



# Perdagangan di Bidang Jasa dan Ketenagakerjaan: Kasus Indonesia

Oleh: Chris Manning dan Haryo Aswicahyono



Program Perdagangan dan Pekerjaan, Kantor Perburuhan Internasional  
dan Kantor ILO untuk Indonesia

# Perdagangan di Bidang Jasa dan Ketenagakerjaan

---

Kasus Indonesia

---

Copyright © International Labour Organization 2012

Cetakan Pertama 2012

Publikasi-publikasi International Labour Office memperoleh hak cipta yang dilindung oleh Protokol 2 Konvensi Hak Cipta Universal. Meskipun demikian, kutipan-kutipan singkat dari publikasi tersebut dapat diproduksi ulang tanpa izin, selama terdapat keterangan mengenai sumbernya. Permohonan mengenai hak reproduksi atau penerjemahan dapat diajukan ke ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, or by email: [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org). International Labour Office menyambut baik permohonan-permohonan seperti itu.

Perpustakaan, lembaga dan pengguna lain yang terdaftar di Inggris Raya dengan Copyright Licensing Agency, 90 Tottenham Court Road, London W1T 4LP [Fax: (+44) (0)20 7631 5500; email: [cla@cla.co.uk](mailto:cla@cla.co.uk)], di Amerika Serikat dengan Copyright Clearance Center, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 [Fax: (+1) (978) 750 4470; email: [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com)] atau di negara-negara lain dengan Reproduction Rights Organizations terkait, dapat membuat fotokopi sejalan dengan lisensi yang diberikan kepada mereka untuk tujuan ini.

---

ISBN 978-92-2-026488-1 (print)  
978-92-2-826489-0 (web pdf)

ILO

*Perdagangan di Bidang Jasa dan Ketenagakerjaan: Kasus Indonesia*/ Kantor Perburuhan Internasional – Jakarta: ILO, 2012  
xiv, 58 p

Juga tersedia dalam bahasa Inggris: *Trade and Employment in Services: The Case of Indonesia*, ISBN: 978-92-2-026488-1 (print); 978-92-2-126489-7 (web pdf)/International Labour Office – Jakarta: ILO, 2012  
xii, 54 p.

*ILO Katalog dalam terbitan*

---

Publikasi ini diproduksi dengan bantuan Uni Eropa. Materi publikasi ini adalah tanggungjawab tunggal para penulis dan tidak mencerminkan pendapat Uni Eropa atau Organisasi Perburuhan Internasional (ILO).

Penggambaran-penggambaran yang terdapat dalam publikasi-publikasi ILO, yang sesuai dengan praktik-praktik Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan presentasi materi yang ada di dalamnya tidak mewakili pengekspresian opini apapun dari sisi International Labour Office mengenai status hukum negara, wilayah atau teritori manapun atau otoritasnya, atau mengenai batas-batas negara tersebut.

Tanggung jawab atas opini-opini yang diekspresikan dalam artikel, studi, dan kontribusi lain yang ditandatangani merupakan tanggung jawab penulis, dan publikasi tidak mengandung suatu dukungan dari International Labour Office atas opini-opini yang terdapat di dalamnya.

Rujukan ke nama perusahaan dan produk komersil dan proses tidak menunjukkan dukungan dari International Labour Office, dan kegagalan untuk menyebutkan suatu perusahaan, produk komersil atau proses tertentu bukan merupakan tanda ketidaksetujuan.

Publikasi ILO dapat diperoleh melalui penjual buku besar atau kantor lokal ILO di berbagai negara, atau secara langsung dari ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland; atau Kantor ILO Jakarta, Menara Thamrin, Lantai 22, Jl. M.H. Thamrin Kav. 3, Jakarta 10250, Indonesia. Katalog atau daftar publikasi tersedia secara cuma-cuma dari alamat di atas, atau melalui email: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org)  
Kunjungi halaman web kami: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

---

Dicetak di Indonesia

# Pengantar

Impak dari perdagangan bebas, baik perdagangan barang ataupun perdagangan di bidang jasa terhadap pasar kerja merupakan salah satu pertanyaan empiris yang sangat menarik dan menjadikan kepedulian karena Indonesia terlibat dalam berbagai Perjanjian Perdagangan Bebas. Melalui proyek “*Memantau Pengaruh Perdagangan Bebas terhadap Kesempatan Kerja*” yang didanai oleh Uni Eropa, kerjasama Organisasi Perburuhan Internasional (ILO) di Indonesia dengan para perumus kebijakan dan mitra sosial pada isu perdagangan dan lapangan kerja semakin meningkat. Penekanan dari studi ini adalah perdagangan di bidang jasa.

Peranan sektor jasa baik bagi perekonomian maupun penyedia kesempatan kerja di Indonesia semakin besar. Jasa penting sebagai barang konsumsi dan juga sebagai masukan bagi produksi di sektor barang-barang yang dapat diperdagangkan. Lapangan kerja di sektor jasa cenderung dualistik, jasa “tradisional” dan jasa “modern” berjalan bersamaan, dan peran keduanya semakin meningkat. Ekspor jasa relatif kecil bila dibandingkan dengan ekspor barang, tetapi kontribusi tidak langsungnya sebagai “masukan” cukup besar, terutama pada industri pengolahan ringan. Karena itu, produktifitas sektor jasa sangat penting untuk menunjang daya saing ekspor dan lapangan kerja di sektor-sektor lainnya. Dari sisi penawaran tenaga kerja, mutu tenaga kerja yang terlibat dalam industri jasa penting bagi peningkatan produktifitas dan menciptakan kesempatan kerja. Disisi lain, *output* dari industri barang yang dapat diperdagangkan dapat menciptakan kesempatan kerja di sektor jasa, misalnya yang secara tidak langsung terkait adalah: sektor perdagangan, perkapalan, jasa keuangan dan bisnis.

Studi ini mendalami pentingnya sektor jasa dan keterkaitannya dengan sektor-sektor lainnya melalui nilai tambah dan kesempatan kerja, berdasarkan data neraca nasional, perdagangan dan tenaga kerja serta data *input-output* dan kebijakan pemerintah dalam ketenagakerjaan di Indonesia. Disamping itu, penekanan dilakukan pada perdagangan internasional dan investasi pada bidang jasa, migrasi internasional, dan kebijakan yang mempengaruhi pasar kerja melalui perjanjian perdagangan sektor jasa (terutama pada Moda-4, yaitu perpindahan “orang”).

Kami menyampaikan terima kasih kepada Dr. Chris Manning dan Dr. Haryo Aswicahyono yang telah melakukan studi ini. Laporan ini yang menekankan bahwa menghapuskan sebagian dari hambatan persaingan asing dan domestik patut dipertimbangkan, karena menghasilkan manfaat yang besar dari sisi output dan lapangan kerja, bagi penanam modal asing dan domestik. Melakukan reformasi yang adil sangat dianjurkan untuk mencegah terganggunya para pelaku ekonomi di dalam negeri. Kebijakan tambahan diantaranya untuk memperbaiki mutu lembaga pendidikan dan pelatihan yang relevan, hendaknya dipertimbangkan. Sangatlah bermanfaat untuk mengembangkan serangkaian standar ketenagakerjaan yang umum dan hak-hak pekerja tidak terampil pada sektor industri utama terkait dengan migrasi tenaga kerja di ASEAN.

Kami mengharapkan agar temuan-temuan dalam laporan ini akan menarik perhatian bagi para perumus kebijakan dan mitra sosial kami. Kami mengharapkan agar laporan ini dapat merangsang terjadinya diskusi yang bermanfaat dan mendukung kebijakan Indonesia dalam penciptaan lapangan kerja dan pertumbuhan inklusif. Dalam kesempatan ini, kami memperbaharui komitmen kami untuk bekerja dengan para konstituen kami di Indonesia dengan menggunakan keahlian teknis dan melalui proyek kerjasama teknis dalam rangka mewujudkan pertumbuhan ekonomi melalui jalur penciptaan lapangan kerja yang membawa manfaat bagi semua warganya.



**Peter van Rooij**  
Direktur  
ILO Kantor Jakarta



**Marion Jansen**  
Kepala  
Program Perdagangan dan Ketenagakerjaan ILO

# Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan rasa terima kasih terutama kepada Sjamsu Rahardja, Diah Widarti dan David Cheong untuk tanggapan dan masukan yang kami terima pada versi awal dari manuskrip ini.

Kami juga menghargai bantuan yang kami terima dari Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Kementerian Perdagangan, Bank Indonesia, dan para kolega kami di Bank Dunia, ERIA dan lembaga penelitian lainnya di Jakarta.

Semua kesalahan dan ketidak tercantuman dalam manuskrip ini merupakan tanggung jawab dari penulis.

Penelitian ini dilakukan dengan bantuan dari Uni Eropa dalam konteks proyek Organisasi Perburuhan Internasional tentang “Mengkaji dan Memantau Efek Perdagangan terhadap Ketenagakerjaan (ETE)”, di bawah kepemimpinan David Cheong.

# Ringkasan

## PERDAGANGAN DI BIDANG JASA DAN KETENAGAKERJAAN: KASUS INDONESIA

*Chris Manning dan Haryo Aswicahyono*

Jasa telah memainkan peran yang semakin berpengaruh dalam perekonomian dan ketenagakerjaan Indonesia sejak Krisis Keuangan Asia. Dalam kedua hal tersebut, jasa kini mendominasi sektor-sektor lainnya. Sementara sebagian besar pekerjaan terkait dengan sumber-sumber permintaan domestik *ketimbang* internasional, pekerjaan-pekerjaan yang tercipta melalui ekspor juga signifikan baik di segmen modern maupun tradisional dari sektor tersebut. Sebagian besar profesional di Indonesia terkonsentrasi di bidang jasa, dan partisipasi mereka di beberapa sub-sektor jasa memberikan kontribusi terhadap tingkat produktivitas rata-rata yang tinggi menurut standar nasional.

Pertumbuhan kelas menengah serta permintaan internasional sangat penting untuk pesatnya perkembangan sektor jasa. Keduanya mendorong perluasan jasa modern, pariwisata, transportasi dan layanan bisnis. Pertumbuhan lapangan kerja di bidang jasa juga terkait dengan ekspor produk manufaktur, meskipun sumber penciptaan lapangan kerja yang pernah dinamis ini tidak lagi sepenting saat masa Orde Baru. Namun, sementara meningkatnya penawaran tenaga kerja terdidik mendukung pengembangan jasa di dalam negeri, rendahnya kualitas sekolah baik di tingkat dasar maupun tingkat lanjutan menjadi salah satu kendala utama.

Migrasi pekerja Indonesia kurang terampil ke luar negeri juga memainkan satu peran dalam perdagangan jasa melalui pengiriman uang, meskipun Indonesia masih perlu mengembangkan sistem perlindungan yang lebih komprehensif bagi pekerja migran (seperti Filipina), terutama bagi pekerja yang bekerja di sektor informal. Salah satu strateginya adalah penundaan sementara ekspor tenaga kerja, untuk kategori pekerja tertentu yang direkrut melalui program pemerintah. Ini merupakan isu yang berulang berkenaan dengan ekspor pembantu rumah tangga untuk bekerja di Timur Tengah, yang sejauh ini merupakan kelompok pekerja terbesar yang direkrut untuk bekerja di luar negeri.

Penghentian pengiriman dapat menciptakan kesenjangan dalam penawaran pekerja ke luar negeri, yang berdampak pada penerimaan devisa dan mengganggu arus pendapatan untuk rumah tangga miskin yang terlibat dalam pekerjaan di luar negeri. Satu solusi yang diusulkan adalah mengganti pekerja informal dengan pekerja formal dalam program pemerintah, dalam upaya untuk mempertahankan tingginya tingkat migrasi keluar. Namun, walaupun sangat diinginkan, program mempromosikan pekerja sektor formal lebih terampil dengan aktif sangat menuntut penyesuaian karakteristik penyediaan TKI dengan permintaan luar negeri. Pola permintaan tenaga kerja terampil yang berubah-ubah juga berarti bahwa mereka sulit untuk bertahan. Walaupun ada prospek di jangka panjang, program yang mendukung ekspor tenaga kerja terampil ini tidak mungkin dapat menutup kesenjangan yang terjadi karena pengurangan arus pembantu rumah tangga ke luar negeri, dalam jangka pendek dan menengah.



Perjanjian perdagangan regional di ASEAN bawah naungan AFAS telah mendorong perdagangan jasa melalui deregulasi. AFAS bertujuan membebaskan perdagangan dalam empat modus perdagangan jasa: Modus 1 (penawaran lintas perbatasan) dan Modus 2 (konsumsi di luar negeri), Modus 3 (kehadiran perdagangan, atau investasi asing di bidang jasa) dan Modus 4 (perpindahan orang). Perdagangan jasa melalui Modus 1 dan 2 (penawaran lintas perbatasan dan konsumsi di luar negeri) relatif terbuka untuk bisnis, baik bagi mereka yang mencari akses ke Indonesia, maupun bagi perusahaan dan konsumen Indonesia yang berinvestasi dan membeli jasa di luar negeri. Mengenai Modus 3, satu isu utamanya berkenaan dengan pembatasan investasi asing di bidang jasa di Indonesia. Kerangka regional ini merupakan kendaraan penting untuk membatasi kecenderungan proteksionis di antara kelompok-kelompok kepentingan dan nasionalis-nasionalis ekonomi di dalam negeri. Pada saat yang sama, kemajuan berjalan lambat dalam rangka menghapuskan pembatasan partisipasi asing dalam industri-industri jasa utama, misalnya pendidikan dan kesehatan, yang sangat penting untuk pengembangan sumber daya manusia dan lapangan kerja produktif.

Untuk Modus 4, upaya-upaya telah dilakukan untuk mendorong perjanjian pengakuan timbal-balik bagi para profesional di ASEAN. Beberapa perbaikan bermanfaat telah dilakukan melalui negosiasi akses berkenaan dengan profesi tertentu. Namun kemajuan berjalan lambat dalam negosiasi bilateral maupun multilateral antara Indonesia dan negara-negara ASEAN lainnya, terutama karena pembatasan masuk yang ketat yang ditetapkan oleh asosiasi profesi dalam kasus Indonesia. Manfaat potensial dari reformasi yang membuka industri jasa ini dan jasa lainnya untuk para profesional ASEAN lain mungkin besar, meskipun para profesional Indonesia mungkin memperoleh manfaat dari akses yang lebih bebas ke negara-negara ASEAN lainnya dalam jangka pendek dan menengah.

Penghapusan beberapa hambatan untuk persaingan asing maupun domestik di bidang jasa mungkin memberikan hasil yang signifikan dalam *output* dan ketenagakerjaan, baik untuk investor domestik maupun luar negeri. Empat bidang reformasi ditekankan di dalam laporan ini. *Pertama*, keuntungan diperkirakan mengalir dari reformasi yang mendorong persaingan lebih besar di antara penyedia jasa dalam negeri, dengan menghapuskan pembatasan regulatif yang lebih umum untuk perdagangan. Menyediakan akses lebih untuk persaingan asing melalui liberalisasi perdagangan, arus modal dan tenaga kerja hanyalah salah satu aspek deregulasi. Misalnya, di bidang penerbangan dan telekomunikasi, membuka persaingan untuk pelaku domestik mengakibatkan rendahnya harga dan lebih luasnya pilihan konsumen.

*Kedua*, baik secara global maupun di dalam kerangka regional, bidang utama reformasi adalah berkenaan dengan Modus 3. Keterlibatan lebih besar pemain asing akan menguntungkan Indonesia terutama di bidang jasa distribusi. Tapi keuntungan dalam ketenagakerjaan juga dapat dibuat melalui pembukaan jasa telekomunikasi, transportasi laut dan pendidikan, dalam jangka menengah hingga panjang. Beberapa reformasi ini melibatkan penghapusan pembatasan partisipasi asing. Mereka perlu diperkenalkan secara bijaksana untuk menghindari gangguan dari pemain dalam negeri yang ada. Sebuah strategi khusus mungkin perlu membuka perusahaan negara yang lemah kepada persaingan domestik maupun asing, sebagaimana kasus di beberapa negara tetangga.

Berkenaan dengan Modus 4, perpindahan tanpa hambatan pekerja terampil maupun tidak terampil antar negara masih jauh dari ideal, bahkan di kawasan ASEAN. Laporan ini menyatakan bahwa Indonesia dapat melakukan langkah-langkah maju baik dalam ekspor tenaga kerja (TKI) maupun impor tenaga kerja (TKI).

Maka rekomendasi kami yang *ketiga* adalah bahwa kebijakan yang tidak terlalu membatasi terhadap penyebaran tenaga kerja asing terampil harus dipertimbangkan. Meskipun keterlibatan pekerja asing, TKA, telah meningkat di Indonesia dalam tahun terakhir, kebijakan masih cukup menghambat. Reformasi bisa memiliki dampak menguntungkan terhadap ketenagakerjaan, di samping keuntungan bisnis. Satu dasar pemikiran untuk kebijakan yang lebih liberal terhadap penyebaran profesional asing terletak pada penciptaan lapangan kerja dalam negeri, sebagai konsekuensi dari mengatasi kelangkaan



tenaga kerja terampil, dan menjamin pekerjaan bagi pekerja kurang terampil di bidang jasa, konstruksi dan perdagangan. Dengan demikian, mempekerjakan dokter spesialis yang sangat terampil, atau insinyur khusus dari luar negeri dapat memfasilitasi penggunaan dokter dan perawat lainnya, atau insinyur umum, saat bisnis melihat peluang baru yang disediakan oleh impor keterampilan temporer. Di sisi lain, kebijakan komplementer, misalnya kebijakan yang dirancang untuk meningkatkan kualitas lembaga tersier dan program sertifikasi mungkin diperlukan untuk memastikan tenaga kerja terampil dan profesional yang diperlukan tersedia di dalam negeri untuk melengkapi penyebaran tenaga kerja asing.

Bidang reformasi potensial *keempat* adalah pengembangan seperangkat standar perburuhan umum tingkat regional untuk pekerja tidak terampil (termasuk yang tidak tercakup di dalam AFAS), di industri-industri utama migrasi tenaga kerja di ASEAN. Dari perspektif Indonesia, akan bermanfaat untuk memperluas kerangka tersebut keluar ASEAN ke seluruh Asia Timur, sehingga kerangka tersebut juga mencakup negara-negara penerima migran utama: Hong Kong, Taiwan dan Jepang. Namun, pemerintah perlu mengembangkan pendekatan yang lebih konsisten untuk masalah hak asasi pekerja jasa rumah tangga di dalam dan luar negeri, jika Indonesia ingin mendukung pendekatan regional untuk meningkatkan perlindungan terhadap pekerja migran tidak terampil.

Laporan ini juga membahas beberapa isu lintas sektoral yang melibatkan reformasi kerangka hukum yang mengatur perdagangan dan ketenagakerjaan di bidang jasa. Seperangkat isu terkait dengan konflik antara undang-undang nasional dan undang-undang investasi, dan undang-undang pelaksanaan yang diloloskan oleh beberapa kementerian. Undang-Undang investasi umumnya cenderung lebih restriktif dalam kaitannya dengan partisipasi asing dan persaingan secara lebih umum, serta melindungi industri dan kelompok pekerja tertentu. Jasa pos, distribusi secara umum, telekomunikasi, pendidikan dan kesehatan merupakan bidang-bidang di mana kontradiksi-kontradiksi ini menciptakan ketidakpastian bagi investor, dan dengan demikian berdampak pada investasi dan ketenagakerjaan. Seperangkat isu lain terkait dengan ketegangan antara undang-undang nasional dan pelaksanaannya (dan terkadang kebijakan eksplisit) di daerah. Ini telah disorot dalam penelitian tentang standar perekrutan yang ditekankan dalam undang-undang untuk TKI, yang berlawanan dengan kebijakan aktual yang dilakukan di daerah, dengan dukungan dari para pemimpin dan dewan perwakilan rakyat daerah.

## Daftar Singkatan dan Istilah Teknis

AEC	Masyarakat Ekonomi ASEAN (perdagangan bebas yang ditargetkan di berbagai sektor pada tahun 2015)
AFAS	Perjanjian Kerangka Kerja ASEAN di Sektor Jasa
AFC	Krisis Keuangan Asia (1997-1998)
BNP2TKI	Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia
CGE	Ekulibrium Umum Berkomputerisasi (Model)
EPA	Perjanjian Kemitraan Ekonomi (Jepang-Indonesia)
FDI	Investasi Langsung Asing
GATS	Perjanjian Umum di Sektor Perdagangan dan Jasa
GFC	Krisis Keuangan Global (2008-09)
IMTA	Ijin Menggunakan Tenaga Asing di Indonesia
MNP	Perpindahan manusia secara ‘alami’ (temporer) atau migrasi internasional dalam industri jasa sebagaimana diatur menurut GATS
Mode 1	Pasokan lintas batas di sektor perdagangan jasa
Mode 2	Konsumsi di luar negeri di sektor perdagangan jasa
Mode 3	Keberadaan investasi asing atau komersial di sektor jasa
Mode 4	Sarana keempat dalam perdagangan jasa, melalui migrasi internasional secara temporer, atau perpindahan manusia secara alami
MP3EI	Master Plan untuk (percepatan perluasan) pembangunan ekonomi Indonesia, 2011-2025
MRA	Perjanjian tentang pengakuan bersama
POEA	Administrasi Filipina untuk urusan Pekerjaan di Luar Negeri
PTAs	Perjanjian perdagangan preferensial
TCF	Industri tekstil, pakaian dan alas kaki
TKA	Tenaga Kerja Asing, Pekerja Asing di Indonesia
TKI	Tenaga Kerja Indonesia, Pekerja Indonesia di luar negeri
WTO	Organisasi Perdagangan Dunia



# Daftar Isi

Pengantar	iii
Ucapan Terima Kasih	v
Ringkasan	vi
Daftar Singkatan dan Istilah Teknis	ix
BAGIAN 1: PENDAHULUAN	1
BAGIAN 2: OUTPUT DAN PEKERJAAN DI SEKTOR JASA	5
Pentingnya Industri Jasa untuk Nilai Tambah dan Pekerjaan	6
Output dan Pekerjaan di Sub-Sektor Jasa yang Utama	9
Karakteristik Pekerja di Sektor Jasa	10
Sub-sektor Jasa	12
Peran Gender dalam Kegiatan di Sektor Jasa	13
Kecenderungan Terbaru dalam Pekerjaan di Sektor Jasa	14
BAGIAN 3: PERDAGANGAN DAN PEKERJAAN DI SEKTOR JASA	19
Komponen Utama Perdagangan Jasa: Transportasi, Perjalanan dan Layanan Bisnis yang Lain	20
Perdagangan di Bidang Jasa dan Ketenagakerjaan	23
Penciptaan lapangan pekerjaan langsung dan tak langsung	27
Dampak Biaya Jasa terhadap Daya Saing dan Pekerjaan	28
BAGIAN 4: PERAN MIGRASI TENAGA KERJA DAN REMITAN DALAM MENCIPTAKAN LAPANGAN PEKERJAAN DI SEKTOR JASA	33
Warga Indonesia yang Bekerja di Luar Negeri	34
Arus Terbaru Pekerja Migran	36
Migrasi Tenaga Kerja Terampil ke Dalam Negeri	38
BAGIAN 5: MASALAH KEBIJAKAN	41
Menciptakan industri jasa yang lebih kompetitif	41
Perjanjian Perdagangan Regional yang Preferensial: kasus AFAS	44
Mengatur dan Mempromosikan Migrasi Tenaga Kerja	45
Kebijakan terhadap TKA	46
Mode 4 dan Perjanjian Pengakuan Bersama atau Mutual Recognition Agreements (MRA)	47
Kebijakan tentang ekspor tenaga kerja	48
BAGIAN 6: KESIMPULAN	51
REFERENSI	55
LAMPIRAN	57

## Daftar Gambar

Gambar 2.1:	Pertumbuhan Tahunan dalam PDB, Pekerjaan dan Produktivitas Tenaga Kerja menurut Sektor Utama, Indonesia 2001 –2010 (% per tahun)	6
Gambar 2.2:	Pertumbuhan PDB, Industri dan Jasa di Indonesia, Malaysia dan Thailand, 1990 – 2008 (% per tahun)	7
Gambar 2.3:	Indeks Pekerjaan dalam Industri Utama, Indonesia 2001 – 2010 (2001=100)	7
Gambar 2.4:	Indeks Pekerjaan di Sektor Jasa utama, Indonesia 2001 – 2010 (2001=100)	9
Gambar 2.5:	Indeks Pekerjaan dalam Industri Utama, Indonesia 2001 – 2010 (2001=100)	10
Gambar 2.6:	Distribusi Pekerjaan dalam Kegiatan Sektor Jasa yang Utama, Indonesia 2010	14
Gambar 2.7:	Distribusi Lulusan Perguruan Tinggi dalam Kegiatan Jasa yang Utama, Indonesia 2010	14
Gambar 2.8:	Rasio Seks Pekerjaan menurut Industri Utama, Indonesia 2001, 2005 dan 2010	15
Gambar 2.9:	Rasio Seks Pekerjaan dalam Industri Jasa yang Utama, Indonesia 2001, 2005 dan 2010	16
Gambar 3.1	Nilai Ekspor dan Impor Jasa, Indonesia 2006,2010 (\$ juta)	19
Gambar 3.2:	Ekspor dan Impor Jasa, Sektor Utama, Indonesia 2006, 2010 (\$ juta)	22
Gambar 3.3:	Ekspor dan Impor Jasa, Sektor Utama, Indonesia 2006, 2010 (\$ juta)	24
Gambar 3.4:	Pangsa Pekerjaan dalam Kegiatan Jasa Utama yang Diciptakan oleh Ekspor Jasa, Indonesia 2005	27
Gambar 3.5:	Jumlah Pekerjaan yang Diciptakan oleh Ekspor Sektor Manufaktur secara Langsung maupun Tak Langsung dalam Sektor Lain, Indonesia 2005 (dalam ribuan)	28
Gambar 3.6:	Kontribusi, selama Beberapa Tahun Pilihan, Kegiatan Layanan terhadap Biaya Sektor Jasa Domestik dalam Industri Ekspor Utama (%)	30
Gambar 4.1:	Pangsa Pekerja Migran – Menurut Negara Tujuan, Indonesia 2006-2010	35
Gambar 4.2:	Remitan menurut Negara Tujuan, Indonesia 2006 (% distribusi)	35
Gambar 4.4:	Nilai Rata-rata Remitan per Pekerja menurut Negara Tujuan, Indonesia 2006 dan 2010 (\$ AS per tahun)	37
Gambar 4.5:	Karakteristik Pekerja Asing Pilihan di Indonesia 2011 (%)	38
Gambar 4.6:	Jumlah Pekerja Asing di Indonesia, 2005-2011 (dalam ribuan)	39

## Daftar Tabel

Tabel 2.1: Pertumbuhan dan Perubahan Pangsa Output, Industri Jasa Utama di Indonesia, 2000-2010	8
Tabel 2.2: Pertumbuhan dan Distribusi Output dalam Sub-sektor Jasa Pilihan, Indonesia 2000-2010	10
Tabel 2.3: Distribusi Industri Utama menurut Jenis Pekerjaan, Status Formal-Informal dan Latar Belakang Pendidikan, Penduduk yang Bekerja, Indonesia, 2010 (Prosentase)	13
Tabel 2.4: Pekerjaan perempuan di Sub-sektor jasa, Peringkat berdasarkan Pengelompokan Pekerjaan di Sektor Informal, Indonesia 2010	17
Tabel 3.1: Perdagangan di sektor jasa, Indonesia 2006 dan 2010 (000. \$USD)	20
Tabel 3.2: Nilai Pembayaran untuk Perjalanan ke Luar Negeri/Wisatawan ke dan dari Indonesia, 2006 dan 2010	22
Tabel 3.3: Total Pekerjaan dan Ekspor Sektor Jasa, Indonesia 2005	24
Tabel 3.4 : Pekerjaan yang diciptakan oleh Ekspor dalam Industri Utama, Indonesia 1995-2005	25
Tabel 3.5: Nilai Kegiatan Ekspor Jasa dan Pekerjaan yang Terkait dengan Ekspor, 2005	26
Tabel 3.6: Pekerjaan yang Diciptakan melalui Ekspor Masing-masing Industri, dan Hubungannya dengan Sektor-sektor lain, Indonesia, 2005	36
Tabel 3.7: Input Sektor Jasa Domestik dan Impor sebagai Pangsa Nilai Ekspor, menurut Kegiatan Sektor Jasa, Indonesia 2005 (%)	29
Tabel 3.8: Input Sektor Jasa Domestik sebagai Pangsa Nilai Output dalam Setiap Kegiatan Layanan, Menurut Sektor Utama, Indonesia 2005 (%)	30





# Pendahuluan

PERDAGANGAN DI BIDANG JASA DAN KETENAGAKERJAAN: KASUS INDONESIA

Chris Manning dan Haryo Aswicahyono

Penelitian ini meneliti pentingnya sektor jasa dan kebijakan pemerintah terkait pekerjaan di Indonesia. Penelitian ini difokuskan pada perdagangan internasional dan investasi di sektor jasa, migrasi internasional, dan kebijakan yang mempengaruhi perjanjian perdagangan terkait pekerjaan di sektor jasa (terutama dalam Mode 4).

Kami menyelidiki perkembangan jasa dan kaitannya dengan sektor-sektor lain dalam hal nilai tambah dan pekerjaan dari sisi nasional, data tentang perdagangan dan tenaga kerja dan data tentang input-output. Upaya ini mencakup penelitian tentang perdagangan internasional dan investasi di sektor jasa, serta dampaknya terhadap pekerjaan, dan migrasi internasional (dengan mempertimbangkan keterbatasan data di bidang ini). Analisa data empiris tentang pekerjaan di sektor jasa mengarah pada sebuah diskusi tentang opsi kebijakan dan alternatif. Disini, laporan ini difokuskan pada pengembangan kebijakan tentang sektor jasa, melalui berbagai mode pasokan yang diidentifikasi dalam GATS dan ASEAN, AFAS (Perjanjian Kerangka Kerja ASEAN di Sektor Jasa), serta dalam PTA regional dan bilateral dan pengaturan kemitraan. Perhatian khusus akan diberikan pada Mode 4 dalam perjanjian internasional di sektor jasa.

## Persoalan Utama

Penelitian ini diinformasikan oleh kerangka kerja kebijakan luas yang difokuskan pada konektivitas sebagai persoalan inti untuk meningkatkan produktivitas, pekerjaan dan standar kehidupan, dengan menghubungkan sentra produksi, jasa dan penduduk yang utama, di dalam negeri maupun di luar negeri.<sup>1</sup> Secara khusus, kami fokuskan pada dimensi konektivitas yang terkait dengan hubungan antara sektor-sektor barang yang dapat diperdagangkan (pertanian, manufaktur dan pertambangan) dengan sektor jasa.

Ada 4 ide penting dalam pendekatan kami. Pertama, jasa memainkan peran penting dalam konektivitas ini, terutama melalui jaringan perdagangan, transportasi dan komunikasi. Peningkatan produktivitas di sektor jasa akan mendorong produktivitas dan daya saing internasional di sektor-sektor barang yang dapat diperdagangkan, sehingga meningkatkan pekerjaan dan standar kehidupan nasional. Kedua, peningkatan produktivitas dan standar kehidupan melalui peningkatan konektivitas membutuhkan investasi besar di bidang permodalan manusia. Hal yang penting dari usaha-usaha ini adalah upaya dari sisi pasokan untuk meningkatkan mutu layanan, terutama di bidang pendidikan dan kesehatan, serta pengembangan profesional bermutu tinggi dalam berbagai kegiatan layanan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri maupun internasional.

Ketiga, sektor jasa yang mampu bersaing secara internasional tergantung pada upaya untuk membuat sektor jasa menjadi lebih kompetitif, dengan mengurangi peraturan yang hanya melayani kepentingan yang sempit, dan mendorong partisipasi yang lebih besar dari investor dari dalam maupun luar negeri dan penyedia layanan di sektor jasa yang utama. Pada akhirnya, Indonesia berpeluang untuk meningkatkan penghasilan devisa, dan meningkatkan produktivitas dalam negeri di bidang jasa dengan meningkatkan mutu pekerja yang terlibat dalam kegiatan layanan di luar negeri dan memungkinkan partisipasi yang lebih besar dari profesional asing, secara selektif, di bidang-bidang utama di dalam negeri. Beberapa peluang ini dapat diwujudkan melalui perdagangan bilateral dan regional dan perjanjian investasi, seperti melalui AFAS.

Beberapa persoalan diteliti dalam laporan ini dan menjadi fokus penelitian:<sup>2</sup>

1. **Jasa memainkan peran yang semakin penting dalam pekerjaan dan perekonomian Indonesia.** Jasa penting sebagai barang konsumsi dan input ke produksi di sektor barang yang dapat diperdagangkan. Pekerjaan di sektor jasa cenderung bersifat dualistik dengan keberadaan layanan 'baru' dan 'lama' bersama, dan berkembang dengan pesat. Layanan lama, terutama di sektor informal merespon tekanan pasokan tenaga kerja dan peluang kebutuhan di bagian bawah kisaran keterampilan formal. Layanan baru, melalui pekerjaan dalam profesi dan pekerjaan manajerial, meningkatkan atas berbagai alasan, terutama di saat kategori menengah berkembang dan perekonomian mengalami diversifikasi. Faktor-faktor yang ada mencakup peningkatan suplai tenaga kerja berpendidikan dan peningkatan kebutuhan akan pendidikan, kesehatan, rekreasi, manajerial dan layanan bisnis yang lebih bervariasi.
2. **Dari sisi pasokan, salah satu peran penting jasa dalam perekonomian dan pasar tenaga kerja adalah input ke dalam sektor barang yang dapat diperdagangkan.** Layanan bermutu tinggi dan terjangkau mendukung daya saing dalam perdagangan internasional. Ekspor jasa relatif kecil bila dibandingkan dengan ekspor barang tapi kontribusinya sebagai input adalah sangat besar, terutama di bidang manufaktur ringan. Oleh karena itu, produktivitas sektor jasa adalah penting untuk daya ekspor dan pekerjaan di sektor-sektor lain. Dari sisi pasokan, mutu pekerja yang terlibat dalam industri jasa adalah sangat penting untuk meningkatkan produktivitas

1 Argumentasi utama ada di 'Master Plan' Indonesia yang dibuat tahun 2011.

2 Banyak persoalan ini diajukan di kantor ILO (2012).

dan menciptakan lapangan pekerjaan. Sebagai kemungkinan lain, output dalam industri barang yang dapat diperdagangkan yang utama menciptakan pekerjaan signifikan di sektor jasa: di bidang perdagangan, pengapalan, keuangan dan layanan bisnis, yaitu beberapa bidang yang memiliki hubungan tak langsung.

3. **Migrasi internasional memainkan peran penting dalam menghasilkan penghasilan ekspor (remitan) di bidang jasa, dan meningkatkan basis keterampilan di dalam negeri.** Ada dua bidang yang penting. Pertama; ada banyak pekerja non-terampil yang melakukan migrasi ke luar negeri baik melalui jasa penempatan swasta maupun biro yang diatur pemerintah. Kedua, pekerja yang lebih terampil melakukan migrasi, terutama yang terkait dengan jasa usaha dan profesional, baik yang diatur melalui perjanjian perdagangan regional maupun multilateral. Di setiap bidang ini, persoalan yang ada sangat berbeda. Untuk tenaga kerja non-terampil, persoalan utamanya adalah perlindungan pekerja non-terampil melalui peraturan dan pengawasan di dalam maupun luar negeri, terutama yang terkait dengan pembantu rumah tangga. Meningkatkan kapasitas suplai dalam negeri untuk memfasilitasi ekspor tenaga kerja yang lebih terampil ke luar negeri adalah tujuan yang patut dicapai, tapi hanya untuk jangka menengah dan panjang. Untuk tenaga kerja terampil dan profesional, persoalan utamanya adalah meningkatkan keterampilan di dalam negeri dengan menyediakan pendidikan dan pelatihan yang lebih baik dan eksposur yang lebih besar terhadap persaingan internasional.
4. **Peningkatan produktivitas dan daya saing jasa dapat ditingkatkan melalui berbagai mode pasokan secara internasional.** Hal ini diidentifikasi dalam forum-forum perdagangan multilateral dan regional sebagai 4 'Mode' perdagangan jasa: perdagangan lintas batas, konsumsi luar negeri, keberadaan secara komersial, dan perpindahan manusia ('secara alami'), migrasi internasional. Dampak tak langsung terhadap pekerjaan melalui Mode 3 secara khusus kemungkinan besar penting bagi pengembangan keterampilan. Dampak langsung perjanjian bilateral dan regional melalui ASEAN di masa mendatang diperkirakan kecil. Hal ini sebagian dikarenakan oleh kuatnya perlindungan dan pengaruh asosiasi-asosiasi profesi domestik di negara-negara penerima, sehingga membuat ongkos negosiasi menjadi sangat mahal. Pengaturan bilateral dapat menawarkan kesempatan yang lebih besar bagi migrasi profesional dalam skala yang terbatas. Meskipun demikian, perjanjian regional yang berupaya mengatasi beberapa masalah penting terkait migrasi pekerja non terampil yang biasanya tidak mengikuti peraturan, dapat memberikan kontribusi penting bagi kesejahteraan mereka, walaupun mungkin pekerjaan-pekerjaan ini tidak dicakup secara teknis oleh kerangka kerja AFAS (atau GATS).



# Output dan Pekerjaan di Sektor Jasa

Sektor jasa banyak membantu perekonomian Indonesia selama masa pemulihan paska Krisis Keuangan Asia. Sektor ini kini adalah yang terbesar dari sektor-sektor yang utama – lebih besar dari kombinasi sektor pertanian dan manufaktur– dan pangsaanya meningkat sepanjang dekade pertama abad 21. Sektor ini menyediakan lebih banyak pekerjaan daripada sektor lain manapun dari pertengahan tahun 2000an. Dalam survei kami tentang pertumbuhan dan pekerjaan di sektor ini, pertama-tama kami melihat output dan pekerjaan di sektor ini dan di sub-sektor yang menjadi bagian dari sektor jasa.

Sektor jasa biasanya digolongkan sebagai sektor yang tidak dapat diperdagangkan, sebagian untuk kemudahan bila dibandingkan industri-industri barang yang secara nyata dapat diperdagangkan, industri pertanian, pertambangan dan manufaktur. Pekerjaan dan output lebih mungkin dikendalikan oleh kebutuhan domestik daripada luar negeri, dibandingkan sektor barang yang dapat diperdagangkan. Meskipun demikian, ada tiga alasan penting untuk menghindari klasifikasi yang sederhana ini. Pertama, ‘ekspor’ sektor jasa pada faktanya sangat signifikan, tidak saja di bidang-bidang yang nyata seperti pariwisata, tapi juga di bidang perdagangan, transportasi dan bisnis serta jasa keuangan. Kapal, pesawat, kamar dagang, kelompok usaha dan jasa keuangan Indonesia bersaing di pasar regional dan internasional.

Kedua, setelah kerangka kerja sebagaimana dibahas di atas, presentasi data kami tentang kecenderungan dan struktur terbaru didasari pada pemahaman bahwa hubungan antara perdagangan dengan pekerjaan di sektor jasa sebagian tergantung pada daya saing internasional di sektor utama ‘yang dapat diperdagangkan’. Persaingan yang lebih besar akan membantu menentukan pekerjaan di sektor-sektor ini, melalui hubungan tak langsung dengan industri jasa.

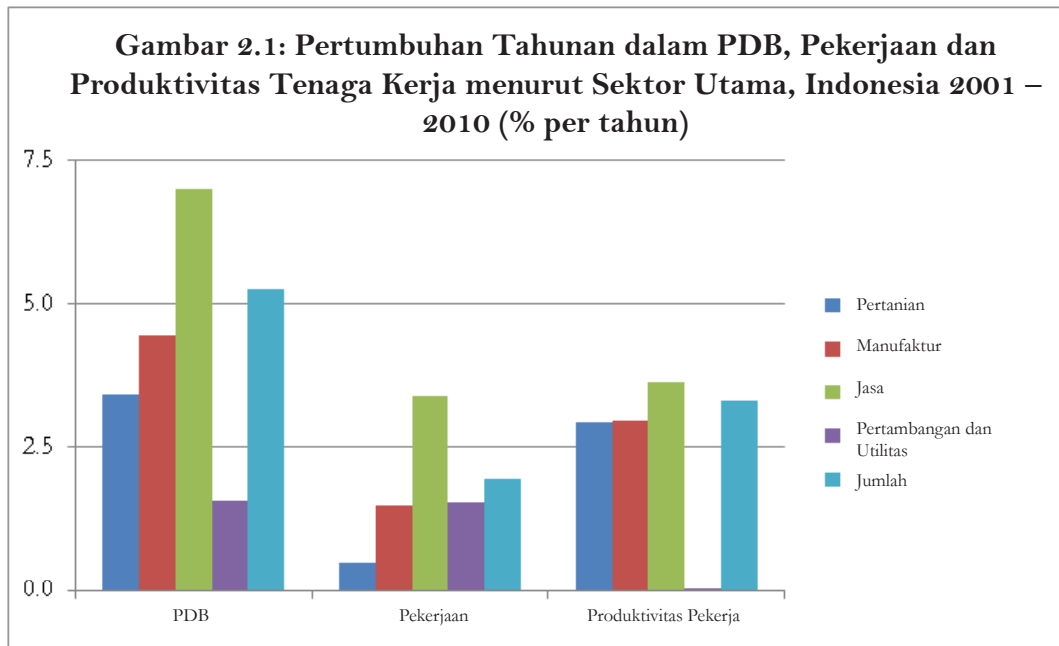
Pada akhirnya, persaingan internasional di bidang jasa masuk dalam kapasitas barang-barang yang dapat diperdagangkan barang-barang yang dapat diperdagangkan untuk bersaing di pasar dunia. Sebagai contoh, sektor pendidikan yang lebih produktif adalah lebih penting untuk memperoleh produk-produk bernilai tambah yang lebih tinggi agar dapat bersaing di pasar negara-negara maju, dalam bersaing dengan kompetitor dari negara-negara berkembang.<sup>3</sup>

3 Hal ini benar, bahkan memperkirakan daya saing kegiatan layanan yang utama juga merupakan tantangan besar: peraturan terkait persaingan internasional kurang terbuka untuk penilaian secara persis, dibandingkan dengan kasus perdagangan komoditas (setidaknya dalam kasus tarif yang diterapkan pada perdagangan komoditas).

Pertama, kita melihat pertumbuhan di sektor jasa dibandingkan dengan ketiga sektor utama lain yang lebih dapat diperdagangkan: pertanian, manufaktur dan pertambangan. Diskusi ini kemudian beralih ke berbagai sub-sektor di bidang jasa serta beberapa karakteristik khusus dari pekerjaan di sektor jasa, terutama yang terkait dengan hubungan sektor formal dan informal, dan peran gender.

## Pentingnya Industri jasa untuk Nilai tambah dan Pekerjaan

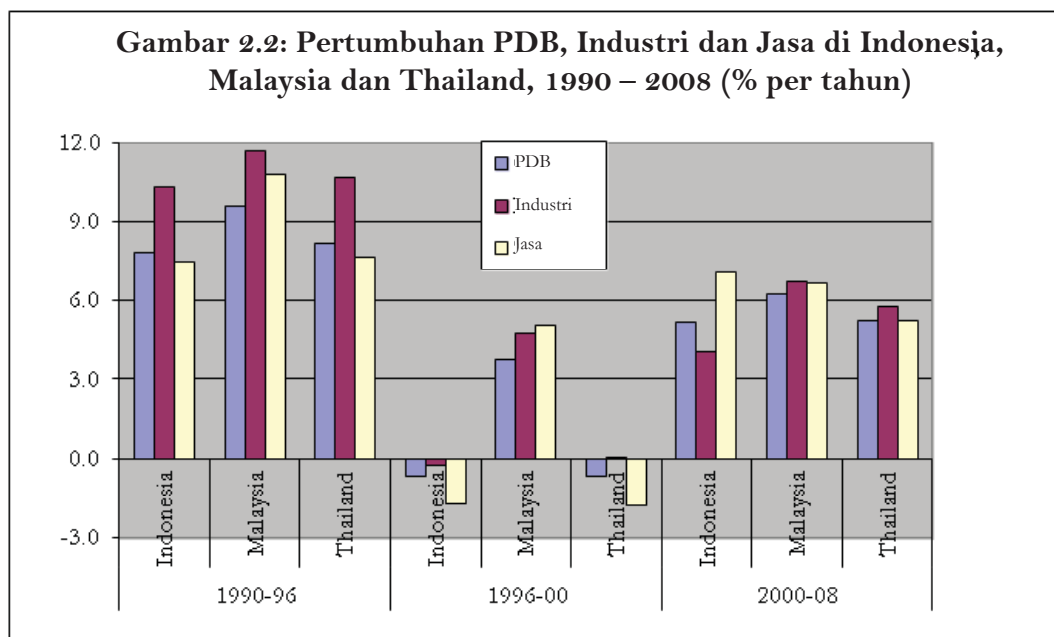
Gambar 2.1-2.3 memperlihatkan kecenderungan menyeluruh dalam hal output jasa dan pekerjaan yang terkait dengan sektor-sektor lain. Poin pertama yang perlu dicatat adalah pertumbuhan nilai tambah and pekerjaan di sektor jasa yang jauh lebih cepat daripada sektor-sektor utama yang lain. Nilai output di sektor jasa berkembang hampir dua kali cepat, sedangkan pekerjaan meningkat lebih dari dua kali kecepatan yang dicatat sektor pertanian, manufaktur dan pertambangan pada tahun 2000an (Gambar 2.1).<sup>4</sup> Hanya dalam waktu satu dekade, pangsa jasa terhadap PDB meningkat dari 44 menjadi lebih dari 50 persen, sedangkan pangsa pekerjaan naik dengan besaran serupa, hingga sedikit kurang dari 50 persen dari semua pekerjaan yang tercatat di tahun 2010.



Sumber: BPS, Angka Nasional dan Survei Tenaga Kerja Nasional (SAKERNAS) 2001 dan 2010,

Tingkat pertumbuhan yang lebih lambat dalam hal output manufaktur setelah krisis keuangan Asia tahun 1997-1998 adalah fenomena yang umum terjadi di Asia Tenggara (Aswicahyono, Hill dan Narjoko, 2008). Meskipun demikian, dalam perspektif regional, salah satu perbedaan penting dengan beberapa Negara Asia Tenggara yang lain adalah lambatnya pemulihan industri di Indonesia setelah krisis keuangan Asia, terutama yang terkait dengan sektor jasa. Sebagai contoh, jasa berkembang jauh lebih cepat daripada manufaktur di Indonesia tahun 2000an, ini berbeda dengan situasi yang ada di

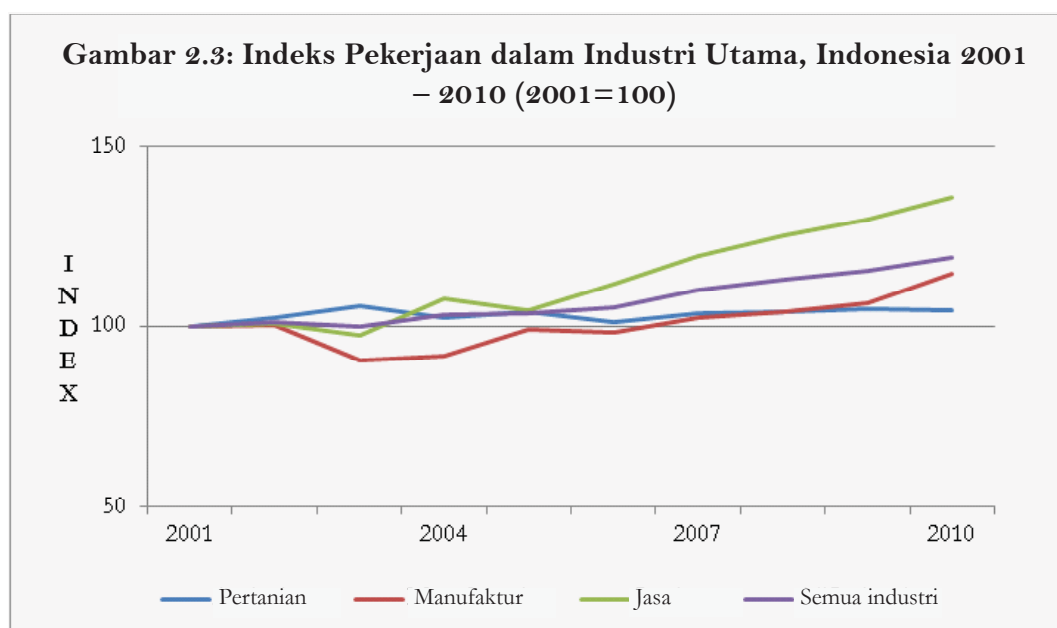
4 Cakupan layanan mencakup konstruksi dalam laporan ini, tidak seperti Angka Nasional, dimana konstruksi dikelompokkan dalam industri. Sebagian besar industri konstruksi yang tidak dapat diperdagangkan dikombinasikan dengan jasa dalam diskusi tentang perdagangan jasa dalam forum regional dan internasional. Pada tahun 2010, konstruksi memberi kontribusi hanya 7% dari total PDB Indonesia dan hanya 5% dari total pekerjaan.



Sumber: Asian Development Bank, Indikator Utama, 2010

tahun 1990an yaitu sebelum krisis keuangan Asia. Sebaliknya, industri terus berkembang secepat sektor jasa di Thailand dan Malaysia, walaupun kedua industri ini tercatat tumbuh jauh lebih lambat dari masa sebelum krisis keuangan Asia (lihat Gambar 2.2).

Di samping itu, perlu diingat bahwa produktivitas tenaga kerja secara keseluruhan adalah lebih rendah di sektor jasa daripada sektor manufaktur atau pertambangan, hal yang nyata terlihat dari sektor tersebut pada tahun 2010 seperti halnya tahun 1990 (Manning, 1992). Sektor ini dikarakteristikan oleh mode produksi yang berbeda: produktivitas, segmen tradisional yang rendah – misalnya pedagang kaki lima yang ada dimana-mana – hidup berdamping dengan segmen-segmen modern yang memperoleh nilai tambah per pekerja yang jauh lebih tinggi (lihat di bawah ini).



Sumber: BPS, Survei Tenaga Kerja Nasional (SAKERNAS), 2001-2010



**Tabel 2.1: Pertumbuhan dan Perubahan Pangsa Output, Industri Jasa Utama di Indonesia, 2000-2010**

	Tingkat pertumbuhan		% Output jasa (%)		Pangsa PDB (%)	
	2000-2005	2005-2010	2000	2010	2000	2010
Konstruksi	6.0	7.4	12.5	12.4	5.5	6.5
Perdagangan	5.4	6.2	36.7	33.2	16.2	17.3
Transportasi	7.0	4.8	7.6	7.0	3.4	3.7
Komunikasi	17.1	22.7	3.0	11.0	1.3	5.8
Jasa keuangan	6.7	6.3	18.9	18.3	8.3	9.5
Pemerintah	1.2	4.6	11.4	7.7	5.0	4.0
Swasta dan Masyarakat	7.4	7.2	9.9	10.4	4.3	5.4
Semua jasa	5.6	7.3	100.0	100.0	44.0	52.2
Semua sektor	4.6	5.0			100.0	100.0

Sumber: BPS, *Angka Nasional, beberapa tahun*

Karakteristik penting kedua adalah luasnya tingkat pertumbuhan antara sub-sektor jasa yang utama (Tabel 2.1). Hal yang paling penting adalah sangat cepatnya pertumbuhan nilai tambah di bidang komunikasi, pada satu sisi, berbeda dengan pertumbuhan lambat di sektor layanan pemerintah, di sisi lain. Pada tahun 2010, kontribusi sektor komunikasi terhadap PDB sudah lebih tinggi dari sektor komunikasi pemerintah, setelah jauh ketinggalan selama satu dekade sebelumnya. Di antara kedua angka yang ekstrim ini, tingkat pertumbuhan di sebagian besar sektor lain bertumpuk menjadi, dengan tingkat pertumbuhan yang sedikit lebih tinggi (sekitar 6-7% per tahun) di bidang transportasi yang bergerak sedikit lambat, sehingga memberi bukti tak langsung tentang kemungkinan dampak investasi yang buruk di sektor infrastruktur terhadap nilai tambah.

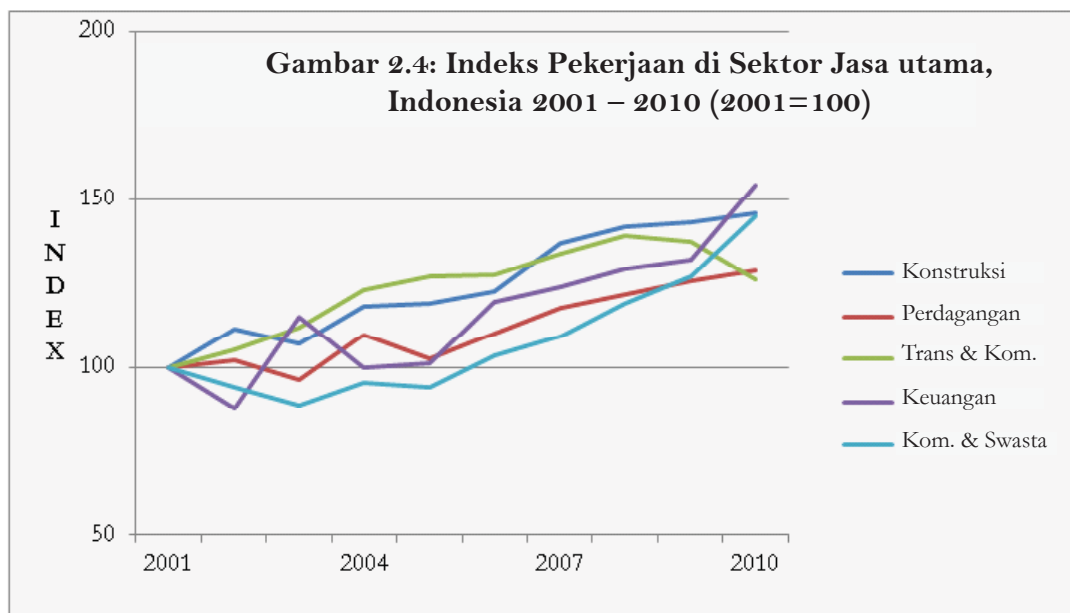
Walaupun adanya perbedaan yang sangat besar dalam hal pertumbuhan nilai tambah, namun pekerjaan berkembang sangat cepat di sebagian besar industri jasa (Gambar 2.4). Oleh karena itu, korelasi antara nilai tambah dengan pertumbuhan pekerjaan tampaknya agak lemah. Sebagai contoh, pekerjaan di sektor transportasi dan komunikasi meningkat lebih lambat dari yang diperkirakan dari sangat tingginya tingkat pertumbuhan nilai tambah. Hasil dari nilai tambah di sektor ini tampaknya sangat tinggi, terutama dikarenakan oleh produktivitas pertumbuhan, termasuk pengenalan produk-produk baru dan keterampilan baru di bidang *'software'*, serta *hardware* di ITC. Oleh karena itu, penciptaan lapangan pekerjaan tampaknya kurang dikaitkan langsung dengan output pertumbuhan daripada di beberapa sektor lain (Gambar 2.5). Sebaliknya, pertumbuhan pekerjaan di bidang-bidang jasa yang lain (pemerintah, masyarakat dan layanan sosial) sangat cepat, walaupun pertumbuhan nilai tambah pemerintah berjalan lambat, sehingga membuat pangsa sub-sektor ini menjadi besar.

Di samping itu, perbedaan antara sub-sektor dalam hal nilai tambah per pekerja kaku, walaupun tingkat pertumbuhannya berbeda. Oleh karena itu, nilai tambah per pekerja di sektor jasa keuangan tetap sekitar 10 kali lebih tinggi dari sebagian besar sektor-sektor lain tahun 2010, sementara nilai tambah di sektor perdagangan dan jasa-jasa 'lain' tetap lebih rendah dari sektor-sektor lain (lihat Gambar 2.5). Mengatasi sifat dualistik dari layanan-layanan ini merupakan tantangan besar seperti halnya di sektor manufaktur. Hal ini sebagian dikarenakan oleh suplai tenaga kerja non-terampil yang masih elastis dan terkonsentrasi pada sektor-sektor berproduktivitas rendah.

## Output dan Pekerjaan di Sub-sektor Jasa yang Utama

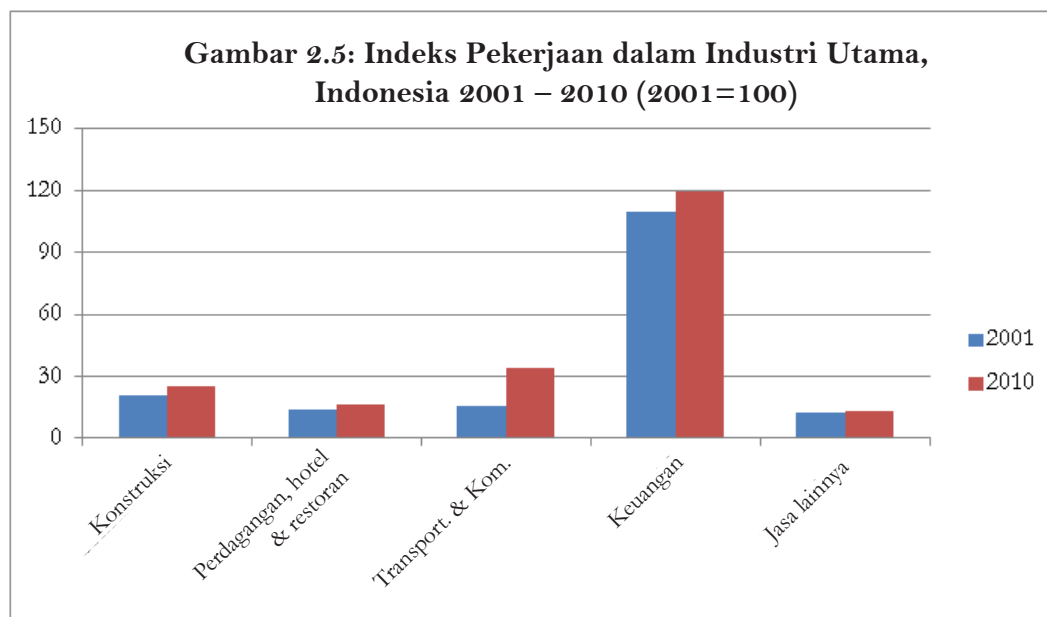
Beberapa penjelasan tentatif untuk perbedaan tingkat pertumbuhan dalam hal output, pekerjaan dan produktivitas dalam beberapa sub-sektor dapat dijumpai dalam data tentang pertumbuhan nilai tambah di berbagai sub-sektor, dari Angka Nasional (Tabel 2.2). Ada 3 sub-sektor yang perlu diperhatikan: transportasi, jasa keuangan dan layanan swasta dan sosial/masyarakat. Dalam sub-sektor transportasi, perbedaan besar antara tingkat pertumbuhan tahunan dua digit dalam transportasi udara yang dideregulasikan, perbedaan dengan ekspansi yang sangat lambat dalam transportasi laut yang terlalu diregulasikan, dan pertumbuhan moderat di bidang transportasi darat. Kedua bidang yang disebutkan terakhir ini sangat dominan dalam agenda konektivitas dalam Master Plan (MP3EI) untuk pembangunan Indonesia 2011-2025 (Bappenas, 2011). Meskipun demikian, reformasi kelembagaan dan peraturan dibutuhkan agar sektor-sektor ini dapat memainkan peran yang lebih dinamis dalam menghubungkan daerah dengan sentra-sentra penduduk.<sup>5</sup>

Kedua, di bidang layanan keuangan dan bisnis, pertumbuhan berjalan lambat terutama di sektor perbankan yang mendominasi sektor ini, padahal lembaga-lembaga non-bank tumbuh dengan sangat pesat. Pasar sewa dan layanan bisnis juga telah diperluas dengan sangat cepat. Walaupun pasar sewa merupakan gejala dari meledaknya pasar properti secara terus-menerus, sementara layanan bisnis mendukung gambaran umum tentang lingkungan bisnis yang sangat dinamis, walaupun ada berbagai hambatan peraturan dan kelembagaan.



Sumber: BPS, *Angka Nasional dan Survei Tenaga kerja Nasional (SAKERNAS) 2000 dan 2010*

5 Salah satu langkah penting dalam meningkatkan jaringan transportasi darat adalah dengan mengesahkan UU tentang akuisisi lahan yang kontroversial di parlemen bulan Desember 2011, walaupun setelah ditunda selama beberapa tahun.



Sumber: BPS, Angka Nasional dan Survei Tenaga kerja Nasional (SAKERNAS) 2000 dan 2010/2010

Nilai output dari layanan masyarakat, sosial dan swasta tumbuh dengan pesat (lihat Tabel 2.2). Perekonomian, yang sudah mengalami diversifikasi, dan kategori menengah berkembang selama dekade tahun 2000an (Bank Dunia, 2011). Sebaliknya, layanan pemerintah tumbuh sangat lambat, terutama sejak pertengahan tahun 2000an, karena pendapatan dan pengeluaran berjuang untuk menyesuaikan diri dengan sektor swasta yang semakin dinamis.

## Karakteristik Pekerja Sektor Jasa

Karena kami tidak punya data tentang karakteristik pekerja di sektor jasa di sektor ekspor, maka kita perlu meneliti karakteristik semua pekerja di sektor jasa, menurut industri utama, berdasarkan fakta bahwa ada perbedaan dalam hal distribusi pekerja yang terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang terkait dengan ekspor.

**Tabel 2.2: Pertumbuhan dan Distribusi Output dalam Sub-sektor Jasa Pilihan, Indonesia 2000-2010**

	Tingkat pertumbuhan (%) 2000-2010	Pangsa sub-sektor (%)	
		2000	2010
<b>Transportasi</b>			
Transportasi darat	5.0	46.6	42.6
Transportasi laut	2.0	14.8	10.0
Transportasi udara	13.6	9.5	20.5
Jasa yang terkait dengan transportasi	5.4	23.5	22.3
Transportasi lain*	3.5	5.7	4.5

	Tingkat pertumbuhan (%) 2000-2010	Pangsa sub-sektor (%)	
		2000	2010
Semua transportasi	5.9	100.0	100.0
Jasa keuangan			
Bank	4.9	47.7	40.9
Lembaga keuangan non-bank	8.1	7.3	8.6
Sewa gedung	7.5	27.6	30.6
Layanan bisnis	7.9	16.7	19.3
Jasa keuangan lain	5.7	0.7	0.7
Semua Jasa keuangan	6.5	100.0	100.0
Swasta-Layanan sosial			
Sosial & Masyarakat	6.9	26.3	25.3
Hiburan & Rekreasi	7.0	8.0	7.7
Personal & Rumah tangga	7.5	65.8	67.0
Semua jasa swasta	7.3	100.0	100.0
Semua jasa	6.5		
PDB	5.1		

\*Kereta api dan transportasi air di pedalaman

Sumber: BPS, *Angka Nasional*, 2000 dan 2010

Sayangnya, tidak semua sub-sektor dapat diuraikan untuk dapat meneliti kecenderungan produktivitas. Secara khusus, tidak ada uraian lebih lanjut dalam Angka Nasional untuk sub-sektor terbesar dari semuanya, perdagangan grosir dan ritel, yang berjumlah sekitar seperempat total output di sektor jasa. Demikian pula, sektor komunikasi yang berkembang pesat tetap menjadi kotak hitam (*black box*). Walaupun kita dapat memperkirakan bahwa teknologi informasi dan komunikasi (ICT) memainkan peran penting, namun kami tidak tahu seberapa besar teknologi baru di bidang telepon selular, facebook dan sarana internet yang lain mendorong pertumbuhan output dan produktivitas di sektor-sektor ini. Atau apakah ada pengetahuan tentang dimana hambatannya, sehingga kita dapat mengetahui kemana arah permodalan manusia yang dibutuhkan dan inisiatif kebijakan yang dapat digunakan untuk membantu mengatasi persoalan ini.

Dengan keterbatasan data yang ada, bagaimana pekerja di sektor jasa dibandingkan dan dibedakan dengan pekerja di sektor-sektor lain? Pekerja ditandai dengan karakteristik yang berbeda dari stereotip sektor tersebut, yang cenderung difokuskan pada tingkat informalitas yang tinggi, dan pada layanan sebagai pengusaha pilihan terakhir untuk pekerja desa 'surplus'. Dibandingkan dengan pertanian dan manufaktur, industri jasa mempekerjakan lebih banyak pekerja berkerah putih, sektor formal dan pekerja berpendidikan daripada sektor utama barang yang dapat diperdagangkan (Tabel 2.3).<sup>6</sup> Lebih

6 Dalam penelitian ini, sektor informal ditetapkan secara sederhana sebagai semua pekerja mandiri (baik dengan maupun tanpa bantuan dari keluarga), pekerja keluarga dan buruh harian berupah di sektor pertanian dan non-pertanian. Definisi yang lebih halus namun sedikit berbeda digunakan BPS namun tidak mencakup pekerja mandiri dari kalangan profesional.

dari 80 persen dari semua pekerja berkerah putih dan pekerja tertier di Indonesia bekerja di sektor jasa, **beberapa kali lipat** jumlah profesional berpendidikan tinggi yang bekerja di sektor pertanian, manufaktur dan pertambangan sekaligus.

## Sub-sektor jasa

Keragaman pekerjaan di sektor jasa digambarkan melalui perbedaan karakteristik pekerja antar sektor.<sup>7</sup> Kegiatan jasa sektor swasta yang baru melibatkan kalangan profesional berpendidikan tinggi, dan hidup bersama dengan kegiatan jasa tradisional di bidang perdagangan kecil, transportasi dan layanan lain (terutama pekerja rumah tangga). Sektor pekerjaan terbesar adalah perdagangan, diikuti konstruksi, sedangkan pendidikan di tempat ketiga (Gambar 2.6).

Dalam perdagangan ritel, hanya sedikit pekerja berkerah putih (profesional, manajerial atau juru tulis), hampir 80 persen terlibat dalam sektor informal, dan kurang dari dua pertiga lulus SMP atau di bawahnya (Lihat Lampiran Tabel 2.1) gambaran ini mirip dengan gambaran sektor konstruksi, perhotelan dan restoran dan transportasi darat.<sup>8</sup> Di bidang konstruksi, proporsi pekerja yang lebih kecil lulus SMA atau perguruan tinggi pada tahun 2010.

Dari kegiatan-kegiatan di sektor modern, layanan pemerintah dan pendidikan yang paling menonjol dalam hal pekerjaan di sektor jasa selama beberapa dekade. Dalam kedua kasus ini, tenaga kerja terdiri dari banyak profesional dan pekerja berpendidikan tinggi. Privatisasi sekolah menengah dan tinggi dan alokasi anggaran 20 persen untuk pendidikan sebagaimana yang diberikan mandat melalui UU kemungkinan besar membantu pencapaian ini. Lebih dari 60 persen dari semua pekerja lulusan pendidikan tinggi bekerja sebagai pegawai negeri atau guru sekolah, akademi atau universitas tahun 2010 (Gambar 2.7). Layanan di sektor swasta, terutama perbankan, masih memainkan peran kecil dalam pekerjaan secara keseluruhan, dan bahkan dalam pekerjaan untuk lulusan sekolah tinggi atau pekerja berkerah putih. Kegiatan-kegiatan ini menghasilkan lebih dari 3 persen dari semua pekerja di sektor jasa, dengan proporsi pekerja yang lebih berpendidikan sedikit lebih tinggi.

7 Untuk perlakuan sebelumnya tentang peran jasa dalam pembangunan ekonomi, lihat Riddel (1985).

8 Banyak pekerja di sektor perhotelan dan restoran adalah informal dan punya latar pendidikan yang rendah. Bagian modern dari sektor ini, yang terkonsentrasi di kota-kota besar seperti Jakarta, hanya memberi kontribusi kecil terhadap total pekerjaan, di samping warung yang ada dimana-mana dan akomodasi murah, yang umum dinikmati wisatawan kelas menengah di seluruh Indonesia.

**Tabel 2.3: Distribusi Industri Utama menurut Jenis Pekerjaan, Status Formal-Informal dan Latar Belakang Pendidikan, Penduduk yang Bekerja, Indonesia, 2010 (Prosentase)**

Industri	Distribusi %	Pekerjaan	Formal-Informal (%)			Pendidikan yang diselesaikan (%)	
		% Kera putih	Informal	Formal		<= Primer	Tersier
Pertanian	38.5	0.3	91.5	8.5	100	74.9	0.3
Pertambangan	1.2	5.9	50.6	49.4	100	54.4	2.9
Manufaktur	12.7	5.0	42.8	57.2	100	40.2	2.3
Listrik, gas dan air	0.2	18.2	12.5	87.5	100	12.2	6.2
Konstruksi	5.1	6.0	61.0	39.0	100	51.6	2.9
Perdagangan, restoran dan perhotelan	20.8	3.6	74.4	25.6	100	40.3	2.8
Transportasi dan komunikasi	5.2	5.3	65.9	34.1	100	39.4	3.3
Keuangan dan bisnis	1.6	24.2	15.2	84.8	100	7.4	21.7
Pemerintah, masyarakat dan swasta	14.7	44.4	24.1	75.9	100	19.8	21.2
SUB-TOTAL: Konstruksi&Jasa	47.4	17.4	54.5	45.5	100	33.9	9.2
TOTAL %	100.0	9.1	67.1	32.9	100.0	50.7	4.8
Juta	109.0	9.9	73.2	35.8	109.0	55.3	5.2

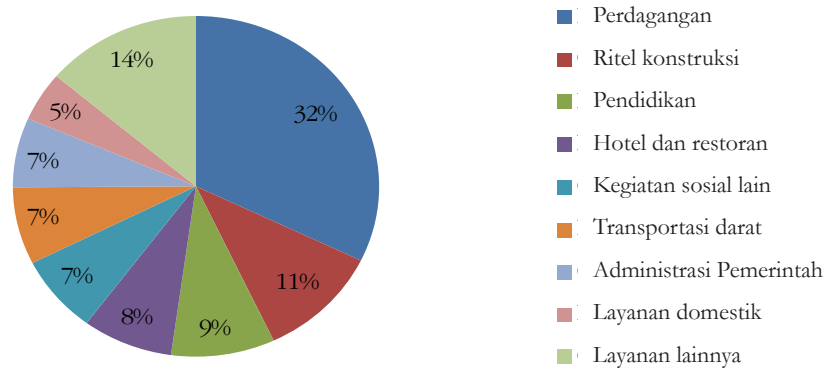
Sumber: BPS, *Survei Tenaga kerja Nasional (SAKERNAS)*, 2010

## Peran gender dalam Kegiatan layanan

Beberapa kegiatan ‘tradisional’ biasanya merupakan kegiatan perempuan. Di antara kegiatan-kegiatan di sektor informal, jumlah perempuan ‘terlalu banyak’ dalam satu sektor tunggal terbesar (dua digit), perdagangan ritel, dan di restoran dan perhotelan (Tabel 2.4). Pada sisi ekstrim yang lain, jumlah mereka terlalu banyak dalam beberapa kegiatan yang didominasi pekerjaan dengan upah tetap, seperti di bidang kesehatan, dan pendidikan, sebagai guru dan dosen. Hal yang menarik adalah bahwa lebih dari separuh pekerja perempuan di sektor jasa dan konstruksi terkonsentrasi di tiga kegiatan yang sama (yaitu perdagangan ritel, mengajar dan melakukan pekerjaan rumah tangga) dengan jumlah lebih dari separuh pekerjaan perempuan di sektor jasa 25 tahun sebelumnya (Manning, 1998: 263).<sup>9</sup>

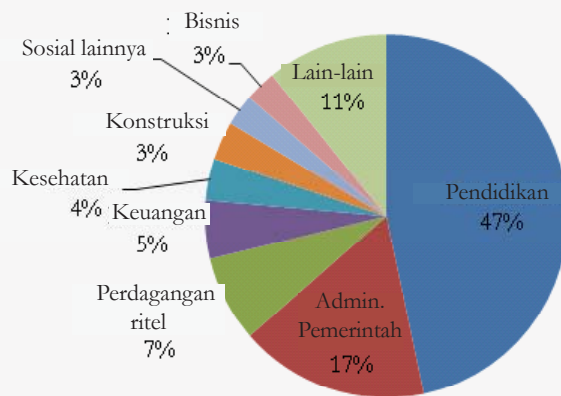
<sup>9</sup> Tentu saja, perubahan yang paling menonjol di tahun 1990 adalah peningkatan pekerjaan perempuan di pabrik ‘modern’, dalam industri TCF berorientasi ekspor yang berkembang pesat selama dekade sebelum krisis keuangan Asia, tapi stagnan sejak saat itu. Pada tahun 2010, jumlah perempuan melebihi jumlah laki-laki dengan rasio hampir 2:1 dalam industri-industri ini.

**Gambar 2.6: Distribusi Pekerjaan dalam Kegiatan Sektor Jasa yang utama, Indonesia 2010**



Sumber: BPS, *Survei Tenaga kerja Nasional (SAKERNAS) 2010*

**Gambar 2.7: Distribusi Lulusan Perguruan Tinggi dalam Kegiatan Jasa yang Utama, Indonesia 2010**



Sumber: BPS, *Survei Tenaga kerja Nasional (SAKERNAS) 2010*

Meskipun demikian, data ini menunjukkan tingkat mobilitas pekerjaan di kalangan perempuan yang terkait dengan peningkatan prestasi pendidikan mereka. Di luar kegiatan-kegiatan yang membutuhkan kekuatan fisik (misalnya konstruksi dan transportasi darat), terlihat bahwa perempuan memiliki tingkat representasi yang tinggi dimana mereka menguasai 40 persen dari jumlah pekerjaan di semua jasa. Di sebagian besar kegiatan di bidang perdagangan, transportasi dan layanan masyarakat, tingkat 'representasi' perempuan (pangsa pekerjaan perempuan di salah satu sektor tertentu yang terkait dengan pekerjaan perempuan di semua sektor) adalah di atas 50 persen.

### Kecenderungan Terbaru dalam Pekerjaan di Sektor Jasa

Lampiran Tabel 2.2 memperlihatkan beberapa kecenderungan di bidang pekerjaan di sektor jasa selama 5 tahun terakhir ini, yaitu periode dimana pekerjaan di sektor jasa berkembang sangat pesat.<sup>10</sup>

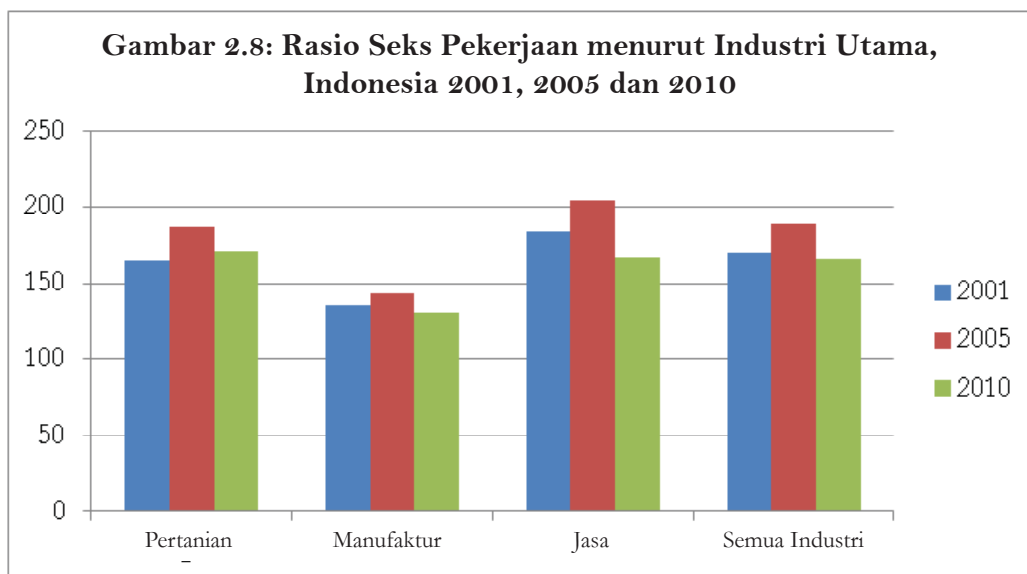
<sup>10</sup> Meskipun demikian, situasi ini telah berubah terkait tingkat pendidikan; pangsa pekerja yang lebih berpendidikan meningkat tajam selama dua dekade terakhir. Dua dekade sebelumnya (tahun 1990), kurang dari 5 persen pekerja di sektor perdagangan, perhotelan dan restoran lulus SMA dibandingkan lebih dari 35% tahun 2010 (lihat Manning, 2002).



Secara keseluruhan, pekerjaan beralih ke jasa ‘modern’. Minimal lulusan SMA dan perguruan tinggi semakin banyak dibutuhkan untuk melakukan pekerjaan ‘regular’. Jumlah kalangan profesional yang terlibat dalam kegiatan di sektor modern tampaknya meningkat sangat pesat, yaitu sebesar 10 persen per tahun pada periode 2005-2010 setelah tersendat di awal tahun 2000an (data tidak diperlihatkan dalam tabel). Hal ini seiring dengan ekspansi besar dalam hal pangsa pekerja berpendidikan tinggi yang bekerja selama periode yang sama (2005-2010), dari 3 persen menjadi 5 persen, dimana banyak di antara mereka yang bekerja di sektor pendidikan dan kesehatan, dan di sektor perdagangan.

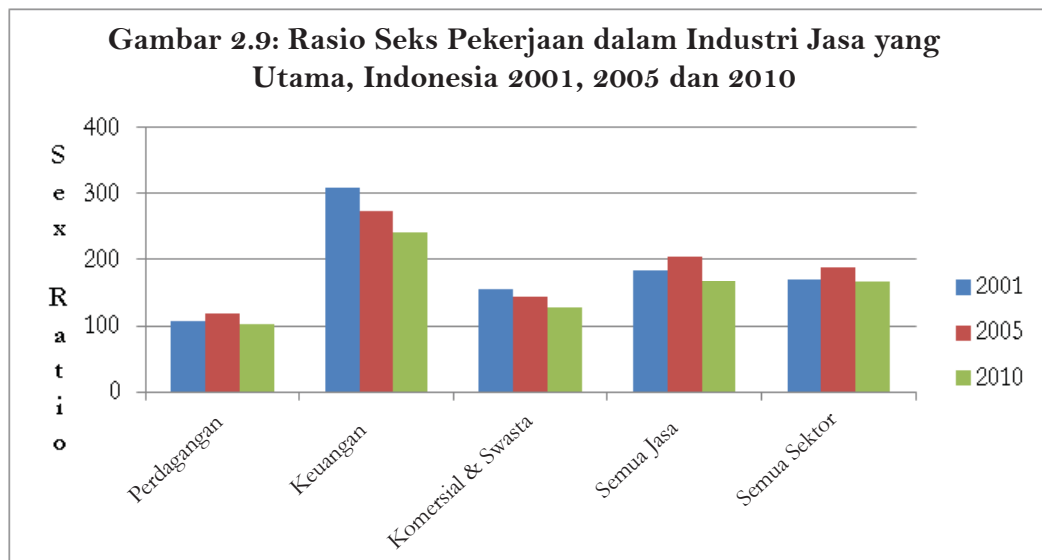
Meskipun demikian, di sektor-sektor dimana pekerjaan informal lebih menonjol, pangsa pekerja informal tetap tinggi dan telah meningkat di beberapa sektor (misalnya konstruksi) pada tahun 2000an, karena kebutuhan untuk pekerjaan di sektor formal cenderung melemah (Manning dan Purnagunawan, 2011). Walaupun pangsa pekerja dengan latar belakang pendidikan dasar, atau kurang, ada di sektor perdagangan ritel yang didominasi perempuan, namun pangsa ini meningkatkan di sektor konstruksi dan transportasi darat, yang banyak didominasi pekerja laki-laki.

Gambar 2.8 dan 2.9 menyediakan beberapa data tentang kecenderungan rasio seks dalam pekerjaan (jumlah laki-laki dibandingkan 100 perempuan) dalam industri-industri besar di Indonesia tahun 2000an. Tampaknya dikarenakan oleh tingkat pendidikan yang lebih tinggi di kalangan perempuan selama satu dekade terakhir ini, ada peningkatan dalam presentasi bisnis dan keuangan di kalangan perempuan serta layanan pemerintah, masyarakat dan layanan sosial. Meskipun demikian, tidak ada pola yang jelas di sektor-sektor lain.



Catatan: Jasa mencakup konstruksi dalam gambar ini

Sumber: Survei Tenaga kerja Nasional, beberapa tahun pilihan (per Agustus)



Catatan: Konstruksi atau transportasi dan komunikasi tidak dimasukkan karena kedua industri ini hampir seluruhnya didominasi laki-laki (rasio lebih dari 10:1). Namun semua jasa tidak mencakup laki-laki.

Sumber: Survei Tenaga Kerja Nasional, beberapa tahun pilihan (per Agustus)

**Tabel 2.4: Pekerjaan perempuan di Sub-sektor jasa, Peringkat berdasarkan Pengelompokan Pekerjaan di Sektor Informal , Indonesia 2010**

	% Total Pekerjaan	% Semua Pekerjaan Perempuan di sektor jasa*	Representasi Perempuan**
Informal > 60% total pekerjaan			
Perdagangan ritel	32.1	44.3	1.38
Konstruksi	10.8	0.7	0.07
Perhotelan dan restoran	8.0	11.2	1.40
Organisasi/sosial lain	7.4	4.8	0.64
Transportasi darat	7.3	0.4	0.05
Informal 30-60% total pekerjaan			
Rumah tangga (layanan domestik)	4.7	9.3	1.99
Transportasi lain	2.4	1.1	0.47
Perdagangan grosir	2.1	1.3	0.63
Perdagangan yang terkait dengan transportasi	1.5	0.9	0.60
Pos dan telekomunikasi	1.2	1.0	0.83
Budaya, rekreasi, olah raga	0.9	0.6	0.66
Ekspor dan impor	0.1	0.1	1.13
Informal <30% total pekerjaan			
Pendidikan	9.2	13.9	1.52
Administrasi pemerintah	6.6	4.0	0.61
Kesehatan	2.1	3.6	1.70
Jasa keuangan	1.9	1.8	0.91
Layanan bisnis	1.5	0.9	0.61

\* Tidak termasuk “kegiatan-kegiatan lain”

\*\*Ratio pangsa pekerjaan perempuan dalam setiap kegiatan yang terkait dengan pangsa perempuan di semua sektor jasa.

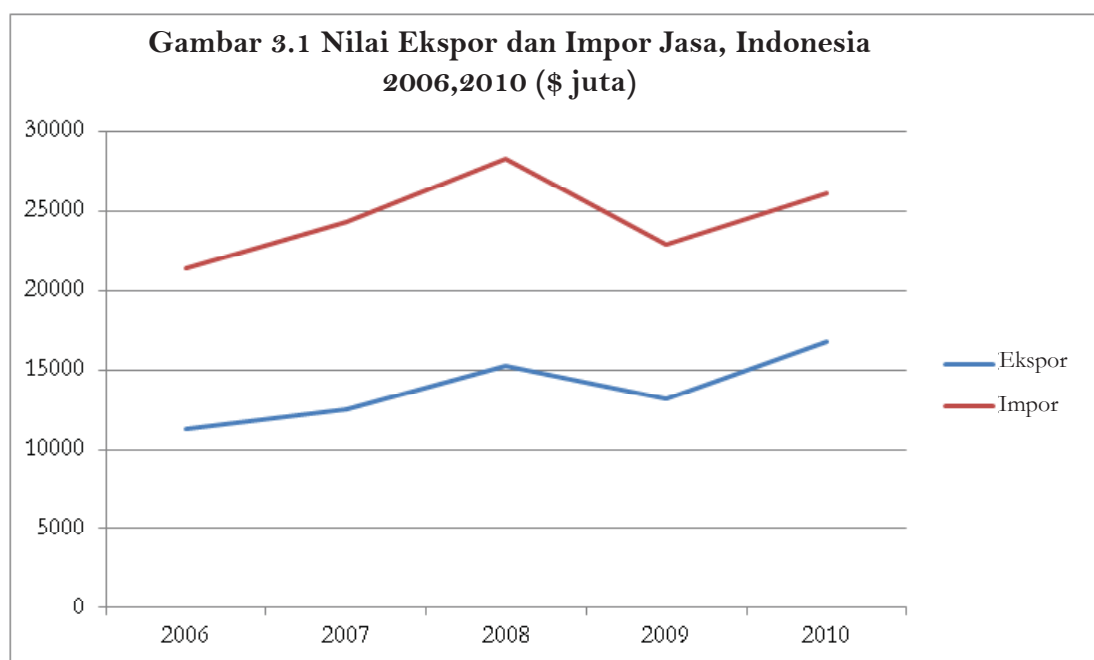
Sumber: BPS, *Survei Tenaga Kerja Nasional (SAKERNAS)*, 2010.



# Perdagangan dan Pekerjaan di Sektor Jasa

Jasa adalah bagian yang penting dari perdagangan global Indonesia sehingga memiliki dampak besar terhadap pasar tenaga kerja dan pekerjaan di dalam negeri. Hal ini terutama berlaku pada pekerjaan yang dihasilkan melalui ekspor jasa, yang tumbuh dengan tingkat sedang pada tahun 2000an. Pertama-tama, kami melihat beberapa data tentang ekspor sektor jasa berdasarkan data tentang neraca pembayaran, lalu melihat data tentang ekspor jasa dan pekerjaan dari tabel input-output terbaru untuk Indonesia (2005).

Indonesia mengalami tingkat pertumbuhan yang stabil di bidang perdagangan barang dan jasa selama tahun 2000an. Dengan kontribusi lebih dari 10 persen dari nilai total ekspor dan impor, baik ekspor dan impor jasa tumbuh dengan tingkat pertumbuhan yang sama dengan perdagangan komoditas. Ekspor jasa tumbuh hampir 10 persen per tahun dalam nominal US\$ dan turun menjadi 8 persen per tahun dalam kondisi riil dari tahun 2000-2010 (Gambar 3.1).



Sumber: Bank Indonesia, Statistik Neraca pembayaran, 2006-2010

Berbeda dengan perdagangan komoditas (barang), Indonesia mengalami defisit besar dalam hal perdagangan jasa. Impor sebesar hampir US\$ 26 juta, adalah dua kali nilai ekspor jasa pada tahun 2010 (Tabel 3.1). Nilai absolut dari defisit perdagangan jasa meningkat selama tahun 2000an hingga mencapai sekitar \$10 milyar tahun 2010 (nilai nominal). Secara relatif (prosentase dari total perdagangan), defisit ini juga meningkat, walaupun tidak besar. Tidak ada alasan nyata mengapa jasa perlu diimbangi, terutama dikarenakan tingkat elastisitas kebutuhan domestik yang tinggi akan produk-produk jasa dari negara-negara lain. Meskipun demikian, data ini menunjukkan bahwa ada potensi besar untuk mengeksport jasa agar tumbuh lebih pesat (lihat di bawah).

## Komponen Utama Perdagangan Jasa: Transportasi, Perjalanan dan Layanan Bisnis yang Lain

Impor dan ekspor biasanya terdiri dari 3 kelompok jasa: transportasi, perjalanan dan layanan bisnis 'yang lain' (Gambar 3.2). Ekspor dan Impor meningkat dalam semua kategori dari tahun 2006 (tahun pertama dimana kami memperoleh data yang lebih terperinci tentang perdagangan jasa). Kami akan menguraikannya satu per satu.

Kenaikan ekspor dan impor adalah jauh lebih besar dalam kategori perjalanan daripada kedua kelompok yang lain. Dari sisi ekspor, wisatawan yang datang ke Indonesia menghasilkan devisa kepada negeri ini sebesar kurang lebih \$7 milyar, atau sekitar separuh nilai semua jasa ekspor pada tahun 2010. Tiga kwartal penghasilan dari perjalanan datang dari sektor pariwisata (perjalanan personal), dan satu kwartal lain terkait dengan perjalanan bisnis (Tabel 3.2).<sup>11</sup> Nilai devisa yang diperoleh dari kategori-kategori ini meningkat tajam mulai pertengahan tahun 2000an hingga 2010, dengan tingkat pertumbuhan rata-rata lebih dari 10 persen per tahun.

Di samping itu, perjalanan warga Indonesia ke luar negeri memberikan kontribusi yang besar (sekitar seperempat) pembayaran ke orang asing, sehingga akun perjalanan bersih memperlihatkan surplus kecil. Seperti halnya wisatawan masuk, warga Indonesia yang berkunjung ke luar negeri sebagian besar adalah untuk keperluan pribadi (pariwisata, reuni keluarga dan haji), walaupun kunjungan bisnis warga Indonesia juga memberikan kontribusi yang cukup besar (sekitar sepertiga) pengeluaran di luar negeri untuk perjalanan.<sup>12</sup>

**Tabel 3.1: Perdagangan di sektor jasa, Indonesia 2006 dan 2010 (000. \$USD)**

	2000	2010	% Perubahan
<b>EKSPOR</b>			
Transportasi	2102	2665	26.8
Perjalanan	4448	6958	56.4
Komunikasi	1102	1126	2.2
Konstruksi	456	520	14.0

11 Angka-angka ini mungkin mengecilkan penghasilan dari perjalanan bisnis karena banyak tamu bisnis jangka pendek datang ke Indonesia menggunakan visa turis.

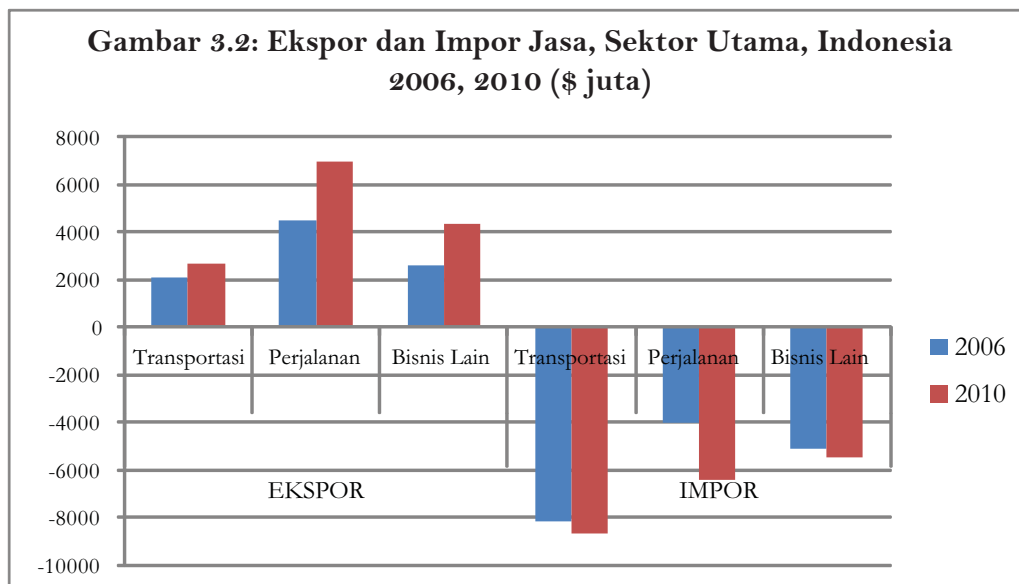
12 Ongkos naik haji di luar negeri relatif kecil dibandingkan jumlah ini. Dengan biaya kurang dari \$500 juta, ia berjumlah sekitar 15% dari total pengeluaran pribadi masyarakat Indonesia yang melakukan perjalanan ke luar negeri. Nilai pembayaran ini diperkirakan sedikit meningkat selama beberapa tahun terakhir, walaupun kenaikan besar dalam jumlah calon haji.

	2000	2010	% Perubahan
Asuransi	32	22	
Jasa keuangan	183	332	81.4
Komputer, informasi	118	114	-3.4
Biaya royalti, lisensi	13	60	
Bisnis lain	2564	4309	68.1
Personal, budaya, rekreasi	74	104	40.5
Pemerintah	427	555	30.0
<b>TOTAL</b>	<b>11519</b>	<b>16765</b>	<b>45.5</b>
<b>IMPOR</b>			
Transportasi	-8181	-8673	6.0
Perjalanan	-4030	-6395	58.7
Komunikasi	-571	-547	-4.2
Konstruksi	-986	-592	-40.0
Asuransi	-384	-1153	200.3
Jasa keuangan	-346	-450	30.1
Komputer, informasi	-595	-585	-1.7
Biaya royalti, lisensi	-872	-1616	85.3
Bisnis lain	-5086	-5456	7.3
Personal, budaya, rekreasi	-124	-133	7.3
Pemerintah	-219	-490	123.7
<b>TOTAL</b>	<b>-21394</b>	<b>-26090</b>	<b>22.0</b>
<b>Ekspor Bersih</b>	<b>-9875</b>	<b>-9325</b>	

Sumber: Bank Indonesia, Statistik Neraca Pembayaran.

Perjalanan ke luar negeri oleh kalangan menengah untuk tujuan pekerjaan dan hiburan relatif merupakan fenomena baru bagi banyak warga Indonesia, dan diperkirakan meningkat lebih cepat selama beberapa tahun mendatang. Pengeluaran wisatawan Indonesia dan kunjungan bisnis ke luar negeri meningkat dengan besaran yang sama dengan pemasukan dari wisatawan ke Indonesia. Berdasarkan jumlah aktual, jumlah total wisatawan yang pergi ke luar negeri meningkat dari 3,4 juta menjadi 4,5 juta selama empat tahun (2006-2010), dan angka ini hampir sama dengan jumlah absolut dan kenaikan jumlah wisatawan yang masuk ke Indonesia. Yang menarik adalah bahwa rata-rata wisatawan Indonesia yang berkunjung ke luar negeri membelanjakan uang mereka sedikit lebih rendah dari wisatawan asing atau mereka yang melakukan kunjungan bisnis ke Indonesia (Tabel 3.2).





Sumber: Bank Indonesia, Statistik Neraca Pembayaran, 2006 dan 2010

**Tabel 3.2 : Nilai Pembayaran untuk Perjalanan ke Luar Negeri/Wisatawan ke dan dari Indonesia, 2006 dan 2010**

Jumlah wisatawan dan nilai pembayaran	Wisatawan asing ke Indonesia		Wisatawan Indonesia Ke luar negeri	
	2006	2010	2006	2010
Jumlah wisatawan (juta)				
Turis/perjalanan untuk keperluan pribadi	3.4	4.5	3.3	4.5
Kunjungan bisnis	1.5	2.7	1.7	2.0
Total nilai pembayaran (\$ milyar)				
Turis/perjalanan untuk keperluan pribadi	3.1	4.7	2.9	4.4
Kunjungan bisnis	1.3	2.2	1.2	2.0
Rata-rata pembayaran per wisatawan (\$)				
Turis/perjalanan untuk keperluan pribadi	913	1056	867	978
Kunjungan bisnis	913	845	731	1020

Sumber: Bank Indonesia, Statistik Neraca Pembayaran, 2010.

Beralih ke transportasi, yang merupakan kelompok terbesar kedua dalam perdagangan jasa, nilai impornya menonjol. Pembayaran ke penyedia asing adalah sepertiga dari nilai semua impor jasa. Transportasi dari sisi impor sebagian besar terdiri dari pengangkutan barang-barang dagangan yang bersifat umum, sedangkan minyak tercatat sekitar seperempat dari jumlah total dalam kategori ini. Pengangkutan barang-barang impor tidak begitu meningkat selama beberapa tahun belakangan ini, walaupun kenaikan besar tercatat dalam total nilai impor, hal ini menunjukkan penurunan biaya pengangkutan unit yang ditetapkan perusahaan perkapalan di luar negeri. Berbeda dengan pembayaran yang sangat besar ke perusahaan perkapalan asing, pesawat dan kapal Indonesia hanya mengangkut nilai barang dan jumlah penumpang yang lebih kecil ke luar negeri, walaupun transportasi masih sekitar 20 persen dari semua ekspor jasa.

Ekspor dan impor layanan bisnis ‘yang lain’, yaitu kategori perdagangan jasa terbesar ketiga, memiliki nilai yang hampir sama dengan layanan transportasi (lihat Gambar 3.2). Dari sisi ekspor, perusahaan Indonesia aktif dalam menyediakan layanan bisnis di Timur Tengah. Perusahaan konstruksi asing dari Indonesia berinvestasi dalam proyek-proyek seperti pembangunan jalan tol di Filipina. Kelompok kegiatan ini kemungkinan besar juga terdiri dari mereka yang bekerja sebagai profesional di luar negeri. Dari sisi impor, Indonesia adalah sentra dari banyaknya layanan bisnis yang disediakan perusahaan asing, terutama sebagai kegiatan tambahan di sektor pertambangan.

Untuk menyimpulkan diskusi tentang perdagangan jasa ini, kategori ekspor dan impor jasa lain yang lebih kecil perlu disebutkan secara ringkas (Gambar 3.3). Tidak ada dari kategori-kategori ini yang meningkat tajam selama beberapa tahun terakhir ini, baik dari sisi ekspor maupun impor. Impor jasa konstruksi sebenarnya menurun pada tahun 2010, dibandingkan beberapa tahun sebelumnya.<sup>13</sup> Dikarenakan Indonesia berupaya meningkatkan ‘konektivitas’ di dalam negeri melalui beberapa proyek infrastruktur skala besar, sebagai bagian dari ‘Master Plan’, maka kita dapat memperkirakan impor jasa konstruksi luar negeri akan meningkat, terutama jasa yang disediakan perusahaan-perusahaan China skala besar yang memiliki reputasi yang semakin baik atas kegiatan-kegiatan ini di bagian-bagian lain di dunia. Salah satu contohnya adalah rencana pembangunan jembatan Sunda, yaitu proyek besar yang menghubungkan Pulau Jawa dengan Sumatera sebagaimana yang direncanakan dalam MP3EI

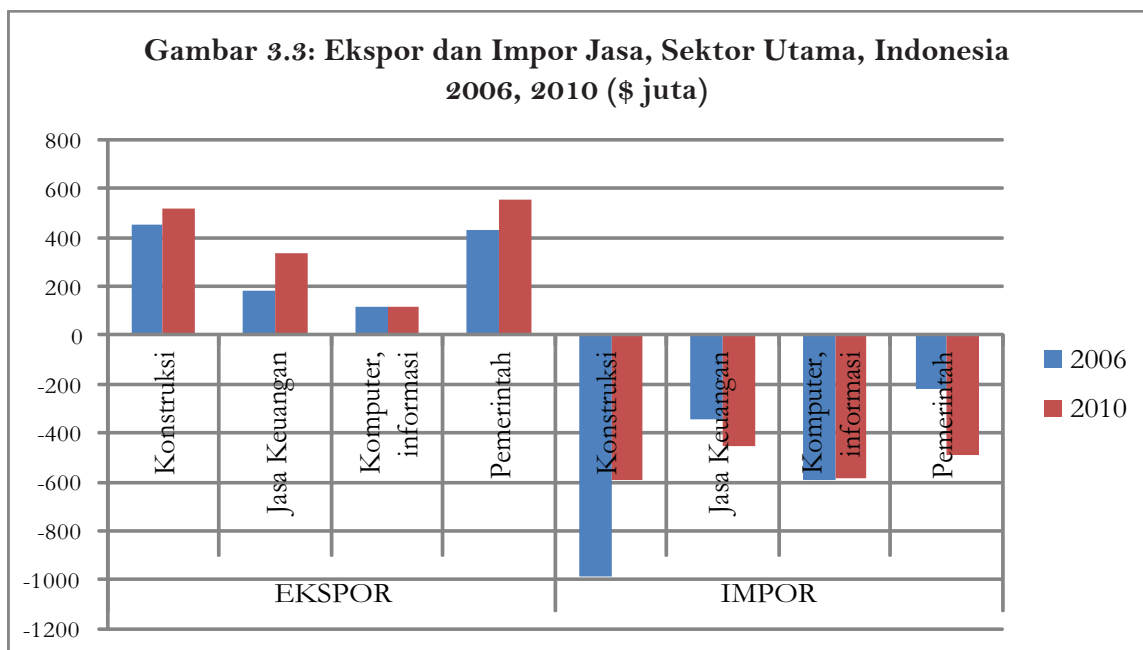
Pada akhirnya, walaupun nilainya kecil, namun perlu dicatat bahwa impor dan ekspor jasa keuangan meningkat selama beberapa tahun terakhir ini, sebagaimana halnya layanan pemerintah, walaupun nilai keduanya masih kecil.

## Perdagangan dan Pekerjaan di Sektor Jasa

Tabel input-output terbaru menyediakan uraian penting tentang struktur pekerjaan yang terkait dengan perdagangan jasa. Kami akan melihat bagaimana perdagangan dalam komoditas utama yang dapat diperdagangkan ini memiliki dampak besar terhadap pekerjaan di sektor jasa. Hal ini terkait dengan dampak langsung yang besar dari ekspor layanan terhadap pekerjaan, yang setara dengan kontribusi ‘sektor’ ini terhadap total nilai ekspor.

---

13 Hal ini mungkin terkait dengan penyelesaian jembatan Suramadu yang melibatkan kontraktor China (dan mempekerjakan banyak pekerja konstruksi dari China).



Sumber: Bank Indonesia, Statistik Neraca Pembayaran, 2006 dan 2010

Tabel 3.3 menyediakan uraian tentang nilai ekspor dan pekerjaan terkait di sektor jasa, dibandingkan ekspor semua sektor, termasuk industri primer dan skunder.<sup>14</sup> Sebagaimana yang dibahas di atas, pangsa ekspor dari kegiatan layanan berdasarkan tabel input-output ini ternyata sangat tinggi pada tahun 2005 yaitu hampir 20 persen dari semua nilai total ekspor (dalam dolar).<sup>15</sup> Pekerjaan di sektor jasa memberikan kontribusi kurang dari 20 persen dari jumlah total pekerjaan yang diciptakan dari kegiatan ekspor. Yang menarik adalah bahwa 7,1 juta pekerjaan yang disediakan sektor jasa yang terkait dengan semua kegiatan ekspor (dengan mempertimbangkan hubungan langsung maupun tak langsung), adalah lebih besar dari jumlah total pekerjaan yang diciptakan oleh semua ekspor manufaktur (makanan olahan, industri ringan dan berat), yang berjumlah kurang dari 5 juta pekerjaan (Tabel 3.4). Jumlah pekerjaan di sektor jasa yang diciptakan melalui ekspor adalah yang kedua terbesar setelah pekerjaan yang di sektor industri primer, dan melebihi penciptaan lapangan pekerjaan di sektor manufaktur. Pekerjaan di sektor jasa terkait dengan penciptaan lapangan pekerjaan berbasis ekspor di sektor industri primer yang berjumlah hanya 10 persen dari semua pekerjaan yang diciptakan ekspor tahun 2005.

**Tabel 3.3: Total Pekerjaan dan Ekspor Sektor Jasa, Indonesia 2005**

	Semua Sektor	Jasa
Ekspor (juta dollar)	100.7	20.7
Total Pekerjaan (juta)	95.5	40.7
Pekerjaan yang disebabkan oleh ekspor (juta)*	15.8	7.1
% total pekerjaan	16.6	17.4

Sumber: Dihitung dari Tabel Input-Output dan Data Tenaga Kerja Nasional, BPS, beberapa tahun.

14 Sebagian data dalam bagian ini didasari pada materi yang disediakan Aswicahyono dan Manning (2011) yang difokuskan pada ekspor manufaktur dan pekerjaan.

15 Perkiraan nilai ekspor di sektor jasa berdasarkan data Angka Nasional, yang menjadi basis untuk menyusun tabel I-O, adalah jauh lebih tinggi dari angka yang dilaporkan dalam tabel neraca pembayaran.

Selama beberapa tahun belakangan ini, pekerjaan di sektor jasa yang terkait dengan ekspor meningkat dengan kecepatan yang sama dengan semua ekspor. Pada periode 1995-2005, jumlah pekerjaan yang terkait dengan ekspor hampir dua pertiga dari semua pekerjaan baru yang diciptakan di Indonesia, dan lebih dari sepertiga dari pekerjaan baru yang diciptakan di sektor jasa (lihat Tabel 3.4).

Bidang pekerjaan yang utama di sektor jasa yang terkait dengan ekspor adalah sama dengan bidang yang paling dominan dalam pekerjaan di semua kegiatan layanan di Indonesia. Oleh karena itu, perdagangan adalah bidang pekerjaan terbesar, dan transportasi darat dan restoran juga menonjol (Tabel 3.5). Kontribusi besar perdagangan terhadap pekerjaan tampaknya merupakan cerminan dari karakter intensif pekerjaan dari kegiatan-kegiatan perdagangan yang terkait dengan ekspor: ekspor komoditas utama misalnya, kemungkinan besar melibatkan banyak pedagang.

**Tabel 3.4 : Pekerjaan yang diciptakan oleh Ekspor dalam Industri Utama, Indonesia 1995-2005**

Industri	Jumlah total pekerjaan (juta)	2005		1995-2005		
		Pekerjaan yang terkait dengan ekspor		Pertumbuhan (% per tahun)	% pekerjaan Yang diciptakan	% semua pekerjaan baru Yang diciptakan oleh ekspor
		% semua pekerjaan	juta			
Primer	43.6	9.5	4.1	5.9	33.3	110.5*
Makanan olahan	1.8	16.8	0.3	2.6	1.3	**
Industri ringan	6.4	54.9	3.5	3.2	17.1	65.6
Industri berat & Industri kimia	3.0	28.1	0.8	5	6	61.2
Jasa	40.7	17.4	7.1	4.0	42.2	36.0
SEMUA INDUSTRI	95.5	16.6	15.8	4.3	100	67.4
Jumlah pekerjaan (juta)					5.52	8.2

Pertumbuhan pekerjaan dalam kegiatan domestik adalah negatif selama periode 1995-2005.

Sumber: Dibitung dari Tabel Input-Output, BPS 1995 dan 2005

**Tabel 3.5: Nilai Kegiatan Ekspor Jasa dan Pekerjaan yang Terkait dengan Ekspor, 2005**

INDUSTRI UTAMA / Kegiatan Jasa	Nilai Kegiatan yang Terkait dengan Ekspor		Pekerjaan	
	Rp. Milyar	%	[000]	%
KONSTRUKSI	n.a.	n.a.	89	1.3
PERDAGANGAN, PERHOTELAN, RESTORAN				
Perdagangan ritel	7893	38.1	3986	56.7
Restoran & Perhotelan	2510	12.1	316	4.5
TRANSPORTASI DAN KOMUNIKASI				
Transportasi darat	1199	5.8	635	9.0
Transportasi air	2326	11.2	350	5.0
Jasa yang terkait dengan transportasi	819	4.0	200	2.8
Komunikasi	956	4.6	157	2.2
Transportasi udara	797	3.8	36	0.5
Kereta Api	12	0.1	9	0.1
KEUANGAN DAN BISNIS	1679	8.1	277	3.9
LAYANAN PEMERINTAH, SOSIAL & SWASTA				
Budaya & Layanan Hiburan	752	3.6	594	8.5
Layanan Sosial & Masyarakat	1422	6.9	251	3.6
Administrasi publik	337	1.6	87	1.2
Total Jasa*	20704	100.0	7031	100.0
SEMUA INDUSTRI	100681	100681	15825	

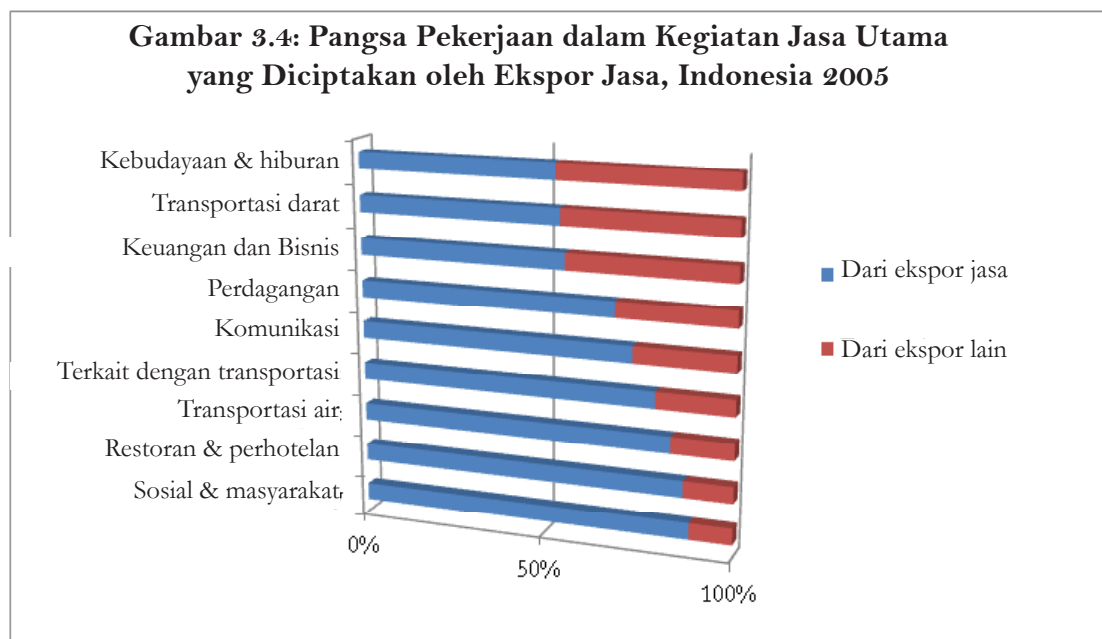
Sumber: Dihitung dari Tabel Input-Output, BPS, 2005.

Meskipun demikian, ada beberapa perbedaan penting dengan pekerjaan di sektor jasa dalam negeri. Transportasi air (transportasi laut), dan budaya dan hiburan adalah penting untuk pekerjaan dari kegiatan-kegiatan ekspor. Ekspor tidak besar dalam hal layanan pendidikan, kesehatan dan layanan pemerintah, dan oleh karena itu, banyak pekerjaan yang terkait dengan ekspor diciptakan di sektor-sektor ini. Pendidikan maupun kesehatan bukanlah sektor Indonesia yang banyak hadir di luar negeri (Mode 3 dalam perdagangan jasa menurut GATS), atau dimana konsumsi jasa besar di luar negeri dipasok di dalam negeri (Mode 2).

Data tentang pendidikan, gender dan sektor formal-informal yang terkait dengan pekerjaan di bidang ekspor tidak tersedia. Meskipun demikian, kami merasa yakin bahwa karakteristik pekerja yang pekerjaannya tergantung pada ekspor tidak berbeda dari karakteristik pekerja yang melakukan kegiatan serupa tapi melakukan produksi untuk pasar dalam negeri. Pertama, kita dapat memperkirakan bahwa ekspor punya pengaruh yang tidak proporsional terhadap penciptaan lapangan kerja baru untuk perempuan di sektor informal yang terkait dengan sektor perdagangan ritel skala besar, dan terhadap industri restoran dan perhotelan yang berskala lebih kecil. Jalan dan kegiatan transportasi laut yang terkait dengan ekspor, di sisi lain, kemungkinan besar sangat didominasi oleh laki-laki. Kedua, tingkat pendidikan pekerja di bidang kegiatan layanan berbasis ekspor diperkirakan lebih rendah. Pendidikan atau layanan pemerintah, dua bidang utama dimana pangsa pendidikan tertier di kalangan pekerja diperkirakan tinggi (lihat Gambar 2.7 di atas), tidak menimbulkan banyak akibat terhadap ekspor sektor jasa.

## Penciptaan lapangan pekerjaan langsung dan tak langsung

Ada beberapa perbedaan antar kegiatan layanan dalam pangsa pekerjaan yang diciptakan *langsung* akibat ekspor jasa, dibandingkan pekerjaan yang dihasilkan jasa oleh ekspor dari sektor-sektor lain. Transportasi darat serta keuangan dan bisnis adalah dua contoh dimana produksi barang-barang berdampak besar terhadap peniptaan pekerjaan di sektor jasa (Gambar 3.4). dalam kegiatan-kegiatan layanan ini hampir separuh dari semua pekerjaan yang dihasilkan dari ekspor dalam kegiatan selain jasa. Pada ekstrim yang lain, proporsi besar pekerjaan di beberapa kegiatan (transportasi air, restoran dan perhotelan dan sosial dan pelayanan masyarakat) secara langsung terkait dengan ekspor di sektor jasa. Pekerjaan di sektor restoran dan perhotelan yang terkait dengan ekspor secara langsung terkait dengan keberadaan pariwisata dan bisnis luar negeri, sementara transportasi air diperkirakan terkait dengan jasa perkapalan Indonesian dengan ASEAN dan Asia.



Sumber: Dihitung dari Tabel Input-Output, BPS, 2005.

Dampak tak langsung dari ekspor terhadap pekerjaan di sektor jasa melalui output industri barang-barang yang dapat diperdagangkan yang ditetapkan secara konvensional adalah penting di semua sektor (Tabel 3.6). Dalam sektor-sektor yang utama, makanan olahan dan manufaktur ringan, pekerjaan di sektor jasa berjumlah 16-17 persen dari semua pekerjaan yang dihasilkan ekspor, dimana pangsa ini jauh lebih besar (44%) untuk industri berat dan industri kimia yang mampu menciptakan banyak pekerjaan secara langsung. Sebagai kemungkinan lain, kegiatan layanan itu sendiri berdampak relatif kecil terhadap pekerjaan di sektor-sektor lain, kecuali industri primer (lihat kolom terakhir dalam Tabel 3.6).

Gambar 3.5 menggambarkan sebagian hasil ini untuk industri manufaktur. Industri ringan yang mampu menyerap banyak pekerja menciptakan sebagian besar pekerjaan secara langsung sebagai hasil dari ekspor. Namun di industri berat dan industri kimia, ekspor menciptakan lebih banyak pekerjaan secara tak langsung di sektor jasa dibandingkan sektor ini. Pekerjaan dalam kegiatan transportasi, perdagangan serta keuangan dan bisnis lain dihasilkan melalui investasi di bidang kegiatan manufaktur yang lebih banyak menyerap modal.

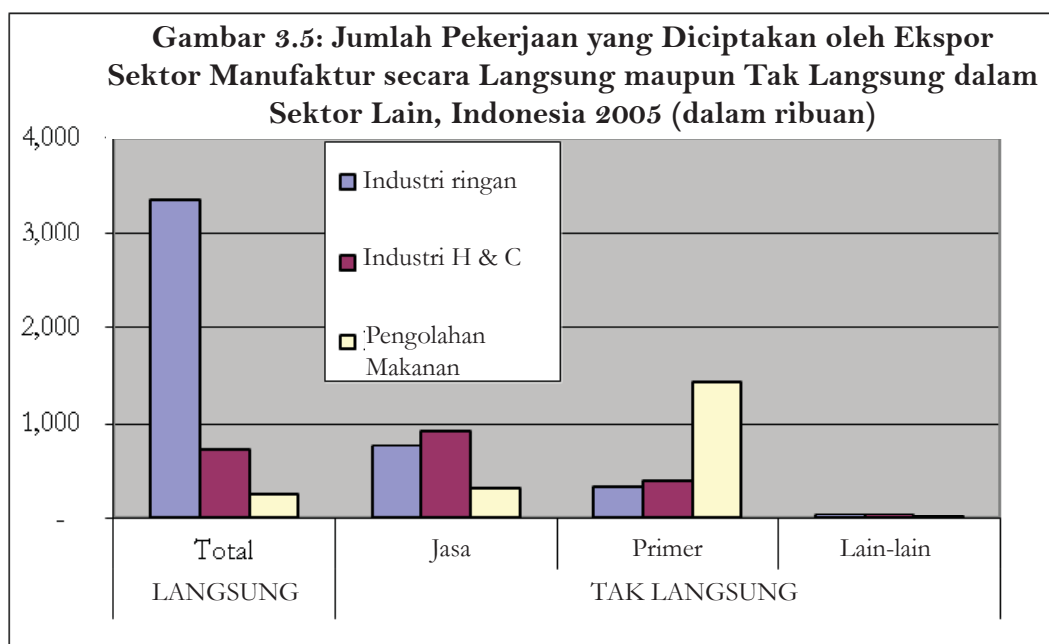
## Dampak Biaya Jasa terhadap Daya Saing dan Pekerjaan

Sebagaimana yang ditekankan di atas, salah satu karakteristik jasa adalah bahwa ia memainkan peran penting dalam pekerjaan dan produksi sektor-sektor lain. Berdasarkan tabel input-output kita dapat memperoleh gambaran tentang seberapa penting jasa untuk biaya produksi di berbagai kegiatan ekspor. Data ini juga membantu menunjukkan jasa mana yang memainkan peran penting dalam menentukan biaya. Persoalan yang lebih luas terkait dengan daya saing: sektor jasa yang efisien dan kompetitif kemungkinan besar akan mampu menekan biaya produksi, sehingga dapat meningkatkan output, investasi dan pekerjaan di sebagian besar industri ekspor.

**Tabel 3.6: Pekerjaan yang Diciptakan melalui Ekspor Masing-masing Industri, dan Hubungannya dengan Sektor-sektor lain, Indonesia, 2005**

Sektor-sektor dimana pekerjaan dihasilkan		Sektor Ekspor			
	Primer	Industri			Jasa
		Pengolahan Makanan	Industri Ringan	Industri berat & kimia	
Sektor Primer	80.3	69.8	7.4	18.9	14.5
Industri					
Proses	0.1	12.7	0.2	0.2	0.6
Ringan	0.6	0.5	74.4	2.4	1.1
Industri berat & Industri kimia	1.8	0.7	0.9	34.7	0.6
Jasa	17.1	16.2	17.2	43.8	83.2
Total	100	100	100	100	100
Jumlah pekerja (juta)	1.4	2.0	4.5	2.1	5.8

Sumber: Dihitung dari Tabel Input-Output, BPS, 2005.



Sumber: Dihitung dari Tabel Input-Output, BPS, 2005.

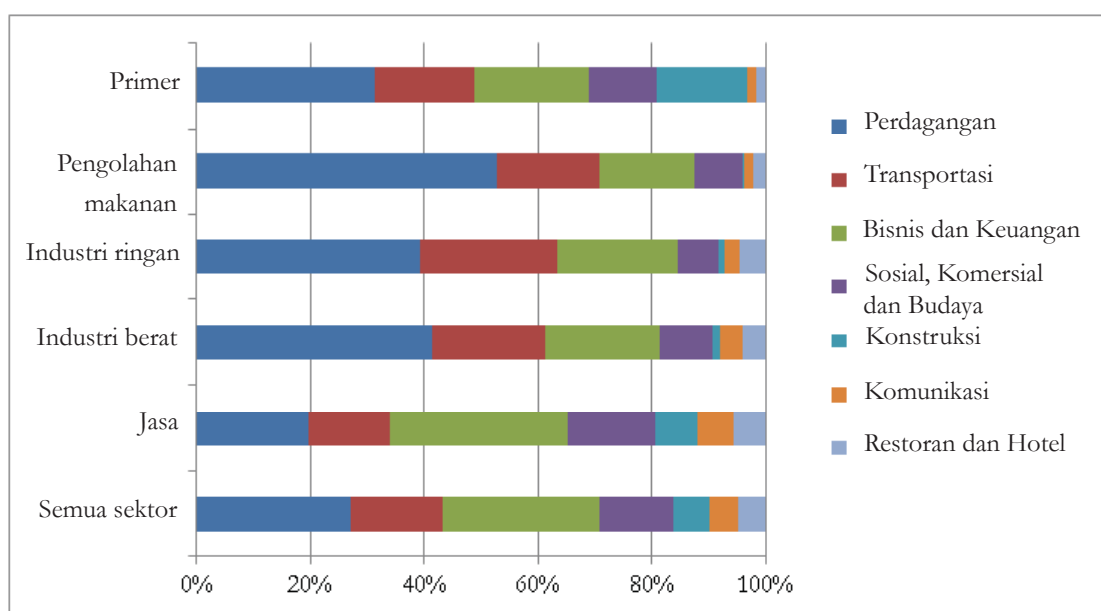
Tabel 3.7 dan 3.8 serta Gambar 3.6 menyajikan beberapa hasil dari kalkulasi ini. Dilihat dari semua ekspor, input jasa adalah sekitar 16 persen dari nilai output. Pangsa besar dari biaya-biaya ini berasal dari jasa yang dihasilkan secara domestik, dan sebagian kecil (kurang dari 2 persen) dari impor. Dibandingkan dengan pangsa mereka dalam total pekerjaan, *real estate* dan layanan bisnis, dan perantara keuangan memberikan kontribusi prosentase yang lebih besar dalam total biaya. Sebaliknya, biaya perdagangan hanya sekitar seperempat total biaya, dibandingkan kontribusi sektor ini hingga hampir 60 persen dari semua pekerjaan dalam kegiatan layanan yang terkait dengan ekspor. Transportasi darat juga memberi kontribusi penting terhadap total biaya dalam industri ekspor. Ini adalah bidang dimana peraturan yang lebih baik (dan biasanya agak longgar) peraturan, dan persaingan yang lebih besar berpotensi mengurangi biaya ekspor, dan berdampak positif terhadap arus pekerjaan di dalam negeri.

**Tabel 3.7: Input Sektor Jasa Domestik dan Impor sebagai Pangsa Nilai Ekspor, menurut Kegiatan Sektor Jasa, Indonesia 2005 (%)**

Kegiatan Sektor Jasa	Sumber Input		
	Domestik	Impor	Total
Perdagangan	3.79	0.00	3.79
<i>Real estate</i> & Layanan bisnis	1.79	1.00	2.79
Perantara keuangan	2.06	0.12	2.19
Budaya & Layanan Hiburan	1.56	0.09	1.65
Transportasi darat	1.26	0.01	1.26
Konstruksi	0.87	0.00	0.87
Restoran & Perhotelan	0.67	0.07	0.74
Komunikasi	0.72	0.01	0.73
Transportasi air	0.41	0.26	0.66
Jasa yang terkait dengan transportasi	0.37	0.14	0.50
Transportasi udara	0.22	0.07	0.29
Layanan Sosial & Masyarakat	0.23	0.05	0.29
Administrasi Publik	0.05	0.00	0.05
Kereta api	0.03	0.00	0.03
Total Pangsa Biaya Input Jasa	14.02	1.81	15.83

Sumber: Dihitung dari Tabel Input-Output, BPS, 2005.



**Gambar 3.6: Kontribusi, selama Beberapa Tahun Pilihan, Kegiatan Layanan terhadap Biaya Sektor Jasa Domestik dalam Industri Ekspor Utama (%)**

Sumber: Dihitung dari Tabel Input-Output, BPS, 2005.

**Tabel 3.8: Input Sektor Jasa Domestik sebagai Pangsa Nilai Output dalam Setiap Kegiatan Layanan, Menurut Sektor Utama, Indonesia 2005 (%)**

Kegiatan Jasa	SEKTOR KEGIATAN					Semua sektor
	Primer	Makanan Olahan	Manufaktur Ringan	Manufaktur Berat	Jasa	
Perdagangan	1.4	5.7	5.1	5.0	3.8	3.79
Perantara keuangan	0.6	1.3	1.9	1.1	3.2	2.06
Real Estate & Bisnis	0.3	0.5	0.9	1.3	3.0	1.79
Budaya & Hiburan	0.5	0.8	0.7	0.9	2.5	1.56
Transportasi darat	0.5	1.1	2.0	1.4	1.4	1.26
Konstruksi	0.7	0.0	0.1	0.2	1.44	0.87
Komunikasi	0.1	0.2	0.4	0.5	1.2	0.72
Restoran & Perhotelan	0.1	0.2	0.6	0.5	1.1	0.67
Transportasi air	0.2	0.5	0.7	0.5	0.4	0.41
Jasa yang terkait dengan transportasi	0.1	0.2	0.3	0.3	0.6	0.37
Sosial & Masyarakat	0.0	0.1	0.2	0.2	0.4	0.23
Transportasi udara	0.1	0.1	0.1	0.1	0.4	0.22
Administrasi publik	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.05
Kereta Api	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.03
Total Biaya	4.6	10.7	13.0	12.0	19.5	14.02

Sumber: Dihitung dari Tabel Input-Output, BPS, 2005

Biaya yang dikeluarkan oleh kegiatan bisnis, ril estat dan sektor keuangan sangat menonjol, di antara biaya sektor jasa domestik di berbagai sektor ekspor. Walaupun jasa domestik berperan kecil dalam biaya produk primer, namun biaya mereka lebih tinggi di sektor manufaktur, terutama manufaktur ringan, dimana perdagangan, transportasi darat dan perantara keuangan memberikan kontribusi yang lebih besar terhadap biaya domestik. Memastikan biaya-biaya ini diminimalisir terutama di bidang industri ringan, kemungkinan besar dapat diimbangi melalui daya saing internasional yang lebih baik serta penciptaan lapangan pekerjaan, dalam bersaing dengan Negara-negara lain di Asia Timur seperti Vietnam, Kamboja, Thailand dan China.



# Peran Migrasi Tenaga Kerja dan Remitan dalam Menciptakan Lapangan Pekerjaan di Sektor Jasa

Perpindahan ke luar negeri adalah salah satu bidang dimana tenaga kerja secara langsung diwujudkan dalam ekspor dan impor jasa. Secara absolut, Indonesia telah menjadi pemasok besar tenaga kerja kontrak yang sebagian besar tidak memiliki keterampilan ke Asia Timur dan Timur Tengah selama satu dekade terakhir ini. Indonesia juga merupakan Negara tujuan bagi tenaga kerja terampil dan profesional secara temporer terutama dari Asia.<sup>16</sup> Kedua arus perpindahan ini memberi kontribusi besar terhadap kesejahteraan dan pertumbuhan, serta membantu menciptakan lapangan pekerjaan, walaupun mereka merupakan pangsa yang kecil dalam total tenaga kerja secara keseluruhan.

Perpindahan pekerja dan transfer internasional sangat menguntungkan ekspor tenaga kerja (TKI). Remitan dari migrasi ke luar sangat besar (Indonesia berada di peringkat 20 terbesar dalam hal tingkat penghasilan devisa tahunan).<sup>17</sup> Sebaliknya, remitan penghasilan pekerja asing yang bekerja di Indonesia adalah lebih kecil yaitu \$1.7 milyar tahun 2010, walaupun nilai rata-rata remitan jauh lebih besar untuk pekerja asing (TKA) yang bekerja di Indonesia.

Bagi TKI, dua masalah kebijakan besar yang saling terkait adalah rendahnya keterampilan pekerja yang bekerja ke luar negeri serta rendahnya upah dan kondisi kerja yang dihadapi TKI di luar negeri. Tampaknya persoalan ini tidak dapat diselesaikan dalam waktu semalam jika Indonesia ingin mempertahankan tingkat ekspor tenaga kerja yang tinggi.

Dari sisi impor, masalah utama kebijakan adalah mengontrol masuknya TKA, berbeda dengan kebijakan yang lebih terbuka yang diterapkan terhadap tenaga kerja terampil dari luar negeri di beberapa Negara tetangga. Pertanyaan utama dari kebijakan ini adalah mengapa Indonesia menerapkan begitu banyak pembatasan terhadap impor TKA padahal suplai tenaga kerja yang sangat terlatih sulit memenuhi permintaan yang ada.

Kami akan melihat kedua perpindahan ini secara lebih terperinci di bawah ini.

16 Ekspor tenaga kerja terutama ke Malaysia dan Timur Tengah sudah signifikan sebelum terjadi krisis keuangan Asia (Hugo, 2000)

17 Lihat Bank Dunia (2011: 13). Di antara negara-negara Asia Tenggara, Filipina ada di peringkat tertinggi dengan perkiraan penghasilan \$21.3 milyar tahun 2010. Peringkat Indonesia di belakang Vietnam. Meskipun demikian, tidak seperti Indonesia yang sangat tergantung pada remitan dari pekerja kontrak temporer, kedua negara ini punya diaspora besar penduduk permanen di luar negeri. Koridor imigrasi bilateral Malaysia-Indonesia diperkirakan ada di peringkat 14 di dunia dalam hal jumlah pekerja migran.

## Tenaga kerja Indonesia yang Bekerja di Luar Negeri<sup>18</sup>

Komposisi ekspor tenaga kerja Indonesia, TKI, dan remitan dipengaruhi oleh berbagai faktor. Faktor-faktor ini mencakup karakteristik suplai pekerja; sifat pekerjaan dari sisi permintaan; dan peraturan pekerja migran baik di negara pengirim maupun negara penerima. Sebagian besar TKI bekerja di sektor jasa dengan upah rendah, terutama pekerjaan domestik, seperti pengasuh, sopir dan pekerja konstruksi. Perkiraan nilai remitan adalah sekitar \$6.7 milyar tahun 2010 (yaitu lebih kurang sama dengan angka yang tercatat tahun 2011). Angka ini sedikit lebih kecil dari penghasilan dari pariwisata pada tahun yang sama, dan setara dengan sepertiga semua jasa ekspor, atau sekitar 3-5 persen dari total penghasilan devisa. Walaupun tidak banyak berbeda dengan penghasilan dari beberapa komoditas ekspor yang utama, namun remitan adalah transfer langsung ke keluarga sehingga kemungkinan besar memiliki dampak yang jauh lebih besar terhadap kesejahteraan mereka.<sup>19</sup>

Jumlah total remitan meningkat secara gradual dari pertengahan tahun 2000an, walaupun stok pekerja migran diperkirakan sedikit menurun. Penurunan ini diperkirakan sebesar 10 persen: dari 4,7 juta tahun 2006 menjadi 4,3 juta tahun 2010.<sup>20</sup> Nilai remitan meningkat, dikarenakan oleh kenaikan jumlah TKI di Negara-negara berupah tinggi di Asia Timur – terutama Taiwan dan Hongkong. Hal ini diimbangi dengan pangsa migran yang lebih kecil yang pergi ke Negara tetangga Malaysia (Gambar 4.1), yang memiliki tingkat upah terendah dari Negara—negara penerima utama yang lain.

Gambar 4.2 dan 4.3 memperlihatkan uraian dan remitan menurut Negara tujuan utama. Walaupun pangsa remitan yang dikirim dari Malaysia menurun dari 49 tahun 2006 menjadi 42 persen tahun 2010, sementara dari Arab Saudi meningkat dari 25 menjadi 29 persen. Angka ini juga meningkat di beberapa Negara Asia Timur dan di beberapa Negara tujuan yang lebih kecil (misalnya Eropa), dimana nilai remitan per kapita sangat tinggi.

Oleh karena itu, perbedaan besar remitan per pekerja dan perkiraan perubahannya dari waktu ke waktu sangat menonjol. Nilai remitan tinggi dan meningkat di Jepang, Taiwan dan Negara-negara 'lain', berbeda dengan kenaikan remitan tahunan yang lebih rendah per pekerja, di Malaysia dan beberapa Negara Timur Tengah (Gambar 4.4).

Kedua, berdasarkan diskusi publik tentang kebutuhan untuk beralih dari ketergantungan pada migran informal ke sektor formal, kita dapat memperkirakan bahwa perbedaan remitan per TKI mungkin terkait erat dengan jumlah pekerja migran 'informal' di Negara-negara tujuan.<sup>21</sup> Hal ini tampaknya bukan menjadi masalah. Jepang, Taiwan dan Hongkong mempekerjakan banyak pekerja informal (dan perempuan) dari Indonesia, namun remitan rata-rata relatif tinggi. Sebagai contoh, sebagian besar TKI bekerja di rumah tangga, sebagai pengasuh orang tua di Taiwan dan Hong Kong.

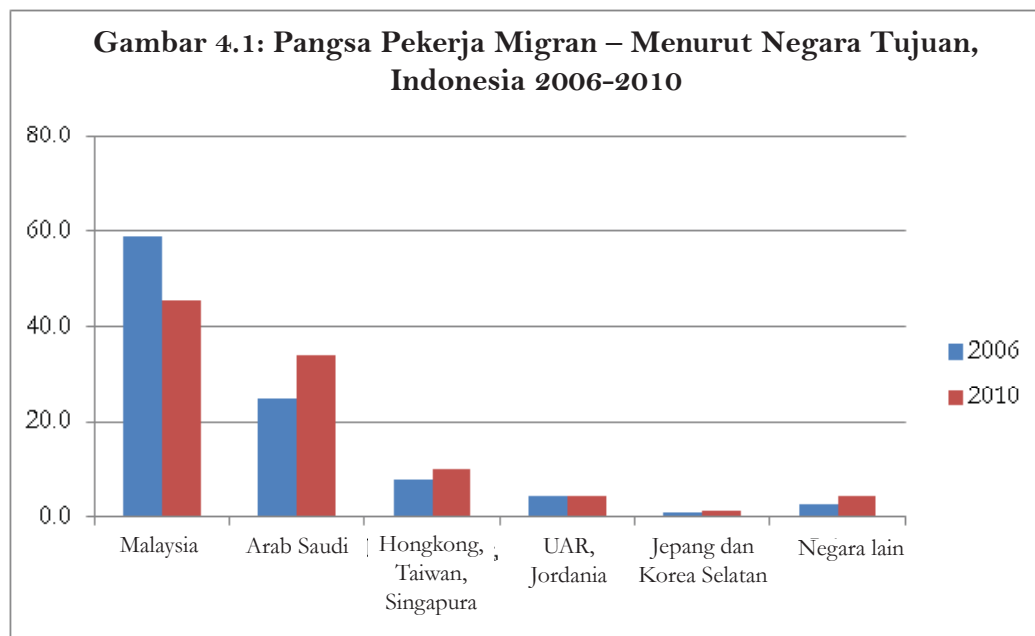
18 Selama beberapa tahun terakhir, Bank Indonesia menunjukkan minatnya untuk mengetahui besar penghasilan devisa dan pembayaran yang terkait dengan pekerjaan orang asing. Berkat beberapa survei seksama, terutama di tahun 2008, kini kami punya pemahaman yang lebih baik tentang jumlah pekerja di luar negeri, di luar data yang tidak lengkap tentang penempatan berdasarkan arahan kebijakan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan manajemen Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI). Catatan pemerintah tentang penempatan hanya sekitar 40% dari semua migran internasional. Lihat Bank Indonesia (2011).

19 Angka ini kurang dari penghasilan yang diperoleh dari kegiatan-kegiatan ekspor lain yang utama; nilai remitan adalah sekitar sepertiga hingga separuh nilai ekspor batubara, kelapa sawit dan TCF (teknis, pakaian dan alas kaki) tahun 2010. Lihat Bank Indonesia, Statistik Neraca Pembayaran.

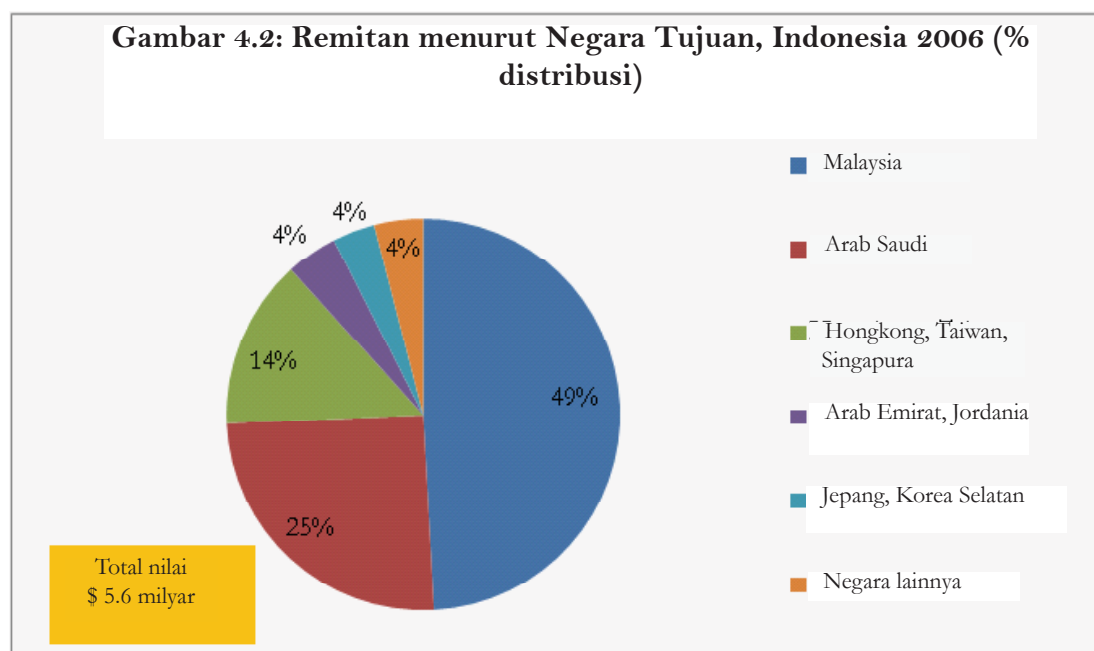
20 Perkiraan stok pekerja migran turun lagi menjadi 4,2 juta selama kuartal pertama tahun 2011.

21 Dalam konteks diskusi tentang pekerja migran, informal mengacu pada tiga kategori pekerja: pekerja rumah tangga (sebagai kelompok terbesar), pengasuh orangtua yang bekerja di rumah tangga dan sopir. Formal mengacu pada semua pekerja berupah di perusahaan swasta skala besar maupun kecil.

Sebaliknya, Malaysia diperkirakan memiliki pangsa pekerja sektor formal terbesar di antara Negara—negara tujuan pekerja migran yang lebih besar, dan pangsa tertinggi pekerja migran yang tidak terdaftar.<sup>22</sup> Tingkat upah domestik dan perubahannya dari waktu ke waktu adalah faktor yang lebih penting dalam menentukan besar remitan yang dikirim pekerja migran, dan bukan apakah mereka bekerja di sektor formal atau informal.



Sumber: Bank Indonesia, Statistik Neraca Pembayaran, 2006 dan 2010.



Sumber: Bank Indonesia, Statistik Neraca Pembayaran, 2006 dan 2010.

22 Pada tahun 2010, Malaysia mencatat lebih dari dua pertiga dari semua pekerja Indonesia di sektor formal, pekerja berupah yang bekerja di luar negeri, terutama di sektor konstruksi, perkebunan dan manufaktur. Meskipun demikian, di negara tujuan, pekerja informal tampaknya memperoleh upah kurang dari pekerja di sektor formal (Bank Indonesia, 2011).

Walaupun besar rata-rata remitan per pekerja adalah indikator penting dari kesejahteraan keluarga pekerja migran, namun pada prakteknya, tingkat upah sebenarnya yang diterima masing-masing pekerja dan nilai remitan dirumitkan oleh biaya rekrutmen dan pemotongan. Biaya dan pemotongan sangat bervariasi tergantung daerah dimana mereka direkrut serta besar biaya yang ditanggung oleh calo dan perusahaan perekrut di tingkat daerah (Kuncoro, et al., 2011). Sebagai contoh, pekerja yang direkrut untuk bekerja di negara-negara Asia Timur yang lebih menguntungkan dilaporkan dikenakan pemotongan (sebagian besar resmi) dari upah mereka untuk jangka waktu yang lebih lama daripada mereka yang pergi kerja ke Timur Tengah. Kuncoro et al. (pp. 15-19) menyatakan bahwa tingginya pemotongan terutama mereka yang bekerja di Malaysia, membuat banyak pekerja migran yang lebih suka mengambil jalur 'ilegal', sebagai pekerja migran yang tidak terdaftar, agar dapat menghindari sebagian besar biaya wajib pemerintah, ditambah biaya untuk calo dan perusahaan perekrut.<sup>23</sup>

## Arus Terbaru Pekerja Migran

Bagaimana dengan arus pekerja migran ke luar negeri? Data tentang hal ini kurang lengkap, dan ada banyak kesenjangan tentang angka penempatan secara absolut.<sup>24</sup> Meskipun demikian, data ini menunjukkan bahwa sekitar 75 persen pekerja migran adalah perempuan selama beberapa tahun terakhir, sebagian besar dari mereka bekerja di sektor informal yaitu sebagai pekerja rumah tangga (PRT).<sup>25</sup> Hal ini benar adanya terutama di Timur Tengah, serta kasus yang ada di Singapura dan Hong Kong. Dimana di kedua Negara yang disebutkan terakhir ini, hampir 100 persen TKI bekerja sebagai PRT. Jenis pekerjaan penting lainnya adalah pengasuh orang tua, sopir dan pekerja konstruksi. Sementara pekerja di sektor manufaktur dan perkebunan juga penting dalam kasus Malaysia.

Penempatan PRT dilaporkan turun drastis sejak pertengahan tahun 2011 karena larangan kontrak-kontrak baru untuk penempatan di Saudi Arabia, sejak bulan September 2011. Larangan ini diterapkan sebagai reaksi atas pemancungan seorang PRT Indonesia pada bulan Agustus 2011.<sup>27</sup> Akibatnya, diperkirakan jumlah pekerja sektor formal akan melebihi jumlah pekerja baru di sektor informal yang disetujui melalui program-program pemerintah untuk pertama kali pada tahun 2011.<sup>28</sup> Meskipun demikian, Indonesia diperkirakan akan menemui kesulitan yang lebih besar untuk bersaing dengan Negara-negara Asia yang lain seperti Filipina dan India dalam menempatkan pekerja yang lebih terampil di luar negeri, terutama untuk pekerjaan-pekerjaan yang membutuhkan tingkat kemahiran berbahasa Inggris yang baik.

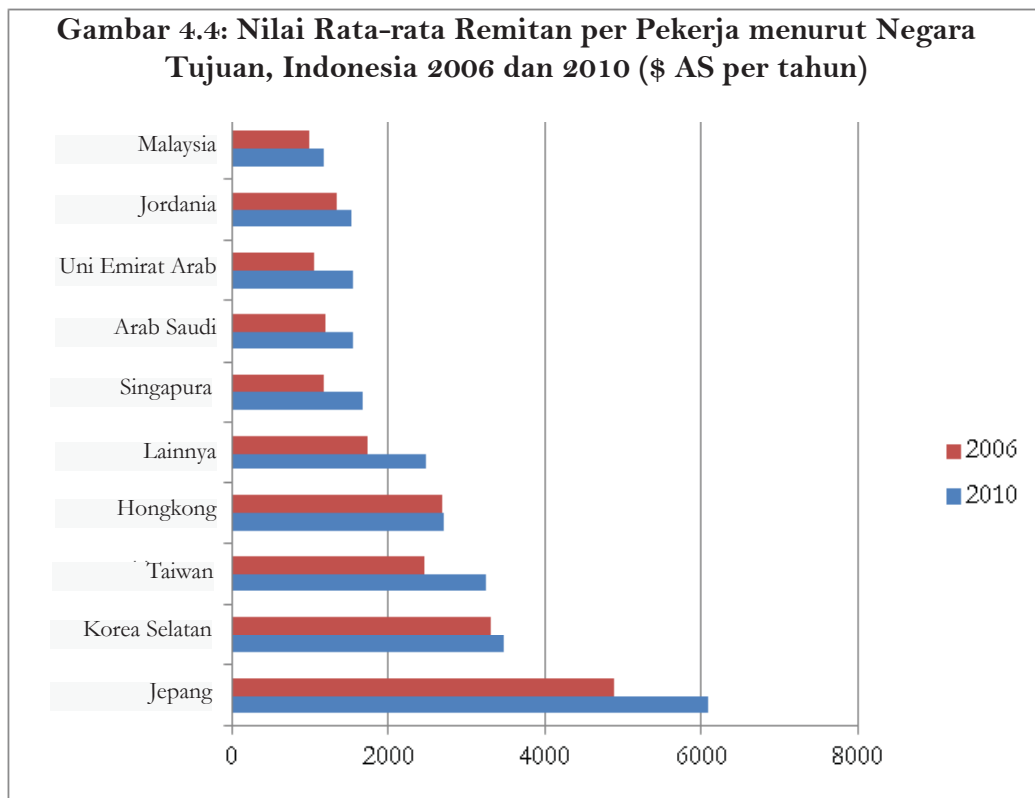
23 Tidak semua jelas tentang mengapa biaya rekrutmen sangat berbeda antar negara; Kuncoro et al. menyatakan hal ini sebagian dikarenakan oleh biaya dan keseimbangan antara penawaran dan permintaan akan pekerja migran dan pekerjaan migran.

24 Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi hanya melaporkan data tentang pekerja yang dikirim ke luar negeri di bawah pengawasan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI).

25 Gender tampaknya mempengaruhi dampak kesejahteraan dari remitan yang dikirim pulang untuk kasus Indonesia; penelitian berdasarkan data IFLS menyatakan bahwa remitan dari pekerja migran perempuan memperoleh manfaat yang lebih besar di rumah (Nguyen dan Purnamasari, 2011). Pada tahun 2010, diperkirakan 601,000 dari 860,000 pekerja yang dikelola lembaga pemerintah diklasifikasikan sebagai pekerja informal.

27 Saudi Arabia tercatat memiliki lebih dari separuh PRT Indonesia yang bekerja di luar negeri selama beberapa tahun terakhir ini. Sebagai respon terhadap pemenggalan dan perlakuan buruk terhadap PRT Indonesia, pemerintah berencana untuk mengurangi penempatan PRT secara resmi di luar negeri hingga 50,000-75,000 per tahun, turun dari target 300,000 tahun 2011 menjadi 100,000 tahun 2015, lalu hanya 25,000 tahun 2017 (data from Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi yang tidak dipublikasikan).

28 Pangsa besar TKI tentunya tidak terdaftar (diperkirakan lebih dari 50% di Malaysia dan mungkin sekitar 10-20% di negara-negara Timur Tengah), walaupun proporsi ini tampak jauh lebih kecil di negara lain, seperti negara-negara tujuan migrasi yang dikelola secara ketat di Asia Timur. Pangsa pekerja migran di sektor formal diperkirakan meningkat akibat larangan pengiriman pekerja ke beberapa negara Timur Tengah.



Pengalaman di Jepang terkait perawat dan pengasuh berdasarkan Perjanjian Kemitraan Ekonomi (EPA) yang ditandatangani tahun 2007 bersifat mendidik.<sup>29</sup> Target sudah disepakati berdasarkan EPA untuk mengirim 1000 orang pekerja ke Jepang dan bekerja sebagai perawat dan pengasuh orangtua. Dari awal program ini tahun 2008, hanya 363 orang perawat dan 428 pengasuh sudah ditempatkan di Jepang pada bulan Agustus 2011, masih kurang 200 dari target yang ditetapkan. Walaupun ada banyak perawat di Indonesia, namun pada prakteknya, pemerintah Indonesia kesulitan merekrut perawat yang memiliki pendidikan tinggi dan memenuhi syarat serta memiliki pengalaman yang memadai, serta mahir dalam berbahasa Jepang.<sup>30</sup> Bahkan yang lebih sulit lagi adalah proses sertifikasi untuk pekerjaan sekarang, setelah bekerja selama tiga tahun pertama.<sup>31</sup>

Kemahiran dalam berbahasa Jepang telah menjadi hambatan utama untuk lulus ujian, dengan bahan ujian yang sama persis dengan ujian yang diambil perawat Jepang yang ingin memperoleh akreditasi. Sangat sulit bagi perawat asing untuk lulus ujian, walaupun jika mereka sangat berkompeten dan memiliki pengetahuan luas dalam hal teori dan praktek merawat. Dalam hal ini, persyaratan tes yang akan diambil dalam bahasa Jepang tampaknya berfungsi sebagai ‘hambatan non-tarif’ untuk masuk ke pasar tenaga kerja Jepang, atas segala hal yang bersifat temporer.

Walaupun ini mungkin contoh yang ekstrim, namun contoh ini memperlihatkan dua hambatan besar yang dihadapi pekerja Indonesia yang berketerampilan, dalam mencari pekerjaan di luar negeri.

29 Penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada Dr. Kazutoshi Chatani atas bantuannya dalam menyediakan sebagian data tentang penempatan pekerja Indonesia di Jepang.

30 Calon perawat dan pengasuh diberi pelatihan bahasa selama tiga bulan di Indonesia dan 6 bulan di Jepang sebelum mengambil pekerjaan ini.

31 Tidak ada pengasuh yang mengikuti tes ini pada bulan Agustus 2011, karena mereka diharuskan punya pengalaman kerja 4 tahun di Jepang dulu. Ujian akhir harus diambil perawat dan pengasuh untuk memperoleh akreditasi penuh untuk melanjutkan pekerjaan di Jepang. Hithero, hanya 17 orang perawat atau kurang dari 5 persen jumlah total perawat yang dilatih mampu lulus ujian ini dan tidak diperbolehkan melanjutkan pekerjaan di Jepang setelah kontrak 3 tahun mereka berakhir.



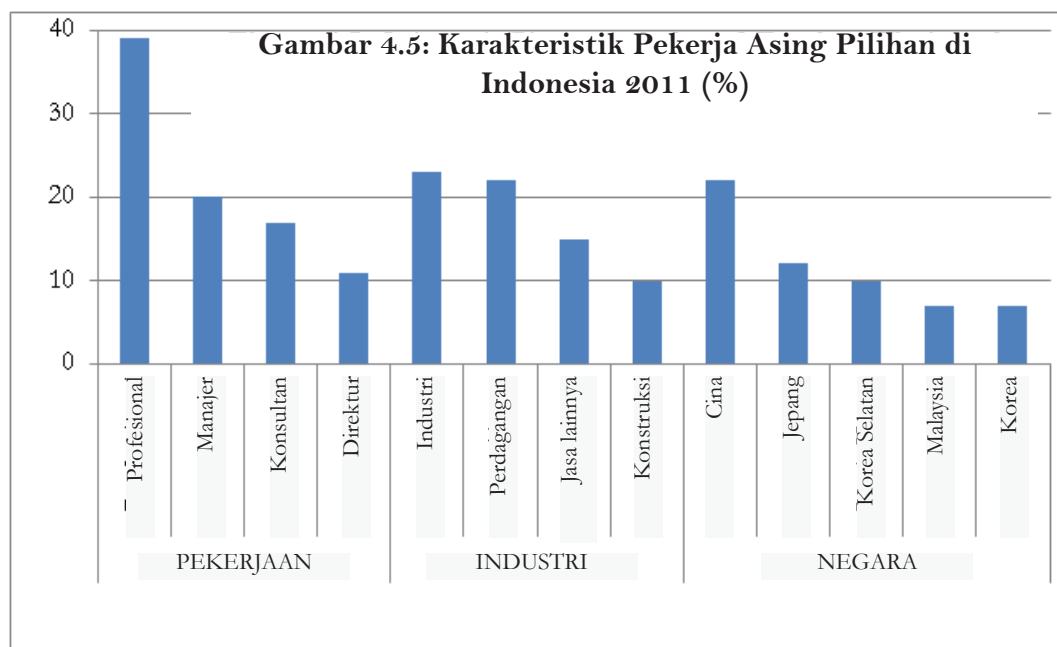
Hambatan pertama terkait dengan bahasa sedangkan hambatan kedua terkait dengan mutu pendidikan yang mereka peroleh di lembaga-lembaga dalam negeri, serta pengakuan terhadap gelar Indonesia di luar negeri. Kedua hambatan ini telah dianggap sebagai masalah dalam penelitian terbaru tentang pendidikan di Indonesia (Suryadarma, 2011).

## Migrasi Tenaga Kerja Terampil ke Dalam Negeri

Indonesia mengimpor pekerja migran dalam jumlah kecil, sementara proporsi pekerja yang besar bekerja di perusahaan asing berdasarkan kesepakatan transfer, atau sebagai staf teknis dan profesional. Jumlahnya semakin meningkat selama beberapa tahun terakhir ini seperti halnya komposisi TKA yang bekerja di Indonesia.

Sektor jasa merupakan sektor dengan mayoritas pekerja asing, terutama di bidang perdagangan, pendidikan, pariwisata, jasa pengelolaan dan konstruksi (Gambar 4.5).<sup>32</sup> Sebagian besar dari mereka memiliki latar belakang pendidikan tinggi. Bank Indonesia (2010) melalui survei terbarunya tentang pekerja asing mendapati bahwa lebih dari separuh sampel pekerja asing memiliki gelar minimal S1.

Jumlah pekerja asing yang bekerja di Indonesia berdasarkan kontrak meningkat tajam sejak pertengahan tahun 2000an, lebih dari dua kali lipat dari angka yang tercatat pada tahun 2005 s/d 2011 (yaitu dari 26.000 tahun 2005 menjadi sekitar 57.000 tahun 2011; lihat Gambar 4.6). Walaupun fakta bahwa peraturan telah dibuat begitu ketat terkait persetujuan untuk pekerja asing, termasuk dengan upah untuk pekerja asing rendahan sebesar \$100 per bulan.<sup>33</sup> Namun jumlah mereka anjlok setelah terjadi Krisis Keuangan Asia hingga kurang dari 20.000 dan perlahan pulih pada pertengahan 2000an; selanjutnya, jumlahnya meningkat cepat, pada saat perekonomian membaik, dan investasi asing mulai masuk kembali mulai tahun 2005. Sebagaimana disebutkan di atas, remitan berjumlah kurang dari Rp. 2 milyar, atau kurang lebih sepertiga nilai remitan yang dikirim kembali ke Indonesia dari TKI.

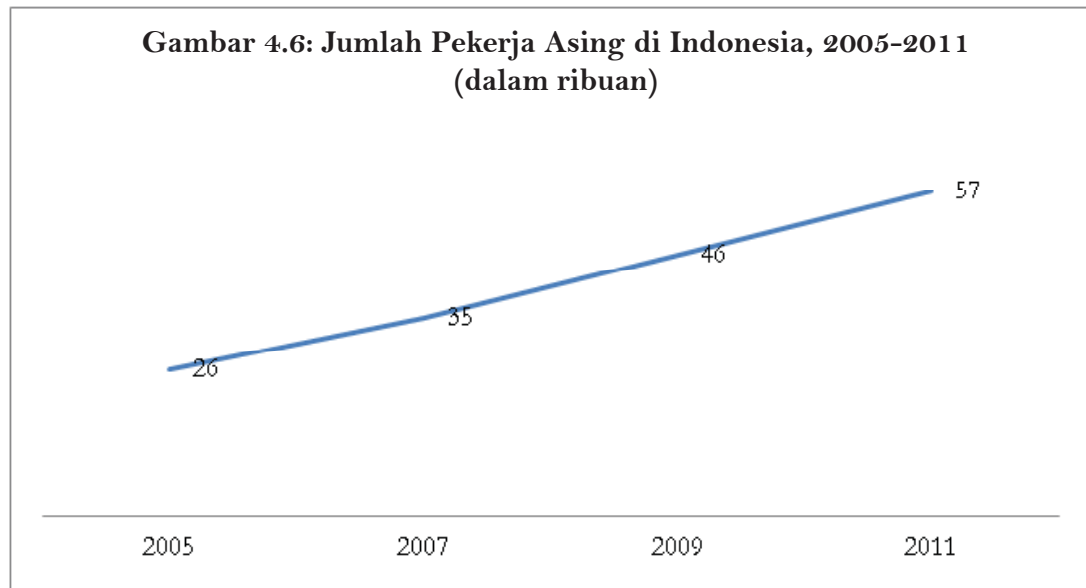


Sumber: Bank Indonesia, Survei TKI yang Bekerja di Luar Negeri, 2011 (tidak dipublikasikan)

32 Gambar 4.5 hanya mencatat tentang pekerjaan, industri dan negara-negara tempat tinggal yang punya banyak pekerja asing. Dalam Gambar 4.5, kategori di masing-masing kelompok tidak berjumlah 100.

33 Lihat Bagian 5 di bawah ini untuk memperoleh informasi lebih lanjut.

Komposisi ini juga berubah dari waktu ke waktu. Yaitu proporsi kecil dari jumlah yang tercatat 5 tahun lalu, migran China (terutama bekerja dengan kontrak konstruksi besar) berjumlah sekitar seperlima dari angka tersebut, atau lebih dari 10.000 pekerja tahun 2011 (lihat Gambar 4.5). Untuk pertama kalinya, angka ini melebihi jumlah yang tercatat di Jepang dan Korea yang merupakan kelompok pekerja asing yang dominan sepanjang tahun 2000an. Ini adalah bagian dari kecenderungan yang lebih umum dari pekerja Asia, yang meningkat sejak krisis keuangan Asia. Sebagai contoh, pekerja India dan Filipina kini merupakan kelompok besar dari tenaga kerja ekspatriat, menggantikan orang Amerika dan Australia yang sebelumnya merupakan kelompok TKA tersebut setelah krisis tahun 1998.



*Sumber: Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, statistik tidak dipublikasikan.*

Pangsa yang sangat besar (sekitar 20%) TKA kini bekerja di luar pulau Jawa dalam industri sumber daya alam (Bank Indonesia, 2010). Kelompok ini kemungkinan besar meningkat selama beberapa tahun terakhir ini, walaupun kami tidak punya data tentang kecenderungan berdasarkan daerah di Indonesia. Meskipun demikian, mayoritas ekspatriat masih terkonsentrasi di ibukota Jakarta yaitu sekitar 30.000 tahun 2009.

Dalam hal jenis pekerjaan, banyak TKA (hampir 40%) adalah profesional, yang bekerja di berbagai sektor, lalu diikuti dengan manajer dan konsultan. Staf teknis dan supervisor adalah dua kelompok pekerjaan yang jumlahnya meningkat tajam selama beberapa tahun terakhir ini, perkembangan yang mungkin terkait dengan pangsa besar pekerja China yang bekerja di proyek-proyek konstruksi.

Pada Bagian 5 di bawah ini, kami membahas masalah kebijakan yang terkait dengan perpindahan pekerja profesional ke Indonesia, dan antar negara di kawasan ASEAN secara lebih umum. Meskipun demikian, jumlahnya perlu dimasukkan ke dalam perspektif. Walaupun jenis pekerjaan para pekerja asing adalah subyek yang sensitif terhadap politik, namun jumlahnya masih sangat kecil untuk sebuah negara seukuran Indonesia. Bahkan dalam pekerjaan di sektor modern, jumlahnya relatif kecil: sekitar 0,5% dari semua pekerja kerah putih di Indonesia tahun 2010.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Angka ini nyaris 10-20% dari jumlah semua pekerja profesional dan manajer terdiri dari pekerja asing di Singapura, sementara di Malaysia, proporsinya lebih sedikit.

Dikarenakan suplai PRT perempuan non terampil mendominasi migrasi ke luar negeri, maka kebijakan dikonsentrasikan pada upaya untuk mengubah keseimbangan antara pekerja migran di sektor ‘informal’ seperti PRT dan aliran sedikit pekerja di sektor ‘formal’ ke luar negeri. Kebijakan ini juga difokuskan pada upaya untuk mengurangi pemakaian pekerja asing profesional terampil di Indonesia, dikarenakan tingginya tingkat pengangguran di kalangan mereka yang berpendidikan. Persoalan ini dibahas dalam Bagian 5.

# Masalah Kebijakan

Di bidang kebijakan, tidak ada fokus yang jelas tentang inisiatif untuk mendorong pekerjaan di sektor jasa yang terkait dengan perdagangan, tidak seperti perdebatan tentang kebijakan pertumbuhan dan pekerjaan di sektor pertanian dan manufaktur yang sudah lebih umum (ILO, 2012). Masalah kebijakan yang paling penting terkait dengan peraturan yang lebih baik (biasanya jarang) tentang banyaknya industri jasa yang terkait dengan persaingan dalam industri barang-barang yang dapat diperdagangkan maupun yang tidak dapat diperdagangkan, termasuk industri jasa yang lain. Seperti yang kita lihat pada bagian sebelumnya, hasil dari peraturan yang lebih baik mungkin penting dalam hal pekerjaan, yaitu persoalan kedua yang terkait secara khusus dengan upaya untuk mempromosikan perdagangan jasa dengan menyediakan keterbukaan yang lebih besar melalui perjanjian perdagangan ('bebas') preferensial di tingkat regional maupun bilateral atau PTA. Bagi Indonesia, hal yang paling penting adalah komitmen yang dibuat melalui AFA, Perjanjian Kerangka Kerja ASEAN tentang Jasa.

Dalam bagian ini, kami membahas tentang negosiasi internasional melalui AFAS. Bagian ini juga membahas tentang kebijakan ekspor tenaga kerja, karena persoalan mempengaruhi ekspor ekspor tenaga kerja terampil Indonesia ke luar negeri, dan impor tenaga kerja terampil untuk meningkatkan produktivitas di dalam negeri. Di samping itu, ia mengatasi masalah kebijakan yang terkait dengan ekspor dan kesejahteraan pekerja non terampil, termasuk kebijakan baru yang diterapkan baru-baru ini untuk melindungi TKI di luar negeri.

## Menciptakan industri jasa yang lebih kompetitif

Beberapa penelitian menunjukkan bahwa Indonesia sangat moderat dengan standar-standar internasional dalam peraturannya terkait industri jasa yang utama. Ia dibandingkan dengan pemilihan 20-25 OECD yang lain dan negara-negara berkembang dan maju, termasuk beberapa negara di kawasan ASEAN seperti Malaysia, Thailand dan Vietnam (Dee, 2008).<sup>35</sup> Oleh karena itu, Indonesia misalnya lebih restriktif di bidang telekomunikasi, pos dan jasa pengiriman, dan pendidikan yang lebih tinggi,

35 Bagian dari laporan ini berdasarkan pada Dee (2008). Di samping menerapkan model CGE untuk memperkirakan dampak reformasi hukum, Dee juga mendasari penelitiannya pada OECD dan Australian Productivity Commission.

tapi moderat atau kurang restriktif terkait jasa pembuatan jalan, perdagangan ritel dan transportasi penumpang udara.

Dengan bantuan model CGE, Dee memperkirakan bahwa penghapusan beberapa penghambat persaingan di sektor jasa kemungkinan besar akan member hasil yang besar dalam hal output dan pekerjaan, baik untuk investor asing maupun dalam negeri. Indonesia akan memperoleh manfaat terbesar melalui harga (dan biaya) yang lebih rendah, melalui deregulasi layanan distribusi. Industri-industri lain dimana deregulasi diharapkan memberikan manfaat besar adalah jasa telekomunikasi, transportasi maritim dan pendidikan (sesuai urutan kepentingannya), selama jangka menengah hingga panjang. Reformasi melibatkan upaya untuk mencabut pembatasan terhadap partisipasi asing di sektor-sektor ini, baik dalam hal ekuitas maupun partisipasi pekerja asing terampil. Manfaat juga akan masuk dari upaya mempromosikan persaingan dengan mencabut hambatan peraturan yang lebih umum terhadap perdagangan. Contoh hambatan ini antara lain dengan memberikan preferensi khusus untuk UKM dalam hal distribusi, dan persyaratan pendaftaran yang biasanya sulit untuk para penyedia dari dalam maupun luar negeri.

Dalam hal layanan yang berpendidikan lebih tinggi, bidang yang sangat penting untuk membentuk modal manusia dan pengembangan keterampilan, reformasi akan melibatkan upaya untuk meringankan persyaratan bahwa investor asing membentuk ventura bersama penyedia dalam negeri (Dee, 2008: 38-39). Manfaat yang diperoleh dari produktivitas yang lebih baik di sektor pendidikan, serta perekonomian secara keseluruhan. Ia akan diwujudkan melalui pekerjaan dan penghasilan yang lebih baik baik lulusan perguruan tinggi. Ini sangat penting, karena tingkat pengangguran di kalangan mereka yang berpendidikan tertier adalah salah satu masalah penting kebijakan di Indonesia.

Salah satu hasil temuan penting dari model CGE adalah penghapusan diskriminasi terhadap penyedia asing dalam PTA akan membatasi manfaat. Sebagai contoh, Dee memperkirakan bahwa perjanjian perdagangan preferensial akan memberikan hasil kurang dari 10 persen dari keuntungan yang diperoleh dari “reformasi peraturan secara penuh” (Dee, 2008: 43). Hal ini menunjukkan bahwa PTA sering membatasi manfaat umum bagi perekonomian. Ia hanya ditargetkan pada bidang-bidang yang secara langsung mendiskriminasikan orang asing, dan bukan pembatasan wajib yang lebih umum yang menghambat persaingan, sehingga membatasi output dan pekerjaan.

Di samping itu, pentingnya reformasi yang mempromosikan persaingan yang lebih besar di antara penyedia dalam negeri juga perlu ditekankan. Menyediakan akses yang lebih besar untuk persaingan asing melalui liberalisasi perdagangan, aliran modal dan aliran pekerja hanya salah satu aspek deregulasi. Reformasi peraturan lain juga dapat mendorong produktivitas dan pemberian layanan yang lebih murah dan bermutu lebih baik. Di bidang transportasi udara dan telekomunikasi, kenaikan dramatis dalam hal suplai layanan, pada dasarnya telah membuka persaingan di kalangan pemain dalam negeri yang sebelumnya ketinggalan dalam hal harga dan pilihan konsumen yang lebih luas, di Indonesia tahun 2000an (Damuri dan Anas, 2005; Lee dan Findlay, 2006). Dalam hal telekomunikasi, deregulasi tahun 1999 memungkinkan sektor swasta untuk berinvestasi secara langsung tanpa harus berhubungan dengan BUMN. Teledensitas Indonesia meningkat dari 4 persen menjadi 16 persen selama dekade pertama tahun 2000an, sementara pengguna ponsel per 100 orang meningkat dari 2 persen menjadi 92 persen, atau hampir sama dengan apa yang tercatat pada tahun 2010. Perjalanan udara di Indonesia dilaporkan meningkat 5 kali lipat sejak tahun 2000, yaitu mencapai angka 60 juta penumpang tahun 2011 (*Business Times*, 1 Mei 2012)

Indonesia telah mengembangkan satu industri ekspor baru di sektor jasa yang masuk dalam Mode 4. Walaupun ASEAN adalah batu loncatan penting untuk keterlibatan perusahaan jasa di luar negeri, namun Indonesia telah terlibat dengan beberapa negara lain secara lebih intensif selama beberapa tahun terakhir ini. Di hampir semua bidang ini, impor beberapa jasa pilihan dapat memberi kontribusi penting bagi persaingan internasional, terutama di bidang jasa modern seperti pendidikan, perbankan,

transportasi dan komunikasi. Salah satu masalah besar di bidang seperti pendidikan dan logistik adalah kurangnya konsistensi dengan kerangka hukum, terutama pertentangan dengan UU investasi yang lebih 'liberal' dan kadang-kadang peraturan pelaksana yang bersifat restriktif. Di samping itu, keduanya bertentangan dengan peraturan menteri, yang cenderung lebih restriktif, terutama yang terkait dengan partisipasi asing (Tongzon, 2009; Magiera, 2011).

Di samping kandidat nyata seperti Singapura dan Malaysia di kawasan ASEAN, di antara negara yang paling penting adalah Jepang, mitra dagang terbesar Indonesia selama bertahun-tahun, Saudi Arabia, negara tujuan 200.000 sampai 300.000 jemaah haji dari Indonesia selama beberapa tahun terakhir ini, dan Australia, negara terdekat bagi sebagian besar provinsi di kawasan Indonesia timur. Layanan bisnis khususnya memiliki peluang untuk mengembangkan impor dan ekspor, terutama melalui ekspor dan impor layanan profesional (Bartlett dan Carmichael, 2009).

Di Singapura dan Malaysia, perbankan dan akuntansi, dan jasa perawat adalah sangat dominan; perusahaan-perusahaan Indonesia telah dilibatkan dalam merancang permainan interaktif dan film kartun/animasi di Jepang; Saudi Arabia adalah negara tujuan beberapa perusahaan konstruksi besar, serta kegiatan non-terampil lainnya seperti perusahaan yang menyediakan jasa kebersihan gedung. Di samping Indonesia sebagai daerah tujuan pariwisata, masyarakat Australia juga belajar bahasa dan keterampilan budaya terkait di Indonesia, serta membuat Indonesia sebagai target untuk konvensi-konvensi nasional. Untuk sebagian besar daerah, akses yang lebih baik ke sektor jasa di luar negeri umumnya dianggap penting secara regional dan bilateral daripada melalui WTO dan GATS.

Kementerian Perdagangan secara khusus telah mengidentifikasi layanan-layanan kreatif dimana Indonesia punya kapasitas untuk mengembangkannya ke pasar internasional (Kementerian Perdagangan, 2008). Masyarakat Indonesia dipercaya punya keunggulan komparatif di bidang artistik, desain komputer dan industri, arsitektur, dan kesenian audio dan visual. Walaupun jumlahnya masih sangat kecil, pengalaman perusahaan-perusahaan seperti *Urbane Indonesia*, memberikan dampak, terutama melalui Mode 1 (suplai lintas batas) serta Mode 3 (keberadaan secara komersial) penyediaan layanan-layanan ke luar negeri (lihat Kotak di bawah). Meskipun demikian, pertumbuhan cepat tergantung pada upaya untuk meningkatkan lingkungan bisnis di dalam negeri, termasuk infrastruktur pendukung seperti pasokan listrik.

Meskipun demikian, penyediaan jasa secara langsung di luar negeri oleh perusahaan-perusahaan jasa di Indonesia telah menjadi salah satu strategi untuk mengatasi pembatasan yang membatasi efektivitas MRA. Walaupun hasil ini sulit diukur, namun hasil-hasil ini dilaporkan dicapai di bidang-bidang jasa desain industri dan arsitektur. Manajer *Urbane*, misalnya, melaporkan bahwa dari keterampilan yang diperoleh pekerjaannya dari penelitian dan pekerjaan di luar negeri telah berhasil menyediakan layanan bermutu tinggi di berbagai Negara di kawasan Asia Pasifik (lihat Kotak).

## MENYEDIKAN LAYANAN BERMUTU TINGGI DI LUAR NEGERI

Salah satu perusahaan Indonesia yang berbasis di Bandung, *Urbane*, menyediakan layanan arsitektur di luar negeri untuk beberapa proyek infrastruktur skala besar di Asia sejak tahun 2003. Pendiri perusahaan tersebut, Mochamad Ridwan, awal belajar di California lalu bekerja di luar negeri yaitu di New York dan Hong Kong, termasuk di perusahaan Amerika Serikat, EDAW, yang merupakan perusahaan internasional terkenal di bidang desain dan arsitektur untuk proyek-proyek infrastruktur skala besar. Urbane bekerja sebagai salah satu kontraktor EDAW di beberapa proyek di Asia Tenggara dan China, seperti untuk Waterfront Masterplans di Singapura dan Shao Xing, China, serta Sukhotai Urban Resort Master Plan di Bangkok. Selanjutnya, perusahaan ini merancang proyek-proyek bekerjasama dengan perusahaan multinasional lain di Asia dan Timur Tengah, terutama di kota-kota besar di China (Beijing, Kunming dan Guangzhou).

Secara keseluruhan, perusahaan telah menyelesaikan lebih dari 40 proyek desain besar di luar negeri tahun 2010, sebagian besar dari proyek ini adalah untuk pemerintah kota dan pemerintah kota madya. Di dalam negeri, Urbane terlibat dalam mendesain berbagai proyek bangunan tunggal di Jakarta dan Bandung, seperti Tower I, Universitas Tarumanegara dan Sekolah Internasional Al-Azhar di Bandung, serta beberapa kompleks gedung serba guna. Sebagian besar proyek ini dikelola internet dan bernilai antara \$200,000 (sebagian besar domestik) sampai \$600,000 (sebagian besar asing). Melalui interview, Ridwan menekankan pentingnya pelaksanaan proyek-proyek secara tepat waktu agar berhasil di bidang ini.

## Perjanjian Perdagangan Preferensial Regional: kasus AFAS

Di bidang jasa, reformasi perdagangan intra-ASEAN telah menjadi bidang prioritas dalam negosiasi-negosiasi perdagangan regional Indonesia dengan Negara-negara asing, sebagai bagian terpadu dari upaya menuju Masyarakat Ekonomi ASEAN (AEC), yang diharapkan dapat mencapai arus jasa secara bebas pada tahun 2015. Indonesia telah memperoleh kemajuan dalam memperoleh akses ke pasar tenaga kerja terampil di luar negeri melalui AFAS, daripada secara multilateral dengan WTO melalui GATS. Oleh karena itu, dapat dipahami bila ia memfokuskan perhatiannya pada perjanjian regional, dan bukan dalam konteks multilateral.<sup>36</sup>

Negosiasi berdasarkan AFAS (Perjanjian Kerangka ASEAN di bidang Jasa) mencakup empat 'mode' perdagangan jasa, termasuk Mode 4, yaitu perpindahan manusia secara alami, yang terkait dengan perpindahan pekerja terampil secara temporer. Seperti halnya sebagian besar Negara-negara ASEAN yang lain, pembatasan perdagangan dalam ASEAN relatif kecil untuk Mode 1 (suplai lintas batas) dan Mode 2 (konsumsi di luar negeri) di bidang perdagangan jasa. Hal ini berbeda dengan komitmen menurut Mode 3 (keberadaan komersil, atau investasi asing di sektor jasa) dan Mode 4. Dalam Mode suplai 3 dan 4, pembatasan lebih tersebar ke hampir semua sektor perdagangan jasa (Nurridzki dan Rahardja, 2009).<sup>37</sup> Dalam 10 sektor yang dicakup dalam AFAS, Indonesia hampir tidak menerapkan pembatasan –

36 Meskipun demikian desain jadwal, prinsip umum dan cakupan perjanjian di seluruh industri berdasarkan AFAS hampir sama dengan GATS.

37 Nurridzki dan Rahardja mengevaluasi kemajuan dalam komitmen Indonesia terhadap deregulasi regional dalam hal perdagangan jasa, investasi dan migrasi di kawasan ASEAN, hingga dan termasuk perjanjian yang dibuat dalam putaran ke 7th negosiasi AFAS, yang berakhir tahun 2009. Pada putaran-putaran negosiasi berikutnya berdasarkan AFAS, tujuan yang lebih luas adalah menciptakan Masyarakat Ekonomi ASEAN. Perdagangan bebas, yang ditetapkan secara luas, ditargetkan di ASEAN pada tahun 2015, walaupun beberapa kualifikasi sudah ada dan lebih diharapkan.



dalam Mode 1 atau Mode 2, terkait akses pasar dan perlakuan nasional (pembatasan hanya diberlakukan pada suplier dan/atau investor asing). Suplai jasa desain dan arsitektur secara internasional via internet adalah salah satu bidang dimana perusahaan-perusahaan Indonesia telah melakukan terobosan besar, walaupun arus pekerja terampil Indonesia ke luar negeri relatif terbatas (lihat di bawah ini).

Untuk Mode 3, keberadaan suplier asing dibatasi melalui pembatasan ekuitas asing. Nurridzki dan Rahardja (2009:14-23) memberikan uraian tentang pembatasan ini. Yang paling umum adalah membatasi partisipasi modal asing hingga 49% atau kurang dari kepemilikan mayoritas saham. Pembatasan ini diterapkan pada banyak sektor dan sub-sektor, dan bahkan dalam transportasi udara dan layanan terkait, industri yang sangat dideregulasikan secara domestik menurut standar-standar internasional.

Secara lebih umum, peraturan domestik yang disahkan oleh kementerian lini dianggap sering bertentangan kewajiban-kewajiban yang dibuat secara internasional. Nurridzki dan Rahardja (halaman 28) menyatakan:

*“Partisipasi Indonesia dalam berbagai negosiasi tentang jasa internasional ...tidak dapat menjamin kerangka hukum yang lebih baik terkait jasa ... hal ini terutama dikarenakan oleh peraturan lain [yang] dilaksanakan oleh lembaga-lembaga pemerintah terhadap industri jasa di Indonesia [yang melebihi] peraturan-peraturan yang telah dinegosiasikan dalam perjanjian-perjanjian internasional.”*

Pembatasan juga tampak di bidang-bidang yang diperkirakan memiliki dampak penting terhadap pekerjaan dan permodalan manusia. Nurridzki dan Rahardja (2009:9) menyatakan bahwa di sektor pendidikan yang penting, kontrol terhadap perlakuan nasional (yaitu diskriminasi terhadap penyedia asing) masih umum terjadi, sementara di bidang-bidang lain, mereka berupaya memberi keunggulan pada bisnis domestik; contohnya, komitmen pemerintah untuk mempromosikan pariwisata dalam negeri. Kontrol-kontrol ini dapat mendukung penyediaan pekerjaan bagi masyarakat Indonesia untuk jangka pendek. Meskipun demikian, pertanyaannya adalah apakah investor lokal yang diuntungkan dapat mempromosikan pekerjaan untuk jangka menengah dan panjang. Di samping itu, pembatasan juga tersebar luas di sektor kesehatan yang terkait dengan pekerjaan dokter asing dan pendaftaran rumah sakit asing di Indonesia. Pendidikan, pariwisata dan kesehatan adalah bidang dimana deregulasi dibutuhkan, mengingat bidang-bidang ini sangat tergantung pada peningkatan mutu melalui hubungan dengan penyedia asing.

Oleh karena itu, secara keseluruhan, liberalisasi perdagangan jasa melalui kerangka kerja regional dalam AFAS sudah sangat maju untuk Mode 1 dan 2, tapi masih di tahap awal untuk partisipasi asing dalam sektor jasa Indonesia untuk Mode 3 dan 4.

Kini kita beralih ke Mode 4, terkait perjanjian yang memungkinkan akses pekerja asing ke Indonesia, serta membuka peluang bagi pekerja Indonesia untuk berpartisipasi di pasar tenaga kerja di Negara lain, terutama dalam konteks ASEAN.

## Mengatur dan Mempromosikan Migrasi Pekerja

Sebagaimana disebutkan di Bagian 3, Indonesia banyak mengeksport tenaga kerja non terampil atau semi terampil dan mengimpor tenaga kerja terampil dan profesional. Dalam hal ini, sebagian besar pekerja migran bekerja di sektor jasa, di perusahaan asing dan sebagai pekerja independen. Sikap kebijakan cenderung menangani kedua persoalan ini: pertama, mengatur partisipasi tenaga kerja terampil di Indonesia, serta mencari akses bagi pekerja terampil Indonesia untuk bekerja di luar negeri, melalui negosiasi perdagangan. Kedua, mereka difokuskan pada upaya untuk mempertahankan arus pekerja Indonesia ke luar negeri agar dapat memperoleh keterampilan, remitan dan transformasi pasar tenaga kerja di dalam negeri. Dalam kasus kedua ini, salah satu persoalan pentingnya adalah memastikan hak-



hak atas perlindungan bagi pekerja non terampil yang direktur bekerja di luar negeri, melalui peraturan yang menetapkan standar baik di dalam maupun luar negeri.

Pertama-tama, kami membahas pekerja asing yang bekerja di Indonesia (TKA), lalu Mode 4 dan perjanjian bersama untuk memfasilitasi perpindahan pekerja profesional, dan akhirnya kebijakan-kebijakan yang bertujuan untuk melindungi pekerja migran di luar negeri (TKI).

## Kebijakan terkait TKA

Dalam konteks ASEAN, Indonesia telah menerapkan pendekatan yang konservatif terhadap pekerjaan bagi pekerja asing. Prinsip utama untuk pekerjaan para pekerja asing diatur dalam UU Ketenagakerjaan no. 13 tahun 2003 (UU No. 13), yang menegaskan bahwa pekerja asing hanya boleh bekerja di Indonesia bila terbukti bahwa tidak ada warga Indonesia yang bersedia mengambil pekerjaan tersebut.<sup>38</sup> Oleh karena itu, berbagai kebijakan telah diterapkan untuk mempromosikan penggantian secara cepat pekerja asing dengan pekerja nasional. Pengusaha perlu memberi prioritas pada pekerja Indonesia, memperoleh ijin dari Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi untuk menyebutkan posisi mana yang akan dipegang orang asing (membenarkan pengangkatan mereka dari warga Indonesia), mencalonkan potensi penggantian/pengganti, dan mengadakan pelatihan secara teratur untuk memfasilitasi penggantian tersebut.<sup>39</sup>

Keputusan Presiden tahun 1995 menyediakan daftar negatif terperinci tentang semua pekerjaan yang tertutup bagi orang asing, serta daftar positif tentang pekerjaan yang terbuka bagi orang asing, dan kedua daftar ini sedikit berbeda tergantung struktur kepemilikan perusahaan (milik asing, perusahaan ventura atau milik dalam negeri). Di samping ketentuan dalam UU sebelumnya, peraturan menteri tahun 2008 menetapkan ketentuan lebih lanjut: pekerja asing harus berpengalaman minimal 5 tahun di bidang yang terkait dengan posisi yang akan mereka isi, dan harus mahir berbahasa Indonesia, serta memahami 'budaya' Indonesia (sebagaimana yang telah ditetapkan!). informasi rinci tentang pekerjaan ditetapkan dalam Ijin Memakai Tenaga kerja Asing atau IMTA, yang diserahkan kepada Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, serta disetujui oleh kementerian lini terkait.

Dalam berbagai hal, kebijakan mirip dengan yang ada di Filipina, dan berbeda dengan kebijakan yang lebih terbuka terhadap pekerja asing yang diterapkan pemerintah Singapura dan Malaysia. Di Negara-negara ini, pekerja asing dianggap sebagai komponen penting untuk meningkatkan industri dan teknologi (meningkatkan suplai 'pekerja berbakat dan kreatif') di kelompok Negara-negara tersebut di atas. Dalam kasus Indonesia, di sisi lain, masyarakat cenderung difokuskan pada pekerja asing sebagai tenaga kerja statis dan diperlukan, namun hanya direkrut karena realita pasar tenaga kerja untuk jangka pendek. Dalam dokumen-dokumen publik dan diskusi, pekerja asing 'yang berbakat' jarang dianggap sebagai input dinamis yang potensial dalam proses pembangunan. Di samping itu, realita bahwa sebagian besar pekerja asing dibayar jauh lebih mahal dari calon pengganti mereka, dan pasar secara otomatis akan menyaring orang asing sedini mungkin, jarang disetujui dalam dokumen atau perdebatan publik.

Dari satu sisi, sikap kebijakan ini mungkin dapat dibenarkan. Seperti Filipina, Indonesia telah menghadapi masalah pengangguran yang tinggi di kalangan terpelajar; angkanya biasanya dua digit, dan

38 Prinsip yang dibuat secara tegas selama beberapa tahun nasionalis awal pada akhir tahun 1950an, melalui UU no. 3, tahun 1958 tentang Penempatan Pekerja Asing.

39 UU umum yang penting mencakup UU tentang investasi asing dan domestik pertama tahun 1967 dan 1968, dan UU ketenagakerjaan tahun 2003, serta keputusan Presiden no. 75, tahun 1995 yang lebih terperinci dan peraturan yang dikeluarkan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi tahun 2008 (no. Per.02/Men/III/2008). Peraturan ini mengatur tentang kriteria pemanfaatan pekerja asing, dan prosedur khusus untuk mempekerjakan orang asing, yang akan diatur dalam ('rencana') dokumen, berdasarkan cetak biru (blueprint) yang dikeluarkan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Lihat Bank Indonesia (2010: 14-16) untuk informasi lebih lanjut.

sering di atas 20 persen di kalangan masyarakat muda yang berpendidikan.<sup>40</sup> Namun tampaknya tidak ada logika yang nyata tentang gagasan yang menyatakan bahwa kontrol secara ketat terhadap 57.000 pekerja asing dapat membantu mengurangi tingkat pengangguran sekitar 1,1 juta lulusan pendidikan tinggi, yang tercatat tidak bekerja tahun 2010. Seperti yang sudah disebutkan, pekerja asing terampil hanya merupakan sebagian kecil dari total tenaga kerja, walaupun fakta bahwa investasi asing banyak terdapat di beberapa sektor, terutama di sektor minyak dan pertambangan.<sup>41</sup> Kebijakan yang ketat terhadap pekerja asing juga tampak bertentangan dengan beberapa penilaian pasar tenaga kerja yang mengacu pada masalah yang terkait dengan kekurangan tenaga kerja terampil (Di Gropello, Kruse dan Tandon, 2011). Sebagai rangkuman, pembatasan ini tampaknya lebih terkait dengan sentimen nasionalistik secara umum daripada penilaian logis tentang kebutuhan akan pekerja terampil dari luar negeri.

Tentu saja, dari sisi pekerjaan nasional, pandangan tentang kebijakan yang lebih liberal policy terhadap penempatan tenaga kerja asing profesional terletak pada penciptaan lapangan kerja baru secara domestik, sebagai konsekuensi dari upaya untuk mengatasi masalah tenaga kerja terampil. Pendapat ini tidak serupa dengan argumentasi tentang kebijakan yang lebih liberal terhadap FDI. Oleh karena itu, pekerjaan spesialis medis yang sangat terampil, atau insinyur spesialis memfasilitasi pekerjaan dokter lain dan perawat, atau insinyur umum sebagai modal untuk melihat peluang baru yang disediakan impor secara temporer. Untuk memfasilitasi hal ini, Indonesia dapat menerapkan kebijakan-kebijakan pelengkap untuk memastikan tenaga kerja terampil dan profesional yang dibutuhkan tersedia untuk mengoptimalkan pengerahan teangakerja asing. Hal ini mencakup kebijakan untuk meningkatkan mutu lembaga pendidikan tinggi, termasuk sikap yang lebih santai terhadap investasi asing di bidang pendidikan. Salah satu contohnya adalah pengangkatan profesor dan peneliti asing di kampus-kampus lokal (berdasarkan kontrak).

Pendekatan yang sempit tentang pekerjaan pekerja asing tercermin dalam pendekatan Indonesia untuk memfasilitasi perpindahan tenaga kerja melalui Mode 4 negosiasi dan perjanjian MRA, yang paling dominan dalam konteks ASEAN (AFAS). Pemerintah cenderung mengejar kebijakan untuk menutup pertukaran secara bilateral, atau komitmen dengan Negara-negara lain di kawasan ini, agar dapat menyediakan akses yang sama bagi tenaga kerja terampil ke pasar masing-masing di kedua negara. Hal ini berbeda dengan upaya untuk menganggap kebutuhan akan tenaga kerja terampil sebagai persoalan yang terpisah dari akses tenaga kerja terampil Indonesia ke pekerjaan di luar negeri; karena cenderung menjadi pendekatan yang diterapkan di beberapa Negara lain seperti Singapura dan Malaysia.

## Mode 4 dan Perjanjian untuk Saling Mengakui (MRA)

Dalam kerangka kerja GATS dan AFAS, upaya untuk membuka pasar tenaga kerja internasional bagi perpindahan secara temporer ‘manusia alami’ (MNP), difokuskan pada empat kategori tenaga kerja terampil: tamu bisnis, pedagang dan investor, transfer antar perusahaan dan perpindahan tenaga profesional ke luar negeri. Membebaskan perpindahan tiga kategori pertama adalah sangat relevan untuk arus investasi asing yang lebih bebas dan hubungan perdagangan yang lebih erat. Perpindahan tenaga profesional lebih rumit. Ia tergantung pada pengakuan atas keterampilan (perjanjian untuk saling mengakui atau MRA) antara Negara pengirim dengan negara penerima. Memfasilitasi MNP umumnya jauh lebih mudah secara internasional dan di Indonesia, untuk tiga kategori pertama tersebut,

40 Selama lima tahun (2005-2009), tingkat pengangguran di kalangan mereka yang berpendidikan tinggi adalah lebih dari 12 persen, menurut data Survei Tenaga Kerja Nasional (per Agustus), hanya sedikit lebih rendah dari lulusan SMA.

41 Walaupun suplai pekerja asing meningkat selama satu dekade terakhir, namun pangsa mereka terhadap suplai tenaga kerja terampil sangat rendah: saat ini sekitar 0,5 persen dari semua pekerja kantor (kolar putih) (57,000 tahun 2010, dibandingkan hanya 10 juta pekerja kerah putih secara keseluruhan, dan 9 juta pekerja kerah putih di sektor jasa).

dibandingkan dengan pertukaran tenaga profesional. Pertukaran profesional ini, telah terbukti paling sulit dilakukan karena masalah dalam membangun kapasitas untuk menilai kompetensi luar negeri, dan (yang lebih penting) menghadapi peraturan proteksionis dari organisasi-organisasi profesional yang berupaya melindungi anggota mereka dari persaingan luar negeri.<sup>42</sup>

Di kawasan ASEAN, kemajuan masih berjalan lambat dalam mencapai tujuan utama untuk mengintegrasikan sektor-sektor prioritas (*e-commerce*, perjalanan udara, pariwisata dan logistik), dan mengembangkan kompetensi utama yang diakui secara internasional bagi kalangan profesional ini, untuk diperluas ke semua sektor jasa tahun 2015. Oleh karena itu, dalam putaran ke 7 negosiasi AFAS yang diselesaikan tahun 2009, tidak ada dari 10 sektor prioritas ini yang ditegaskan benar-benar terbuka untuk migrasi pekerja profesional secara temporer ke Indonesia. Semuanya ada batasan, terkait akses pasar dan perlakuan nasional (Nurridzki dan Raharja, 2010: 10). Meskipun demikian, walaupun dibatasi secara moderat, Indonesia tidaklah menonjol. Beberapa Negara ASEAN yang lain, seperti Filipina dan Thailand, menerapkan berbagai pembatasan serupa terhadap pengerahan pekerja asing profesional di Negara mereka (Manning dan Sidorenko, 2007).

Perjanjian untuk saling mengakui untuk kelompok profesional adalah hal yang penting dalam memfasilitasi mobilitas pekerja terampil lintas batas. Berbagai kelompok profesional telah dilibatkan dalam mengembangkan standar-standar umum, termasuk MRA, di kawasan ASEAN sejak tahun 2005.<sup>43</sup> Namun masih ada hambatan terhadap mobilitas yang lebih tinggi antar negara, termasuk kegagalan dalam memberi pengakuan yang tepat terhadap gelar sarjana (yang terkait dengan perbedaan mutu lembaga), dan kompetensi berbahasa Inggris, khususnya untuk kasus Indonesia dan Thailand. Secara lebih umum, berbagai pembatasan domestik di beberapa bidang tertentu seperti pendidikan dan kesehatan, terus membatasi pekerjaan bagi pekerja asing profesional di Indonesia serta mobilitas pekerja profesional Indonesia ke luar negeri.<sup>44</sup>

Dorongan MNP juga menghadapi tantangan besar dalam perjanjian perdagangan bilateral, seperti yang digambarkan perawat dan pengasuh dalam kasus EPA dengan Jepang (lihat Bagian 4 di atas).<sup>45</sup> Perlu dicatat bahwa sebagian kesulitan ini sifatnya generik. Nielson (2004), dengan mengambil contoh Negara-negara OECD yang paling maju, mendapati berbagai alasan (wibawa profesional menurut standar lokal, kesulitan dalam mengakui kesetaraan pelatihan magang dan pelatihan formal, dan perbedaan sistem lisensi antar negara). Ini semua membuat pengembangan MRA yang efektif menjadi sangat sulit dilakukan antar negara.

## Kebijakan tentang ekspor tenaga kerja

Indonesia menjadi eksportir besar pekerja migran ketimbang beberapa Negara eksportir yang utama seperti Filipina atau Malaysia (Hugo, 2003). Pengembangan kebijakan untuk mengelola proses

42 Sebagai contoh, dalam kasus dokter, Ikatan Dokter Indonesia mengharuskan semua praktisi terdaftar di Dewan Medis Indonesia selama 5 tahun sebelum buka praktek. Kecenderungan proteksionis yang kuat di kalangan organisasi profesional merupakan masalah di tingkat regional dan multilateral untuk mobilitas kalangan profesional independen.

43 Ini mencakup enjinering (2005), perawatan (2006), arsitektur dan survei (2007), praktisi medis dan kesehatan gigi dan akuntansi (2007).

44 Lihat Manning dan Sidorenko (2007) untuk kasus pekerja layanan kesehatan di ASEAN, dan Nurridzki dan Raharja (2010: 23-25) untuk hambatan pekerjaan dokter asing di Indonesia (termasuk perlunya lisensi dari lembaga-lembaga pemerintah daerah, dan sebelum didaftarkan ke Dewan Medis Indonesia, sebagaimana disebutkan di atas).

45 Thailand dan Filipina punya peraturan yang sama melalui PTA untuk perpindahan tenaga kerja sementara ke Jepang, dalam jumlah terbatas, di bidang perawatan, sebagai tukang masak dan dalam industri hiburan. Walaupun jumlahnya sangat kecil, dalam kedua kasus ini, namun pekerja Filipina dan Thailan tampaknya lebih berhasil daripada pekerja Indonesia dalam memperoleh pondasi yang kuat dan tepat di pasar Jepang.

ini secara efisien dan melindungi pekerja migran juga masih lambat. Sebagai contoh, UU utama yang mengatur pekerja migran baru disahkan tahun 2004, dan lembaga independen dibentuk untuk membantu mengelola migrasi ke luar negeri, BNP2TKI (Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia) baru dibentuk secara sah tahun 2007 (melalui Keputusan Presiden No. 81), setelah banyak migrasi ke Malaysia dan Timur Tengah selama beberapa dekade terakhir ini. Indonesia mulai membentuk atase tenaga kerja di beberapa Negara tujuan pada tahun 2000an. Kebijakan sudah reaktif, terutama dalam merespon kritik dalam negeri tentang perlakuan buruk yang diterima pekerja migran khususnya di Timur Tengah, dan banyaknya TKI tidak terdaftar (ilegal) di Negara tetangga, Malaysia (Jones, 2000). Dalam hal ini, kebijakan masih di belakang Filipina dimana badan administrasi pekerjaan luar negeri (POEA) telah dibentuk lebih dari satu dekade sebelumnya, dan sudah mendirikan sekitar 20 pegawai atase ketenaga kerjaan yang aktif di luar negeri. POEA telah memiliki reputasi yang membanggakan dalam mempromosikan hak-hak pekerjajanya di luar negeri melalui representasi kuat di dalam maupun di luar negeri (ILO, Jakarta: 2006).

Untuk menjawab kritik keras dari partai politik dan LSM, pemerintah telah mengambil sikap yang lebih proaktif terkait penempatan dan perlindungan pekerja migran selama beberapa tahun terakhir. Perbedaan peran BNP2TKI dan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam mengelola pekerja migran dijelaskan dalam Keputusan Presiden tahun 2006, walaupun tampaknya masih ada fungsi yang tumpang tindih dan menghambat efektivitas kebijakan pemerintah (Kuncoro, et al., 2011: 23-27). Pada tahun 2009, pemerintah menghentikan sementara semua penempatan resmi di Malaysia, karena ada perselisihan tentang beberapa masalah (termasuk tingkat upah dan perlindungan bagi PRT Indonesia).<sup>46</sup> Selanjutnya, pada bulan Agustus 2011, pemerintah menghentikan sementara pengiriman semua PRT ke Arab Saudi dan beberapa Negara Timur Tengah yang lain, sebagai reaksi atas pemancungan seorang pembantu rumah tangga Indonesia atas tuduhan membunuh majikannya. Tidak seperti kasus di Malaysia, program-program pemerintah belum dilanjutkan (mulai awal tahun 2012), dan pemerintah mempertahankan sikapnya bahwa larangan tersebut akan dilanjutkan, minimal sampai MOU yang memuaskan ditandatangani. Tujuannya adalah untuk memberikan hak-hak mendasar serta perlindungan bagi PRT di Arab Saudi dan beberapa negara lain di Timur Tengah.<sup>47</sup>

Larangan ekspor ini didasari pada kebijakan sekarang yang berupaya untuk mendorong lebih banyak pekerja di sektor formal untuk bekerja di luar negeri, untuk menggantikan PRT yang kurang berpendidikan dan lebih rentan serta pekerja 'informal' lain, yang akan dihapus. Walaupun tujuan ini kelihatan bermanfaat, namun upaya untuk meningkatkan arus pekerja terampil ke luar negeri tampaknya tidak akan memberikan dampak besar untuk jangka pendek maupun menengah. Hal ini benar adanya karena kurangnya tenaga kerja terampil dengan tingkat mobilitas internasional yang tinggi di Indonesia, sehingga mereka cenderung menerapkan keterampilan yang ada di dalam negeri. Masalah bahasa umumnya juga merupakan hambatan besar bagi migrasi pekerja terampil ketimbang pekerja non terampil. Di samping itu, lemahnya permintaan akan pedagang berketerampilan seperti tukang ledeng, tukang listrik dan tukang kayu untuk bekerja di luar negeri untuk jangka waktu yang lama. Apabila kontrak tidak diperbaharui, keuntungan bersih bagi perusahaan perekrut dan calo lebih kecil sehingga mereka kurang tertarik untuk mengelola pekerja migran yang terampil daripada pekerja non terampil (Kuncoro et al., 2011: 18-24). Di samping itu, tidak jelas apakah larangan umum tentang ekspor PRT ini diperlukan dilihat dari sisi kesejahteraan pekerja. Penghasilan yang relatif tinggi dan perlindungan yang lebih baik (walaupun masih belum lengkap menurut standar-standar Negara maju) dari banyak

46 Setelah negosiasi lama, Indonesia dan Malaysia menyetujui beberapa persoalan utama, termasuk hak PRT atas hari libur dan upah minimum. Penempatan resmi ke Malaysia akan dilakukan di awal tahun 2012, setelah MOU baru ditandatangani pada akhir tahun 2011.

47 Pegawai Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi tidak yakin Arab Saudi akan mengabulkan permintaan Indonesia dalam hal ini.

pekerjaan di sektor formal, ditawarkan di sektor layanan domestik, di Negara-negara seperti Hong Kong dan Singapura.

Dikarenakan kemajuan berarti tidak dapat dicapai dalam hal perpindahan tenaga profesional di kawasan ASEAN berdasarkan AFAS, maka ada argumentasi dalam mengkoordinir upaya antara Negara pengirim dengan negara penerima di kawasan ini untuk menetapkan standar pekerjaan umum bagi pekerja migran non terampil di kawasan ASEAN.<sup>48</sup> Hal ini benar adanya, dikarenakan beberapa negara penerima yang utama (seperti Singapura dan Malaysia) belum menandatangani konvensi ILO tentang perlindungan bagi pekerja migran. Kita dapat memperkirakan bahwa konvensi ini akan membantu mengatasi gangguan yang disebabkan oleh perselisihan antara Negara pengirim dengan negara penerima, seperti yang dialami Indonesia dengan Malaysia selama beberapa tahun terakhir ini. Dari sudut pandang Indonesia, kerangka kerja di luar ASEAN perlu diperluas hingga ke seluruh Asia Timur, agar dapat mencakup negara utama penerima pekerja migran yaitu Hong Kong, Taiwan dan Jepang.

Pemerintah perlu mengembangkan pendekatan yang lebih konsisten dengan masalah hak-hak pekerja di dalam maupun luar negeri, jika Indonesia ingin memperjuangkan pendekatan regional untuk meningkatkan perlindungan bagi pekerja migran non terampil. Para pengamat dari LSM dan komunitas hak-hak pekerja adalah penting bagi sikap tidak tegas pemerintah terkait hak-hak internasional pekerja migran. Sebagai contoh, pada tahun 2010, Indonesia mengumumkan bahwa ia akan menandatangani kovenan internasional tentang perlindungan bagi pekerja migran, namun belum menyerahkan proposal ke parlemen satu tahun kemudian. Ia juga belum mendukung RUU yang terkait dengan hak-hak PRT di dalam negeri. Keraguan pemerintah terhadap kovenan internasional ini, dan dukungan hangat terhadap UU dalam negeri terkait pekerja migran, dibuat lebih problematis saat Presiden menyatakan dukungannya untuk konvensi khusus yang terpisah tentang hak-hak *PRT internasional*, melalui pidatonya dalam pertemuan tahunan ILO ke 100 di Geneva bulan Juni 2011.<sup>49</sup>

Bidang kedua yang relatif diabaikan pemerintah adalah kegagalan pemerintah daerah untuk membuat peraturan yang memadai dalam memberikan perlindungan kepada pekerja selama tahap rekrutmen di Indonesia, sebelum berangkat ke luar negeri.<sup>50</sup> Analisa tentang berbagai peraturan daerah di beberapa daerah pengirim yang utama tahun 2009-2010 menunjukkan penekanan yang jauh lebih kuat tentang penempatan dan pengeluaran sewa dari pekerja di luar negeri, dan bukan tentang perlindungan untuk pekerja atau perlindungan atas hak-hak mereka (Bachtiar, 2011).

48 Standar-standar ini mungkin bervariasi tergantung sektor pekerjaan: kondisi yang lebih baik untuk pekerja berupah di sektor perkebunan, atau di sektor pertanian skala kecil mungkin memperoleh manfaat dari peraturan tentang menu standar yang berbeda, sebagai hal yang penting bagi kesejahteraan PRT.

49 Pemerintah belum memberikan dukungan yang kuat untuk mengesahkan usulan RUU tentang perlindungan PRT di dalam negeri (dan RUU ini sudah banyak ditentang oleh kalangan bisnis). Ini tentunya tidak konsisten dengan dukungan pemerintah atas kovenan (yang diusulkan Filipina) tentang perlindungan PRT secara internasional. Presiden Yudhoyono dianggap tidak tulus oleh sebagian aktivis tenaga kerja, yang menanyakan pertanyaannya di Geneva hanya “sekedarnya bicara tapi tidak ada tindakannya” (Jakarta Post, 16/06/2011)

50 Prinsip dasar tentang rekrutmen pra keberangkatan dan pelatihan bagi calon pekerja migran ditetapkan dalam UU tahun 2004 (UU No. 39) tentang Penempatan dan Perlindungan TKI.



# Kesimpulan

Jasa telah memainkan peran yang semakin penting dalam ketenaga kerjaan dan perekonomian Indonesia. Sejak Krisis Keuangan Asia. Layanan kini mendominasi sektor-sektor lain. Walaupun sebagian besar pekerjaan dikaitkan dengan permintaan domestik dan bukan permintaan internasional, namun pekerjaan yang diciptakan melalui ekspor juga penting. Secara keseluruhan, baik segmen industri modern maupun tradisional menonjol di sektor jasa: sektor informal yang besar tergantung pada pekerja non-terampil yang relatif murah dan sektor formal yang sama besarnya dimana banyak peserta memiliki latar belakang pendidikan yang lebih baik dan memiliki pekerjaan dengan upah tetap di sektor layanan pemerintah, pendidikan, kesehatan dan layanan lain. Sebagian besar tenaga profesional di Indonesia terkonsentrasi di sektor jasa, dan partisipasi mereka dalam layanan keuangan dan bisnis memberi kontribusi besar terhadap tingkat produktivitas rata-rata yang lebih tinggi dari sektor manufaktur.

Kami menganggap penting pertumbuhan kelas menengah selama satu dekade terakhir untuk memperluas permintaan akan jasa di dalam negeri. Permintaan internasional, di sisi lain, sangat terkait dengan pariwisata, transportasi dan layanan bisnis, serta migrasi pekerja Indonesia ke luar negeri. Peningkatan suplai tenaga kerja berpendidikan adalah salah satu faktor yang membantu pertumbuhan pekerjaan di sektor jasa. Di samping itu, laporan ini menekankan mutu pendidikan yang rendah di tingkat dasar dan lanjutan sebagai salah satu hambatan utama untuk mengeksport jasa, serta migrasi pekerja di sektor formal dan tenaga profesional ke luar negeri.

Salah satu peran penting jasa dalam perekonomian dan pasar tenaga kerja adalah input untuk sektor barang yang dapat diperdagangkan dan ekspor. Kami mendapati bahwa jasa rata-rata adalah sebesar 15-20 persen dari nilai output untuk industri ekspor. Sebagian besar biaya di sektor jasa yang ditanggung oleh industri ekspor adalah biaya domestik. Biayanya sangat tinggi di sektor perdagangan, intermediasi keuangan dan real estate serta sektor bisnis. Oleh karena itu, layanan yang terjangkau dan bermutu tinggi— di sektor perdagangan, transportasi, komunikasi dan bisnis – mendukung daya saing dalam perdagangan internasional, dan pekerjaan yang mengalir dari perdagangan tersebut. Dari sisi pasokan, mutu tenaga kerja yang terlibat dalam industri jasa sangat penting untuk meningkatkan produktivitas dan menciptakan lapangan pekerjaan.

Walaupun ekspor jasa relatif kecil bila dibandingkan ekspor barang, namun sektor barang yang dapat diperdagangkan (ditentukan secara luas) secara tak langsung menciptakan banyak pekerjaan melalui hubungan dengan industri jasa. Pada faktanya, di beberapa industri, seperti industri berat dan kimia, lebih banyak pekerjaan diciptakan secara tak langsung di sektor jasa untuk setiap ekspor senilai satu juta dollar, daripada yang dihasilkan secara langsung. Output industri barang-barang utama yang dapat diperdagangkan menciptakan banyak lapangan pekerjaan di sektor jasa yaitu melalui hubungan tak langsung misalnya melalui perdagangan, perkapalan, keuangan dan layanan bisnis.

Migrasi internasional adalah salah satu sumber pekerjaan dan penghasilan bagi pekerja Indonesia dalam industri jasa. Perpindahan pekerja non terampil banyak membantu penghasilan devisa dan penghasilan keluarga mereka. Meskipun demikian, Indonesia belum mengembangkan satu sistem perlindungan yang komprehensif bagi pekerja migran seperti halnya Filipina, terutama di sektor informal, walaupun sudah ada kemajuan besar selama beberapa tahun terakhir ini. Salah satu strateginya adalah dengan menghentikan sementara ekspor kelompok pekerja tertentu, seperti PRT dari waktu ke waktu. Upaya ini melibatkan pekerja yang direkrut melalui program-program pemerintah, yang sebagian besar dikirim ke Arab Saudi. Dalam hal ini, pemerintah telah menyusun program untuk mempromosikan secara aktif pekerja yang lebih terampil di sektor formal. Meskipun demikian, program-program ini diperkirakan akan berjalan lambat karena persaingan dari Negara-negara pengekspor pekerja yang lain, dan masalah bahasa yang dianggap penting bagi pekerja terampil di luar negeri.

## Masalah kebijakan

Regional perjanjian perdagangan ASEAN di bawah rubrik AFAS telah mempromosikan perdagangan jasa melalui deregulasi terutama dalam hal upaya untuk menghapus hambatan terhadap investasi asing. Kerangka kerja regional ini adalah sarana penting untuk menghambat kecenderungan proteksionis di antara kelompok terkait dan kalangan nasionalis ekonomi di dalam negeri. Meskipun demikian, kemajuannya masih lambat dalam menghapus pembatasan terhadap partisipasi asing dalam industri jasa penting, seperti pendidikan dan kesehatan, yang sangat penting untuk mengembangkan sumberdaya manusia dan pekerjaan produktif. Beberapa upaya telah dilakukan untuk mempromosikan perjanjian untuk saling mengakui tenaga kerja profesional di ASEAN. Beberapa hasil penting telah dicapai terkait peningkatan mobilitas internasional untuk beberapa kelompok profesional seperti arsitek. Namun reformasi di Indonesia dan Negara-negara ASEAN yang lain menghadapi kesulitan, terutama dikarenakan oleh hambatan masuk sebagaimana diatur oleh beberapa asosiasi profesional. Manfaat potensial dari reformasi yang membuka peluang ini serta industri jasa yang lain untuk persaingan yang lebih besar masih terbuka lebar.

Penghapusan sebagian hambatan terhadap persaingan dalam dan luar negeri di sektor jasa kemungkinan besar akan memberikan hasil yang signifikan dalam hal output dan pekerjaan, bagi para investor dalam maupun luar negeri. Laporan ini difokuskan secara khusus pada empat bidang reformasi. *Pertama*, manfaat yang diperkirakan untuk beralih dari reformasi yang mempromosikan persaingan yang lebih besar di kalangan penyedia dalam negeri, dengan mencabut hambatan peraturan yang lebih umum ke sektor perdagangan. Menyediakan lebih banyak akses ke persaingan luar negeri melalui liberalisasi perdagangan, permodalan dan aliran pekerja adalah salah satu aspek deregulasi. Sebagai contoh, di bidang penerbangan dan telekomunikasi, membuka persaingan bagi pemain dalam negeri menyebabkan harga yang lebih murah dan pilihan konsumen yang lebih luas.

*Kedua*, baik dalam konteks global maupun regional, bidang-bidang utama yang perlu direformasi ada di Mode 3 dan Mode 4. Partisipasi pemain asing yang lebih besar akan memberi manfaat kepada Indonesia terutama di bidang jasa distribusi. Namun hasil pekerjaan dapat juga dihasilkan dengan membuka jasa telekomunikasi, maritim transportasi dan pendidikan untuk jangka menengah dan panjang. Sebagian

reformasi ini melibatkan upaya untuk mencabut pembatasan terhadap partisipasi asing. Reformasi ini perlu diterapkan secara bijaksana untuk menghindari gangguan terhadap pemain dalam negeri. Strategi khusus mungkin dibutuhkan untuk membuka BUMN yang rentan terhadap persaingan dalam maupun luar negeri, seperti apa yang terjadi di beberapa Negara tetangga.

Ketiga, kebijakan yang kurang restriktif terhadap pengiriman pekerja asing terampil mungkin berdampak menguntungkan terhadap pekerjaan, serta menguntungkan bisnis. Partisipasi pekerja asing meningkat selama beberapa tahun terakhir ini di Indonesia, dan hal ini tampaknya telah mengisi kesenjangan pasokan tenaga kerja yang sangat terampil, untuk memenuhi permintaan baru yang terus berkembang. Alasan untuk menciptakan kebijakan yang lebih liberal terhadap pengerahan pekerja asing profesional terletak pada penciptaan lapangan kerja baru secara domestik. Hal ini dapat membantu mengatasi masalah tenaga kerja, dan membantu penciptaan lapangan pekerjaan bagi pekerja Indonesia yang terampil dan kurang terampil di sektor jasa, konstruksi dan perdagangan. Oleh karena itu, pekerjaan spesialis medis berketerampilan tinggi, atau insinyur spesialis dari luar negeri dapat memfasilitasi pekerjaan bagi dokter lain dan perawat, atau insinyur umum, karena bisnis melihat peluang baru yang diberikan impor keterampilan secara temporer. Di sisi lain, kebijakan pelengkap, seperti kebijakan yang dirancang untuk meningkatkan mutu lembaga pendidikan tinggi, mungkin dibutuhkan untuk memastikan bahwa pekerja terampil dan profesional yang dibutuhkan tersedia untuk mengoptimalkan pemakaian pekerja asing.

Bidang reformasi potensial ke empat dan terakhir adalah mengembangkan serangkaian standar perburuan regional dan hak-hak untuk pekerja non terampil (yang saat ini belum dicakup menurut AFAS) di industri-industri utama migrasi tenaga kerja di ASEAN. Dari perspektif Indonesia, kita perlu memperluas kerangka kerja ASEAN hingga mencakup seluruh Asia Timur, supaya mencakup negara penerima utama pekerja migran: Hong Kong, Taiwan dan Jepang. Meskipun demikian, pemerintah mungkin perlu mengembangkan pendekatan yang lebih konsisten terhadap masalah hak-hak pekerja di dalam maupun luar negeri, jika Indonesia ingin memperjuangkan pendekatan regional untuk perlindungan yang lebih baik bagi para pekerja migran non terampil.

Laporan ini juga membahas tentang beberapa persoalan terbaru yang melibatkan reformasi kerangka hukum yang mengatur tentang perdagangan jasa dan pekerjaan. Serangkaian persoalan yang terkait dengan konflik antara UU nasional tentang investasi, serta UU pelaksana yang disahkan beberapa kementerian lini. UU pelaksana ini umumnya cenderung lebih restriktif terkait partisipasi asing dan persaingan secara lebih umum, serta melindungi beberapa industri dan kelompok kerja tertentu. Layanan pos, distribusi secara umum, telekomunikasi, pendidikan dan kesehatan adalah bidang-bidang dimana perbedaan ini menciptakan ketidakjelasan bagi para investor, sehingga berdampak terhadap investasi dan pekerjaan. Serangkaian persoalan lain terkait dengan ketegangan antara UU nasional dengan peraturan pelaksana (dan kadang-kadang kebijakan eksplisit) di daerah-daerah ini. Hal ini sudah disorot dalam penelitian tentang standar rekrutmen yang diterapkan dalam UU tentang TKI, berbeda dengan kebijakan aktual yang diambil di daerah-daerah, dengan dukungan dari tokoh dan DPRD setempat.





# Referensi

- Aswicahyono, H., H. Hill and D. Narjoko *Indonesian Industrialization: Jobless Growth?* in C. Manning and S. Sudarno (eds.), *Employment, Living Standards and Poverty in Contemporary Indonesia*, Chapter 6, ISEAS, Singapore.
- Bachtiar, P. (2011) *The Governance of Indonesian Overseas Workers in the Context of Decentralization*, SMERU Research Monograph, Jakarta, August.
- Bank Indonesia (2010) *Report of a National Survey on Migran Workers in Indonesia, 2009*, Directorate of Economic and Monetary Statistics, Bank Indonesia, Jakarta.
- Bank Indonesia (2011) *Report on a Survey of Indonesian Migran Workers Abroad, 2010*, Directorate of Economic and Monetary Statistics, Bank Indonesia, Jakarta.??
- Bartlett, P. and B. Carmichael (2009) *Indonesia's Interests in International Trade Negotiations on Services: Business Services*, Jakarta, December.
- Bartlett, P. and P. Muldoon (2011) *Indonesia's Interests in International Trade Negotiations on Services: Communications Services*, Jakarta, January.
- Damuri, Yose R. and T. (2005) *Anas Strategic Directions for ASEAN Airlines in a Globalizing World: The Emergence of Low Cost Carriers in South East Asia*, REPSF Project No. 04/008, Jakarta and Canberra.
- Dee, P. (2008) *Benchmarking and Assessing Indonesia's Regulation of Services*, Unpublished Paper prepared for the World Bank, July, Jakarta.
- Di Gropello, E., A. Kruse and P. Tandon (2011) *Skills For The Labor Market in Indonesia : Trends In Demand, Gaps, And Supply*, The World Bank, Washington, D.C..ILO 2012
- Hugo, G. (2003) 'Labour Migration Growth and Development in Asia: Past Trends and Future Directions,' Paper delivered at the *Tripartite Meeting on Challenges to Labour Migration Policy and Management in Asia*, Bangkok, June 30-July 2, 2003.
- ILO, Jakarta (2006) *Using Indonesian Law to Protect and Empower Indonesian Migran Workers: Some Lessons from the Philippines*, Jakarta.
- ILO (2012) *Trade and Employment: From Myth to Facts*, Geneva.
- Indonesia. Ministry of Trade (2008) *Plan to Develop the Creative Economy 2009-2015*, Jakarta.

- Jones, S. (2000) *Making Money Out of Migrants*, and University of Wollongong (Australia) and Asia 2000 Ltd., Hong Kong.
- Lee, Roy C. and C. Findlay (2006) 'Telecommunications Reform in Indonesia: Achievements and Challenges', *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 41 (3), 341–65.
- Kuncoro, Ari, A. Damayanti and I. Isfandiarni (2011) Indonesia's Regulatory, Institutional and Governance Structure in Cross-border Labor Migration: Towards More Transparency and Skill Upgrading, Unpublished paper, Jakarta.
- Magiera, S. (2011) 'Indonesia's Investment Negative List: an evaluation of selected service sectors', *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 47 (2), 155-81.
- Manning, C. *The Forgotten Sektor: Employment Structure and the Growth of Services in Indonesia*, Technical Report No. 10, INS/90/001, ILO, Jakarta.
- Manning, C. and P. Bhatnagar, *The Movement of Natural Persons in ASEAN: How Natural?*, Monograph prepared for the ASEAN Secretariat, Jakarta, 2003.
- Manning, C. and M. Purnagunawan (2011) 'Survey of Recent Developments', *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 47(3), December.
- Nguyen and R. Purnamasari (2011) 'Impact of International Migration and Remittances on Child Outcomes and Labor Supply in Indonesia', *World Bank Bank Policy Research Paper* No. 5591, Washington D.C..
- Nurridzki, N. and S. Rahardja (2009) The Remaining Barriers for the Liberalization of Trade in Services in Indonesia: (Air Transport, Logistics and Health Care Services), Report prepared for the World Bank, Jakarta.
- Nielson, J. (2004) "Trade Agreements and Recognition in OECD" in OECD (ed.) *Quality and Recognition in Higher Education*, OECD, Paris.
- Riddel, D. (1985) *Service-Led Growth: The Role of Services Sektor in World Development*, Praeger, New York.
- Suryadarma, D. (2011) in C. Manning and S. Sudarno (eds.), *Employment, Living Standards and Poverty in Contemporary Indonesia*, Chapter 6, ISEAS, Singapore.
- Tongzon, Jose (2009) *Indonesia's Interests in International Trade Negotiations on Services: Logistic Services*, Jakarta, June.
- World Bank (2010) *Indonesia Jobs Report: Towards Better Jobs and Social Security for All*, Washington: World Bank.
- World Bank (2011) 'Current Challenges, Future Potential', *Indonesia Economic Quarterly*, Jakarta, June

# Lampiran

**Lampiran Tabel 2.1: Distribusi Sub-sektor Konstruksi dan Jasa menurut Jenis Pekerjaan, Status Formal-Informal dan Latar Belakang Pendidikan, Indonesia, 2010**

INDUSTRI/SUB-SEKTOR	Distribusi (%)	Pekerjaan	Formal-Informal (%)			Latar Belakang Pendidikan (%)	
		% Kerah putih	Informal	Formal		<= Primer	Tertier
KONSTRUKSI	10.8	6.0	61.0	39.0	100	51.6	2.9
PERDAGANGAN, RESTORAN dan PERHOTELAN							
Perdagangan ritel	32.1	2.5	78.6	21.4	100	41.7	2.2
Perhotelan dan restoran	8.0	3.4	71.5	28.5	100	44.0	1.7
Perdagangan grosir	2.1	13.2	49.9	50.1	100	28.9	7.5
Perdagangan yang terkait dengan transportasi	1.5	13.3	39.2	60.8	100	9.6	12.4
Ekspor dan impor	0.1	22.4	38.1	61.9	100	17.4	15.0
TRANSPORTASI DAN KOMUNIKASI							
Transportasi darat	7.3	0.8	76.4	23.6	100	47.8	0.8
Transportasi lain	2.4	9.8	43.9	56.1	100	28.0	5.6
Pos dan telekomunikasi.	1.2	24.0	45.2	54.8	100	10.2	14.2
KEUANGAN DAN BISNIS							
Jasa keuangan	1.9	21.3	5.0	95.0	100	2.4	24.8
Layanan bisnis	1.5	27.9	28.6	71.4	100	14.0	17.7
PEMERINTAH, MASYARAKAT DAN SWASTA							
Pendidikan	9.2	88.7	5.9	94.1	100	2.3	46.8
Organisasi/Sosial Lain	7.4	8.4	61.5	38.5	100	32.7	3.5
Administrasi Pemerintah	6.6	47.1	0.3	99.7	100	3.3	23.5
Rumah tangga (layanan domestik)	4.7	2.1	33.2	66.8	100	60.4	0.6
Kesehatan	2.1	69.7	19.0	81.0	100	9.8	16.2
Budaya, rekreasi, olahraga	0.9	39.3	36.6	63.4	100	19.1	10.9
Lain-lain	0.2	6.1	81.4	18.6	100	65.2	6.0
TOTAL	100.0	17.4	54.5	45.5	100	33.9	9.2

Sumber: BPS, Survei Tenaga kerja Nasional (SAKERNAS), 2010

Lampiran Tabel 2.2: Perubahan Distribusi dan Karakteristik Konstruksi dan Pekerjaan di Sektor Jasa, Indonesia 2005 dan 2010

SUB-SEKTOR	Distribusi (%)		Sektor Informal (%)		Pendidikan			
					<= Primer		Tertier	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010
<i>Sektor informal skala besar</i>								
Perdagangan ritel	37.4	32.1	81.9	78.6	48.3	41.7	1.9	2.2
Transportasi darat	11.9	7.3	80.5	76.4	45.6	47.8	0.6	0.8
Konstruksi	11.5	10.8	56.0	61.0	52.3	51.6	2.1	2.9
Rumah tangga (layanan domestik)	6.9	4.7	49.9	33.2	57.7	60.4	0.7	0.6
<i>Sektor informal skala kecil</i>								
Pendidikan	7.2	9.2	2.0	5.9	1.5	2.3	35.5	46.8
Administrasi Pemerintah	6.5	6.6	0.7	0.3	4.8	3.3	20.9	23.5
Organisasi/sosial lain	3.2	7.4	52.3	61.5	39.0	32.7	2.7	3.5
Keuangan dan bisnis	2.9	3.4	14.9	15.2	9.1	7.4	28.1	21.7
Sub-Total	87.5	81.5						
Jasa lain*	12.5	18.5						
Semua jasa*	100.0	100.0	57.4	54.5	38.9	33.9	6.6	9.2

\*Termasuk perhotelan dan restoran serta sektor-sektor lain berskala lebih kecil. Data tentang perhotelan dan restoran tidak dapat dibandingkan antara tahun 2005 dengan 2010. Kegiatan ini diperkirakan berjumlah sekitar 8 persen dari semua pekerjaan di sektor jasa tahun 2010.