indonesia, tetapi penggunaan TKA tersebut tidak tercantum secara eksplisit dalam kesepakatan FTA di dalam ASEAN maupun dengan negara partner.

Dari banyak kasus yang terjadi di Indonesia, mengindikasikan bahwa beragamnya sektor dan luasnya wilayah yang mempekerjakan TKA menjadikan banyak persoalan yang tidak dapat dihindari. Hal itu terlihat dalam beberapa tahun terakhir, pemerintah Indonesia telah mendepor-tasi TKA yang tidak memiliki legalitas status.⁶¹

⁶¹ Kasus tenaga kerja asing (TKA) banyak yang dide-

Tabel 3. Penempatan Tenaga Kerja Asing menurut Jenis Jabatan Tahun 2008

No.	Jabatan	Total	Prosentase
1.	Profesional	32.294	38%
2.	Komisaris	604	0,72 %
3.	Direksi	6.700	8,03 %
4.	Manajer	14.442	17,31 %
5.	Supervisor	6.520	7,81 %
6.	Teknisi	17.192	20,60 %
7.	Advisor/Consultant	5.695	6,82 %
8.	Lainnya	5	0,01 %
	Jumlah	83.452	100,00 %

Sumber : Ditjen. Binapenta, Depnakertrans, Desember 2008

Untuk itu, dapat disimpulkan bahwa dalam atau di luar kerangka FTA masih terdapat persoalan-persoalan yang mendasar yang dihadapi oleh Indonesia yang terkait dengan TKA, sebagai berikut.

1. Kejelasan batasan kepentingan (urgency) penggunaan TKA pada institusi asing maupun institusi nasional dan lokal (seperti yayasan dan perusahaan).
2. Standar kompetensi dan kualifikasinya, meskipun secara sektoral telah ada pengaturannya.
3. Kejelasan penggunaan TKA mulai dari proses perizinan hingga pemutusan hubungan kerja serta belum jelasnya perbedaan ketika TKA

portasi lebih banyak dikarenakan menyalahgunakan status visa dan *overstayers*, selain ada yang merupakan *illegal entry* ke Indonesia. Salah satunya, yaitu kasus dua warga Malaysia dan dan 11 China yang memiliki kemudahan izin tinggal terbatas (KITAS) dari keimigrasian untuk bekerja di kapal. Namun pada kenyataannya, mereka bekerja di perusahaan pengalangan ikan di Kabupaten Kaiwana -Papua Barat. Kasus lainnya di Batam saat ini sedikitnya ada 4 ribu TKA yang bekerja di 3.216 perusahaan, dari pihak keimigrasian memperkirakan banyak yang tidak memiliki izin bekerja. Lihat <http://www.tempointeraktif.com/share/?act=tmV3cw=&type=UHH>, <http://www.riasantarika.web.id/index.php/2008/09/10/tka-berladang-di-balik-paspor-wisata/> dan [http://www.riau.go.id/index.php? mod=isi&id_news=4367](http://www.riau.go.id/index.php?mod=isi&id_news=4367), diakses pada 16 April 2010.

tersebut dibawa oleh perusahaan sebagai MNP.

4. Penekanan dan sanksi ketika tidak mematuhi penyelenggaraan/pengadaan tenaga kerja lokal sebagai pendamping/magang untuk mendapatkan *transfer of knowledge* dan teknologi.
5. Pengaturan kompensasi TKA yang tidak didiskriminatif atas tenaga kerja lokal dengan kualifikasi yang sama.
6. Pengaturan perpanjangan TKA dan pemanfaatan tenaga kerja lokal yang semula menjadi pendamping/magang.
7. Kejelasan hubungan pusat dan daerah terkait dengan TKA.
8. Kejelasan pengawasan dan perlindungan sosial TKA
9. Kejelasan dalam proses pemutusan hubungan kerja dan pesangon

Oleh karena itu, bila persoalan-persoalan di atas tidak segera dibereskan maka legalitas, selektivitas, keamanan, dan kebermanfaatn TKA menjadi patut dipertanyakan. Terlebih lagi dalam kerangka FTA dan AEC yang menekankan pada lebih terbukanya pasar jasa tenaga kerja tahun 2015. Oleh karena itu, Indonesia mau tidak mau harus mengatur strategi dalam kaitannya dengan TKA maupun tenaga kerja dalam negeri itu sendiri, bila tidak ingin terjadi persoalan-persoalan yang lebih besar, yaitu pemutusan hubungan kerja tenaga kerja lokal. Hal itu sebagai akibat ketidakmampuan Indonesia dalam

mengembangkan pasar tenaga kerja lokal yang kompetitif.

c. Pemutusan Hubungan Kerja

Persoalan pemutusan hubungan kerja (PHK) saat ini menjadi kekhawatiran tertinggi yang dihadapi para pengusaha, ketika melihat liberalisasi perdagangan dalam kerangka FTAs diterapkan di Indonesia. Bahkan bila dilihat secara cermat, dampak terbesar dari pelaksanaan FTAs bermuara pada bidang ketenagakerjaan di dalam negeri ini. Hal itu sebagai dampak dari suatu perusahaan tidak lagi memiliki kemampuan daya saing secara lokal, nasional dan atau regional maka memaksa perusahaan tersebut akan tutup. Otomatis dengan penurunan utilisasi atau tutupnya perusahaan akan berakibat pada rasionalisasi tenaga kerja, atau bahkan PHK.

Kerentanan daya saing Indonesia, sebenarnya telah ditunjukkan beberapa tahun terakhir ini. Sebagaimana penjelasan Asosiasi Pertekstilan Indonesia (API) bahwa pada tahun 2008 produsen tekstil dan produk tekstil (TPT) khususnya di sektor industri kecil menengah (IKM) mencapai perusahaan TPT yang tutup mencapai 155 perusahaan dan meningkat menjadi 271 perusahaan pada tahun 2009. Hal itu disebabkan membanjirnya produk China dengan harga lebih murah. Dampak dirasakan pada tahun 2008, jumlah karyawan perusahaan TPT yang di-PHK mencapai 59.762 orang, sedangkan tahun 2009 melonjak menjadi 118.396 orang. Dan, diyakini dengan berlakunya ACFTA akan terjadi lonjakan jumlah PHK pada industri TPT, mengingat produk China akan masuk ke negara-negara ASEAN dengan bebas biaya. Meskipun juga sebaliknya, pengiriman barang dapat dilakukan oleh negara ASEAN, termasuk Indonesia ke China, tetapi dengan daya saing yang rendah maka tidak akan mampu memproduksi dengan baik. Sementara itu, sebagai contoh lainnya, di sektor sepatu dan alas kaki, ACTA juga diperkirakan membuat pangsa produsen sepatu lokal melorot dari 55% menjadi hanya 45%, mengingat harga sepatu Tiongkok lebih murah 30%. Pemangkasan harga sepatu tidak dapat dilakukan oleh produsen sepatu lokal karena mereka akan merugi dan bangkrut.⁶²

⁶² Penjelasan Ketua Umum API dan Wakil Ketua Asosiasi Persepatuan Indonesia (Aprisindo) pada tanggal 13 Maret 2010.

Persoalan PHK diperkirakan akan terus belangsung, dan persoalannya menjadi semakin kompleks ketika dikaitkan dengan hak-hak pekerja lainnya, seperti pesangon yang secara aturannya cukup memberatkan perusahaan.⁶³

d. Tenaga Kerja Indonesia

Kebutuhan tenaga kerja asing yang dapat disebut sebagai tenaga kerja migran tidak akan pernah surut, meskipun dalam kerangka FTA mobilitas jasa tenaga kerja tersebut dibatasi pada semi dan *highly skilled*. Tren demografi dan fenomena tenaga kerja usia tua (*ageing work forces*) yang dianggap menjadi kurang inovatif, fleksibel, dan adaptasi atas perkembangan teknologi baru di banyak negara industri menjadi fenomena tersendiri. Bahkan, beberapa negara telah mulai memperhitungkan *replacement migration* sebagai suatu opsi kebijakan.⁶⁴ Meskipun saat ini persoalan yang menjadi perhatian tinggi bagi negara-negara maju maupun yang masih berkembang adalah mengenai *movement of natural personel*, atau yang dapat disebut dengan migrasi tenaga kerja internasional. Hal itu terkait erat terutama dari segi kualitas dan ketersediaan keahlian tertentu yang membuka kemungkinan pasar tenaga kerja yang ada di dalam negeri suatu negara akan diisi oleh tenaga kerja asing yang lebih baik dan berkompeten.⁶⁵

Namun demikian, dengan adanya globalisasi saat ini, kebutuhan tenaga kerja murah dan kurang terampil (*low skilled*) pada negara industri dan negara yang sedang berkembang seperti di Afrika, Asia, Amerika Latin, dan Timur Tengah tetap tinggi. Beberapa kasus di negara maju yang menunjukkan betapa kebutuhan atas tenaga kerja tidak terampil sangat tinggi, lebih banyak dikarenakan sangat sedikit tenaga kerja lokal yang mau mengerjakan pekerjaan yang dimasukkan dalam kategori 3D (*dirty*,

⁶³ Lihat Pasal 156 UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

⁶⁴ UN Population Division, *Replacement Migration – Is it a solution to Declining and Ageing Populations?*, New York, March 2000.

⁶⁵ Patrick A. Taran dan Eduardo Geronimi, *Globalization, Labour and Migration: Protection is Paramount*, Geneva: International Labour Programme – International Labour Office, 2003, hlm.3–4.

dangerous, dan *difficulties*), walaupun masih ada biasanya dikerjakan oleh orang-orang tua.⁶⁶

Peluang tersebut ditangkap Indonesia dan dijadikan salah satu upaya mencari solusi persoalan pengangguran dan kemiskinan di dalam negeri Indonesia.⁶⁷ Besarnya tenaga kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri telah menempatkan Indonesia menjadi salah satu negara asal tenaga kerja migran di kawasan Asia menjadi terbesar ketiga setelah Pakistan dan Filipina dengan komposisi negara tujuan sebagaimana tertuang dalam Tabel 4 berikut ini. Malaysia, Saudi Arabia, dan Taiwan menjadi negara tujuan utama dari tahun ke tahunnya. Namun, bila dilihat persentase perimbangannya, masih sekitar 70% didominasi oleh TKI tidak terampil.

Gambaran umum tersebut tidak dapat dilepaskan dari tingkat pengangguran di Indonesia yang terus tetap tinggi, dari Data Biro Pusat Statistik (BPS) menunjukkan saat ini mencapai 42 juta. Di sini bukan saja masih banyak angkatan kerja yang belum bekerja, tetapi juga dari sisi tingkat pendidikan yang bekerja dan angkatan kerja masih didominasi tingkat pendidikan yang masih setingkat sekolah menengah atas ke bawah.⁶⁸ Besarnya jumlah angkatan kerja pada level itu yang tidak dapat terserap seluruhnya merupakan salah satu faktor yang mendorong meningkatnya potensi jumlah TKI yang mencari pekerjaan di luar negeri.

Di samping sebagai salah satu alternatif untuk mengurangi masalah pengangguran, ada beberapa keuntungan lain yang dapat diperoleh dari pengiriman TKI ke luar negeri, di antaranya adalah penciptaan devisa dari *remittance* (pengiriman uang) yang dikirimkan ke dalam

⁶⁶ Salah satu negara yang mengalami kekurangan pemenuhan kebutuhan tenaga kerja yang tidak terampil, yaitu di Jepang. Tenaga kerja tersebut biasanya dipekerjakan di pertanian dan pengolahan hasil industri ataupun hasil pengalengan ikan. Lihat Tri Nuke Pudjiastuti, "The Dynamic of Indonesia Migrant Workers under National and Local Policies: The Oarai Case", *Intercultural Communication Studies*, No. 17 Maret, 2005, hlm. 85–86.

⁶⁷ Hasil penelitian ILO menunjukkan bahwa bukan hanya Indonesia yang mempunyai alasan untuk mengurangi pengangguran dan kemiskinan, tetapi hampir di seluruh negara berkembang telah menjadikan alasan klasik tersebut menjadi faktor utama, selain memang ada persoalan yang terkait dengan *force migration*, seperti persoalan-persoalan pengungsi. Lihat Patrick A. Taran dan Eduardo Geronimi, *Op. Cit.*, 2003, hlm. 5.

⁶⁸ Biro Pusat Statistik RI 2009.

negeri,⁶⁹ peningkatan kualitas tenaga kerja berkat pengalaman kerja, dan interaksi sosial di luar negeri serta peningkatan kesejahteraan sosial tenaga kerja.

Namun dalam kenyataannya, kerentanan pekerja migran Indonesia⁷⁰ terhadap kekerasan fisik maupun psikologis dan pelanggaran lainnya tidak jarang berujung pada pemulangan dan kematian. *Migrant Care* mencatat selama dua tahun terakhir ini saja sudah ± 296 jiwa buruh migran yang meninggal.⁷¹ Meskipun angka tersebut tidak dapat menunjukkan total jumlah kasus, namun setidaknya dari laporan resmi saja telah menunjukkan angka yang signifikan.

Persoalan-persoalan perlindungan mulai prapenempatan, penempatan hingga pasca-penempatan sebenarnya diketahui secara persis oleh pemerintah Indonesia, bahkan diketahui adanya berbagai kelompok kepentingan bermain mewarnai proses rekrutmen hingga pemulangan.⁷² Untuk memutuskan mata rantai tersebut tidak dapat dilakukan oleh sepihak, tetapi dari

⁶⁹ Data BNP2TKI tahun 2008 menunjukkan bahwa *remittance* dari tahun ke tahun terus meningkat, pada tahun 2007 mencapai 5,84 miliar rupiah dan hanya dalam triwulan pertama tahun 2008 jumlahnya mencapai lebih dari 2 miliar rupiah.

⁷⁰ Pada tahun 2009, menurut Ketua Himpunan Pengusaha Jasa TKI (Himsataki), ada sekitar seribu TKI bermasalah di penampungan-penampungan milik KBRI dan menjadi prioritas pemulangan. Data menunjukkan ada 600 TKI bermasalah di Kuwait, 300 di Arab Saudi, 300 di Yordania, dan sekitar 150 di Uni Emirat Arab (belum termasuk TKI bermasalah di Taiwan, Korea Selatan, Hong Kong, Singapura, dan Malaysia). Persoalan utama ada pada sistem perlindungan bagi TKI. Diambil dari <http://kampungtki.com/baca/5701> (diunduh pada tanggal 24 Maret 2010). Adapun data Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) tahun 2007, persoalan utama yang umumnya dihadapi oleh TKI adalah gaji tidak dibayar (287 kasus), komunikasi tidak lancar (207 kasus), meninggal dunia (157 kasus), dan PHK sepihak (152 kasus). Penganiayaan (54 kasus), sedangkan pelecehan seksual mencapai 15 kasus. Sementara itu, dari data lain BNP2TKI yang dihimpun dari Gedung Pendataan Kepulungan Selapajang (Terminal IV) pada tahun 2008 menunjukkan terjadi 45.250 kasus pelanggaran dan kekerasan yang dilaporkan. Sebanyak 18.789 merupakan pemutusan kerja sepihak, 8.742 karena sakit akibat kerja 8.742, dan 1.889 adalah pelecehan seksual. Data diambil dari Data Deputi Perlindungan BNP2TKI, 2008.

⁷¹ <http://www.migrantcare.net/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&cid=6&artid=678> (diunduh pada tanggal 24 Maret 2010)

⁷² Lihat hasil kajian I Wayan Pageh, "Permasalahan Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri", (Jakarta: BNP2TKI, 2009), dalam <http://www.bnp2tki.go.id/content/view/226/276/>, diunduh pada tanggal 24 Maret 2010.

Tabel 4. Negara Tujuan bagi Tenaga Kerja Indonesia pada Tahun 2008 (yang jumlahnya lebih dari seribu orang TKI)

No.	Negara	Jumlah	No.	Negara	Jumlah
	Negara Tujuan Asia			Negara Tujuan non-Asia	
1	Malaysia	66.816	7	Saudi Arabia	60.014
2	Singapura	8.231	8	UEA	10.994
3	Brunei	1.122	9	Kuwait	10.360
4	Hongkong	9.686	10	Qatar	2.723
5	Taiwan	17.651	11	Oman	2.802
6	Korea	1.453	12	Yordan	3.480

Sumber: Data BNP2TKI 2008

pekerja migran dan di sisi lain dari seluruh penyelenggara resmi penempatan pekerja migran, termasuk pemerintah yang bermuara pada penegakan hukum.

Namun demikian, ternyata sebagai sumber permasalahannya adalah peraturan yang berlaku. Meskipun elemen perlindungan baru menjadi hal yang diperhitungkan dalam peraturan Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar negeri (UU PPTKILN),⁷³ tetapi kekuatan hukum yang berlaku belum banyak menunjukkan keberpihakannya pada perlindungan TKI. Setidaknya dapat dilihat pada Pasal 100 mengenai sanksi yang dikenakan bagi yang memalsukan identitas calon TKI dikenakan hanya dikenakan sanksi administratif. UU secara keseluruhan membebarkan perhatian dan prioritas pada bagaimana mekanisme pelaksanaan penempatan.

Dapat dipahami bila UU PPTKILN masih berkesan memosisikan TKI sebagai komoditas, dan kelemahan terbesar karena UU ini belum menciptakan sistem penempatan TKI ke luar negeri yang berpihak kepada TKI. Persoalan utama yang masih relevan hingga hari ini sebagai berikut:⁷⁴

⁷³ UU tersebut merupakan turunan dari Kepmenakertrans Nomor: 104A tahun 2002 tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri yang masih belum cukup kuat elemen perlindungannya. Hal itu dikarenakan pada saat perumusan Kepmenakertrans Nomor 104A Tahun 2002 tersebut melibatkan Asosiasi-asosiasi PPTKIS, dan PPTKIS, maka Kepmenakertrans Nomor 104A Tahun 2002 tersebut dapat dipahami penuh dengan nuansa-nuansa kepentingan-kepentingan bisnis PPTKIS sehingga kepentingan-kepentingan masyarakat/TKI banyak terabaikan. *Ibid.*

⁷⁴ Aloysius Uwiyono, "Refleksi Masalah Hukum Perburuhan Tahun 2005 dan Tren Hukum Perburuhan Tahun 2006", dalam

1. Perusahaan penempatan TKI yang diberi kewenangan untuk merekrut, menampung, melatih, dan sekaligus menempatkan serta melindungi TKI selama masa prapenempatan, penempatan, dan pascapenempatan. Kewenangan tersebut merupakan tanggung jawab yang tidak mudah. Mengingat sifat *business oriented* pada perusahaan cenderung mengakibatkan terjadinya penempatan TKI yang tidak selektif. Penempatan TKI yang tidak selektif ini merupakan akar permasalahan terjadinya penganiayaan, pelecehan seksual, tidak dibayar upahnya, penipuan, pemerasan, dan lain-lain. Hal itu menjadi persoalan laten yang akan berulang pada masa mendatang bila tidak ada upaya memperbaikinya. Oleh karena itu, tidak selayaknya perlindungan sepenuhnya dibebankan kepada perusahaan penempatan TKI.
2. Tidak adanya ketentuan yang melarang kegiatan penempatan TKI secara ilegal serta tidak adanya ketentuan yang melarang keterlibatan pejabat Kemnakertrans, Kementerian Luar Negeri (Kemlu), dan Kementerian Hukum dan HAM (Kemkumham), dan saudara-saudaranya yang menimbulkan persoalan TKI sebagaimana tersebut di atas.

Persoalan ternyata menjadi lebih pelik ketika peraturan-peraturan pendukung selanjutnya menjadi sumber persoalan. Dimulai dari awal tahun 2006 keluar Inpres No. 3 Tahun 2006 tentang Paket Kebijakan Perbaikan Iklim Investasi. Khusus untuk penempatan dan perlindungan pekerja migran (dalam bab IV huruf B), dimandatkan kepada Mennakertrans untuk mengajukan draf

<http://www.ui.edu/indonesia/main.php?hlm=berita&id/>, diunduh pada tanggal 1 Februari 2006.

revisi terhadap UU PPTKILN kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan menghilangkan syarat Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) wajib memiliki unit pelatihan kerja untuk mendapatkan Surat Izin PPTKIS.⁷⁵ Upaya menghilangkan syarat tersebut sudah sebagai suatu kenyataan yang tidak mengarah kepada perbaikan perlindungan, tetapi lebih agar pemberangkatan TKI ke luar negeri dipermudah. Upaya mempermudah keberangkatan TKI seringkali sarat dengan praktik-praktik kecurangan dan dapat diartikan lebih sebagai skema untuk memenuhi target pengiriman TKI satu juta per tahun demi mengejar devisa yang telah ditentukan. Pada akhirnya, kembali lagi proses penempatan TKI di luar negeri tetap dipandang sebagai bagian dari proses komoditas dagang, bukan dilihat sebagai bagian dari upaya memperluas lapangan kerja. Padahal perluasan lapangan pekerjaan juga merupakan bagian dari kebijakan perbaikan iklim investasi di dalam negeri Indonesia.⁷⁶

Isu-isu strategis yang memengaruhi perdagangan jasa tenaga kerja dari maupun yang masuk ke Indonesia sebenarnya bukan isu yang baru. Hal itu menjadi semakin menguat dan mencuat ke permukaan ketika Indonesia tertantang melihat persoalan ketenagakerjaannya dalam kerangka FTAs yang tidak dapat dihindarinya.

Kemampuan Indonesia dalam Menyikapi

Salah satu upaya untuk menyikapi perkembangan yang begitu cepat adalah pada tataran kebijakan dan penataan dalam implementasinya. Meskipun terasa masih banyak hal yang sifatnya normatif, upaya tersebut patut dianalisis kebermanfaatannya. Beberapa hal yang sifatnya mendasar ditawarkan oleh pemerintah RI, sebagai berikut.

⁷⁵ Lampiran Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006, tanggal 27 Februari 2006 tentang Paket Kebijakan Perbaikan Iklim Investasi, bab IV Ketenagakerjaan, bagian B. Perlindungan dan Penempatan TKI di Luar Negeri.

⁷⁶ Tri Nuke Pudjiastuti, "Ratifikasi Konvensi Internasional tentang Pekerja Migran: Membuka Kotak Pandora?", *Jurnal Diplomasi*, Vol. 2, No. 1, Maret, 2010, hlm. 90–93.

a. Perubahan Arah Kebijakan

FTA membawa banyak konsekuensi pada jasa tenaga kerja di Indonesia. Meskipun Pemerintah Indonesia terus berupaya meningkatkan kompetensi tenaga kerja di seluruh sektor, BNSP sendiri sudah menyiapkan sistem pendidikan dan pelatihan serta sertifikasi melalui lembaga sertifikasi profesi (LSP) bagi tenaga kerja. Standardisasinya mengacu pada skala internasional. Tujuannya agar tenaga kerja Indonesia bisa diakui secara nasional maupun dunia internasional. Untuk itu pula, melalui Surat Edaran Nomor SE. 66/MEN/SJ-HK/III/2010 tentang Antisipasi Dampak Pemberlakuan Kesepakatan Perdagangan Bebas. Kebijakan Nakertrans, yaitu dengan cara:⁷⁷

1. Merangsang masuknya investasi dengan cara mempromosikan peluang investasi melalui berbagai media dan menyempurnakan seluruh regulasi yang dipandang dapat menghambat iklim investasi di daerah.
2. Meningkatkan kualitas dan kompetensi Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri.
3. Meningkatkan kualitas tenaga kerja dengan cara mendayagunakan Balai Latihan Kerja (BLK) dan Balai Pengembangan Produktivitas Daerah (BPPD) untuk meningkatkan kompetensi dan produktivitas tenaga kerja, serta pelatihan kewirausahaan dalam rangka perluasan kesempatan kerja serta pencegahan dan penanggulangan PHK. Selain juga mendorong perusahaan untuk meningkatkan kompetensi tenaga kerjanya melalui Pelatihan Berbasis Kompetensi dalam rangka meningkatkan daya saing.
4. Mendorong peningkatan daya saing perusahaan dengan cara mewajibkan para produsen menghasilkan produk yang berbasis Standar Nasional Indonesia (SNI); Meningkatkan tingkat produktivitas Usaha Menengah, Kecil dan Mikro (UMKM) yang mengacu ke *eco product* (produksi yang ramah lingkungan); memfasilitasi perusahaan dan pekerja untuk menciptakan lingkungan kerja yang kondusif dan produktif; mempromosikan penggunaan produk dalam negeri untuk pasar domestik; dan melakukan pengembangan dan perlindungan terhadap industri kreatif.

⁷⁷ Surat Edaran Nomor SE. 66/MEN/SJ-HK/III/2010 tentang Antisipasi Dampak Pemberlakuan Kesepakatan Perdagangan Bebas.

5. Memperluas kesempatan kerja di daerah: melaksanakan *Job Fair* dan pemberdayaan Bursa Kerja; melakukan penyuluhan dan pemberdayaan masyarakat melalui kewirausahaan serta pendampingan wirausaha baru untuk meningkatkan kualitas produk UMKM agar dapat bersaing; melakukan uji coba model perluasan kesempatan kerja untuk mendapatkan jenis kewirausahaan yang dibutuhkan oleh pasar dan banyak diisi oleh produk impor, terutama usaha-usaha yang tergolong industri kreatif seperti kerajinan yang menggunakan kandungan lokal; mendorong dan memfasilitasi perusahaan untuk melaksanakan *re-training* bagi tenaga kerja dengan memberikan kesempatan kepada karyawan untuk ditawarkan alih tugas pada perusahaan yang sama atau perusahaan yang sejenis dan/atau membentuk unit lainnya di perusahaan (contoh: memperkuat atau membentuk unit pemasaran dalam negeri yang dilakukan oleh karyawan setelah melalui program *re-training*. Untuk itu, perusahaan perlu didorong untuk melakukan re-orientasi program/diversifikasi produksi); memberikan kemudahan perizinan dan pelayanan prima kepada calon investor untuk pendirian usaha dalam rangka penguatan dan perluasan kesempatan kerja; menertibkan pemberian perpanjangan izin mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (TKA) dan penyampaian laporan secara komprehensif dan berkala.
6. Menciptakan iklim hubungan industrial yang kondusif: mendorong dan memfasilitasi perusahaan untuk melakukan efisiensi dalam rangka peningkatan produksi dan produktivitas melalui pemberdayaan Lembaga Kerja Sama Bipartit; bersama-sama membangun kemitraan antara pekerja dan pengusaha dengan mengedepankan dialog dan komunikasi yang intensif; mendorong para pelaku proses produksi barang dan jasa agar lebih arif dan bijaksana dalam menyelesaikan segala permasalahan yang diperkirakan atau diprediksi akan mengganggu proses produksi dan/atau hubungan kerja serta menghindari terjadinya PHK; melakukan langkah-langkah deteksi dini untuk mengantisipasi dampak berlakunya perdagangan bebas yang terkait dengan ketenagakerjaan; dan meningkatkan pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan.

Secara prinsip kebijakan tersebut terasa masih umum sekali, belum terlihat bagaimana melaksanakan kebijakan tersebut. Oleh karena itu, biasanya sepenuhnya diberikan kewenangannya kepada pemerintah daerah. Persoalannya, selain sumber daya manusia (SDM)-nya tidak cukup mumpuni, juga skala prioritas daerah yang dipengaruhi kepentingan daerah atas pemasukan Pendapatan Asli Daerah (PAD) suatu kabupaten/kota ikut menentukan pelaksanaan peningkatan SDM tenaga kerja lokal.

b. Peninjauan Kembali Peraturan Bagi Tenaga Kerja Asing

Secara khusus dibahas pengaturan mengenai TKA di Indonesia tetap menarik untuk diikuti. Banyak kasus yang masuk ke Pengadilan Hubungan Industrial (PHI) menyangkut penggunaan tenaga kerja asing. Bagaimanapun, putusan badan peradilan ini akan menjadi batu ujian bagi pemangku kepentingan di bidang ketenagakerjaan. Pemahaman mengenai penggunaan tenaga kerja asing yang dapat dipekerjakan di Indonesia hanya dalam hubungan kerja untuk jabatan tertentu dan waktu tertentu. Keberadaan tenaga kerja asing di Indonesia hanya untuk sementara saja dan untuk posisi tertentu saja. Hal ini berkaitan dengan tujuan untuk meningkatkan produktivitas dan daya saing tenaga kerja Indonesia.

Pesan yang terkandung secara umum adalah adanya kebutuhan untuk melindungi, menjamin, dan memberi kesempatan kerja yang layak bagi warga negara Indonesia. Itu pula sebabnya mengapa dalam UU No. 13/2003 diatur serangkaian kewajiban yang cukup ketat berkaitan dengan penggunaan TKA, seperti kewajiban memiliki rencana penggunaan TKA (Pasal 43 ayat 1 UU No. 13/2003), izin mempekerjakan TKA (Pasal 42 ayat 1 UU No. 13/2003), serta kewajiban untuk menunjuk TKI sebagai tenaga pendamping TKA (Pasal 45 ayat 1 UU No. 13/2003). Semangat tidak menjadikan pekerja asing sebagai pekerja tetap dipertegas ketika hubungan kerja berakhir. Keseluruhan pengaturan penggunaan TKA tersebut dimaksudkan agar penggunaan TKA benar-benar dilakukan secara selektif supaya dapat mendorong pertumbuhan TKI yang mampu bersaing dan pada akhirnya dapat menggantikan posisi TKA di Indonesia.

Sudah seharusnya putusan majelis berkekuatan hukum tetap sehingga tidak memudahkan para pihak menempuh upaya hukum lanjutan. Memang di satu sisi, Indonesia tidak dapat menutup peluang bagi TKA masuk ke Indonesia, tetapi di sisi lain Indonesia harus mampu menegakkan hukum yang telah digariskan dalam peraturan perundang-undangan dan turunannya. Ketika pandangan penting tetap membuka peluang seluas-luasnya bagi TKA untuk bekerja tetap di Indonesia maka kesempatan kerja bagi TKI akan semakin berkurang. Tenaga kerja lokal tidak lagi hanya bersaing dengan sesama tenaga kerja Indonesia, namun juga dengan TKA. Jika demikian halnya, dapat dipastikan tujuan pembentukan UU No. 13/2003 untuk meningkatkan produktivitas dan daya saing TKI tidak tercapai.

Kesimpulan

Dalam liberalisasi perdagangan jasa tenaga kerja, menjadikan TKI harus diperlakukan secara komprehensif, di mana tidak hanya mampu memperebutkan peluang pasar kerja di dalam negeri, namun juga memperebutkan peluang pasar kerja di luar negeri. Adanya FTAs membuat Indonesia tidak dapat hanya tergantung pada pengelolaan sumber daya alam sebagai bagian yang ditawarkan dalam skema investasi asing maupun lokalnya, tetapi besarnya perhatian negara atas peningkatan kemampuan dan kompetensi sumber daya manusianya, akan menjadi keunggulan kompetitif. Di samping juga, memperbaiki iklim investasi dan tata kelola pemerintahannya, mengingat Indonesia masih menjadi salah satu negara yang mempunyai persoalan besar dalam hal birokrasi yang tidak menarik bagi investor.

Perbaikan peraturan dan implementasi perdagangan jasa tenaga kerja di Indonesia menjadi hal yang mutlak dilakukan dengan didasari para upaya membangun kedaulatan tenaga kerja Indonesia pada percaturan pasar tenaga kerja dalam negeri maupun internasional.

Daftar Pustaka

- “ASEAN Economic Blueprint”. 2009. dalam *Roadmap for an ASEAN Community 2009–2015*, Jakarta: ASEAN Secretariat.
- ASEAN *Statistical Yearbook* 2007.
- Biro Pusat Statistik RI 2009.
- Direktorat Neraca Pembayaran dan Kerja sama Ekonomi Internasional. 2004. *Perkembangan Jasa-Jasa dan Posisi Indonesia Dalam Perundingan GATS ke Depan*. Jakarta: Bappenas.
- Docquier, Frédéric dan Hillel Rapoport. 2007. *Skilled Migration: The Perspective of Developing Countries*. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).
- Elisabeth, Adriana. 2009. “Pembentukan Komunitas Ekonomi ASEAN: Urgensi dan Permasalahannya”. Dalam Adriana Elisabeth (Ed.). *Menuju Pembentukan Komunitas Ekonomi ASEAN*. Jakarta: LIPI Press.
- Hew, Denis. 2007. “Introduction: Brick by Brick – The Building of an ASEAN Economic Community”. Dalam Denis Hew (Ed.), *Brick by Brick – The Building of an ASEAN Economic Community*. Singapura: ISEAS.
- <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2010/01/08/18370626/FTA.ASEAN-China.Dikawatirkan.Tak.Untungkan.RI>, diunduh tanggal 28 Agustus 2010.
- <http://kampungtki.com/baca/5701>, diunduh pada tanggal 24 Maret 2010.
- <http://www.migrantcare.net/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&cid=6&artid=678>, diunduh pada 24 Maret 2010.
- <http://www.riasaptarika.web.id/index.php/2008/09/10/tka-berladang-di-balik-paspor-wisata/>, diunduh pada 16 April 2010.
- http://www.riau.go.id/index.php?mod=isi&id_news=4367, diunduh pada 16 April 2010.
- <http://www.tempointeraktif.com/share/?act=tmV3cw=&type=UHH>, diunduh pada tanggal 16 April 2010.
- Introduction to ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS). <http://www.aseansec.org/>, diunduh pada 24 Agustus 2010.
- Lampiran Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006, tanggal 27 Februari 2006 tentang *Paket Kebijakan Perbaikan Iklim Investasi*.
- Pageh, I Wayan. “Permasalahan Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri”. Jakarta: BNP2TKI, 2009 dalam <http://www.bnp2tki.go.id/content/view/226/276/>, diunduh pada 24 Maret 2010.

- Peraturan Bank Indonesia No. 9/8/PBI/2007 tentang *Pemanfaatan TKA dan Program Alih Pengetahuan di Sektor Perbankan*.
- Pudjiastuti, Tri Nuke. 2009. "Kepentingan Indonesia dalam Komunitas Ekonomi ASEAN", dalam Adriana Elisabeth (Ed.). *Menuju Pembentukan Komunitas Ekonomi ASEAN*. Jakarta: LIPI Press.
- , 2010. "Ratifikasi Konvensi Internasional tentang Pekerja Migran: Membuka Kotak Pandora?". *Jurnal Diplomasi*, Vol. 2, No.1, Maret.
- , 2005. "The Dynamic of Indonesia Migrant Workers under National and Local Policies: The Oarai Case". *Intercultural Communication Studies*, No.17 Maret.
- Rachman, Agus R. 2009. "Pembentukan Komunitas Ekonomi ASEAN: Isu Investasi". Dalam Adriana Elisabeth (Ed.). *Menuju Pembentukan Komunitas Ekonomi ASEAN*. Jakarta: LIPI Press.
- Sungkar, Yasmin. 2009. "Isu Perdagangan Bebas Barang dan Jasa dalam Komunitas Ekonomi ASEAN". Dalam Adriana Elisabeth (Ed.). *Menuju Pembentukan Komunitas Ekonomi ASEAN*. Jakarta: LIPI Press.
- , 2003. *AFTA di Tengah-tengah Perubahan Konfigurasi Regional Terkini*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik.
- Surat Edaran Nomor SE. 66/MEN/SJ-HK/III/2010 tentang *Antisipasi Dampak Pemberlakuan Kesepakatan Perdagangan Bebas*.
- Taran, Patrick A. dan Eduardo Geronimi. 2003. *Globalization, Labour and Migration: Protection is Paramount*. Geneva: International Labour Programme – International Labour Office.
- Tim Perbankan dan Equiry Pint. 2007. "Tenaga Kerja Asing Pada Perbankan Nasional". *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan*, Vol. 5, Nomor 3, Desember.
- UN Population Division. 2000. *Replacement Migration – Is it a solution to Declining and Ageing Populations?*. New York, March.
- Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang *Penanaman Modal*.
- Undang-Undang No. 7 Tahun 1994 tentang *Pengesaan Agreement Establishing The World Trade Organization (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia)*
- Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang *Ketenagakerjaan*
- Undang-Undang No. 7 Tahun 1990 tentang *Perbankan*.
- Uwiyono, Aloysius. "Refleksi Masalah Hukum Perburuhan tahun 2005 dan Tren Hukum Perburuhan tahun 2006". Dalam <http://www.ui.edu/indonesia/main.php?hlm=berita&id/>, diunduh pada 11 Februari 2006.
- WTO *Trade Statistic* 2007.