



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**ANALISIS HUKUM TERHADAP MODE 4  
*GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES (GATS)*  
DAN KEPENTINGAN INDONESIA  
DALAM LIBERALISASI PERDAGANGAN DI BIDANG JASA**

**TESIS**


Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum

**ARFIANTI KUSUMA WARDHANI  
0806477680**

**FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
JAKARTA  
JUNI 2010**

**HALAMAN PERNYATAAN ORSINALITAS**

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.



Nama : Arfianti Kusuma Wardhani  
NPM : 0806477680  
Tanda Tangan :   
Tanggal : 25 Juni 2010

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Arfianti Kusuma Wardhani  
NPM : 0806477680  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul Tesis : Analisis Hukum terhadap *Mode 4 General Agreement on Trade in Services (GATS)* dan Kepentingan Indonesia dalam Liberalisasi Perdagangan di Bidang Jasa

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum (MH) pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

## DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Adolf Warouw, SH., LL.M.



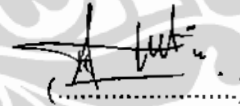
(.....)

Penguji : Yu Un Oppusunggu, SH., LL.M.



(.....)

Penguji : Hadi Rahmat Purnama, SH., LL.M.



(.....)

Ditetapkan di : Jakarta  
Tanggal : 25 Juni 2010

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur Penulis panjatkan kehadiran Allah SWT karena berkat rahmat, taufik dan hidayah-Nya akhirnya Penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul **Analisis Hukum terhadap Mode 4 *General Agreement on Trade in Services* (GATS) dan Kepentingan Indonesia dalam Liberalisasi Perdagangan di Bidang Jasa**. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum pada program pasca sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Penulisan tesis ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan liberalisasi Mode 4 dalam WTO dan untuk mengetahui hasil yang dicapai, untuk mengetahui peran Mode 4 dan upaya liberalisasi bagi Indonesia, serta untuk mengetahui hal-hal apa saja yang akan Indonesia lakukan dalam forum perdagangan internasional untuk memenuhi kepentingannya di bidang jasa ketenagakerjaan dan bagaimana Indonesia memanfaatkan Mode 4 tersebut dalam liberalisasi perdagangan di bidang jasa.

Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, sejak masa kuliah hingga penyusunan tesis ini, Penulis akan sulit menyelesaikan penulisan tesis ini. Oleh karena itu, pada kesempatan ini dengan segala kerendahan hati, Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Kedua orang tua Penulis, Ibu dan Ayah, atas doa, kasih sayang, pengorbanan, perhatian dan dorongan, baik moril maupun materiil selama Penulis kuliah hingga menyelesaikan tesis ini, serta keluarga besar Penulis yang telah memberikan perhatian dan dorongan selama ini.
2. Bapak Adolf Warouw, S.H., LL.M selaku pembimbing yang telah meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan dan arahan kepada Penulis dalam penulisan tesis ini.
3. Seluruh staf pengajar Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan seluruh staf sekretariat.

4. USAID – ITAP selaku penyandang dana, atas bantuan yang telah diberikan.
5. Teman-teman MITL 2<sup>nd</sup> Batch FHUI, terima kasih atas bantuan, persahabatan dan kebersamaannya selama ini. Semoga persahabatan kita akan terus berlanjut sampai kapanpun.
6. Semua pihak yang telah banyak membantu Penulis selama ini, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang tidak dapat disebutkan satu per satu.

Semoga Allah SWT memberikan balasan yang lebih dari segala apa yang telah mereka berikan kepada Penulis selama ini. Amin.

Semoga tesis ini bermanfaat dan dapat menambah wawasan bagi siapa saja yang membacanya, serta dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu hukum.

Akhir kata, Penulis menyadari bahwa tesis ini tidak lepas dari kekurangan-kekurangan. Oleh karena itu, kritik dan saran dari para pembaca sangat diharapkan.

Jakarta, 25 Juni 2010

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Arfianti Kusuma Wardhani  
NPM : 0806477680  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Fakultas : Hukum  
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

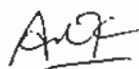
**Analisis Hukum terhadap Mode 4 *General Agreement on Trade in Services*  
(GATS) dan Kepentingan Indonesia dalam Liberalisasi Perdagangan  
di Bidang Jasa**

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta  
Pada tanggal : 25 Juni 2010

Yang Menyatakan



Arfianti Kusuma Wardhani

## ABSTRAK

Nama : Arfianti Kusuma Wardhani  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul Tesis : Analisis Hukum terhadap Mode 4 *General Agreement on Trade in Services* (GATS) dan Kepentingan Indonesia dalam Liberalisasi Perdagangan di Bidang Jasa

Tesis ini menganalisis ketentuan Mode 4 *General Agreement on Trade in Services* (GATS) dan membahas mengenai kepentingan Indonesia dalam liberalisasi perdagangan di bidang jasa. Tujuan penulisan tesis ini adalah untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan liberalisasi Mode 4 dan hasil yang dicapai, untuk mengetahui peran Mode 4 dan upaya liberalisasi bagi Indonesia, serta untuk mengetahui hal-hal apa yang akan Indonesia lakukan dalam forum perdagangan internasional untuk memenuhi kepentingannya di dalam Mode 4. Penulisan tesis ini menggunakan metode penelitian normatif yang bersifat preskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam Mode 4 GATS tidak ada pembatasan mengenai ruang lingkup Mode 4, yaitu definisi Mode 4 dan kategori individu (*natural person*) tidak jelas, serta tidak adanya definisi *temporary* dan tingkat keterampilan. Mode 4 adalah moda penyedia jasa yang paling kecil liberalisasinya di dalam GATS. Hal ini disebabkan oleh banyaknya hambatan-hambatan dalam Mode 4, antara lain visa dan izin kerja, masalah definisi Mode 4 GATS, dan pengakuan kualifikasi. Hasil penelitian ini juga menunjukkan bahwa Mode 4 penting bagi Indonesia karena Indonesia mempunyai kepentingan ekspor berupa keunggulan komparatif pada Mode 4 dan keuntungan-keuntungan yang diperoleh dari Mode 4. Untuk memanfaatkan Mode 4 dalam liberalisasi perdagangan di bidang jasa, Indonesia melakukan strategi ekspor dan strategi impor. Penelitian ini antara lain menyarankan bahwa Indonesia tidak lagi dapat mengandalkan keunggulan komparatifnya di bidang jasa ketenagakerjaan, tetapi harus beralih ke keunggulan kompetitif, yaitu dengan meningkatkan kualitas TKI.

**Kata Kunci :**

Mode 4 GATS, liberalisasi, perdagangan di bidang jasa

## ABSTRACT

Name : Arfianti Kusuma Wardhani  
Study Program : Legal Studies  
Title : Legal Analysis of General Agreement on Trade in Services (GATS) Mode 4 and Indonesia's Interests in the Liberalization of Trade in Services

This thesis analyzes the provisions of *General Agreement on Trade in Services (GATS) Mode 4* and discusses Indonesia's interests in the liberalization of trade in services. The aim of this thesis is to determine how the implementation of the liberalization of Mode 4 and the results achieved, to determine the role of liberalization of Mode 4 and the efforts of liberalization for Indonesia, and to know what Indonesia is going to do in the international trade forum to meet its interests in Mode 4. This thesis uses methods that are prescriptive normative research using qualitative approaches. The results of this study indicate that in GATS Mode 4 there are no limitations on the scope of Mode 4, i.e. the unclear definition of Mode 4 and the category of natural persons, and there are no definitions in the term of temporary and the level of skills. Mode 4 is the least liberalized mode of services supply in the GATS. This is caused by a number of constraints in Mode 4, including visas and work permits, the GATS Mode 4 definition problems, and the recognition of qualifications. The results of this study also show that Mode 4 is important for Indonesia because Indonesia has a comparative advantage in the form of export interests in Mode 4 and the benefits derived from Mode 4. In order to take advantage of the liberalization of Mode 4 trade in services, Indonesia is pursuing export and import strategies. This research, among others, suggested that Indonesia can no longer rely on its comparative advantage in the service sector employment, but must switch to a competitive advantage, namely by improving the quality of Indonesian workers.

**Key words:**

GATS Mode 4, liberalization, trade in services



## DAFTAR ISI

Halaman Judul .....	i
Halaman Pernyataan Orsinalitas .....	ii
Halaman Pengesahan .....	iii
Kata Pengantar .....	iv
Halaman Pernyataan Persetujuan Publikasi .....	vi
Abstrak .....	vii
Daftar Isi .....	ix
Daftar Tabel .....	xii
Daftar Bagan .....	xiii
Daftar Lampiran .....	xiv
 <b>BAB I</b>	
<b>PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Permasalahan .....	5
C. Tujuan .....	5
D. Kegunaan .....	5
E. Kerangka Teori .....	5
F. Kerangka Konseptual .....	7
G. Metode Penelitian .....	8
H. Sistematika Penelitian .....	10
 <b>BAB II</b>	
<b>TINJAUAN UMUM MENGENAI <i>GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES (GATS) DAN MODE 4</i></b> .....	12
A. Tinjauan Umum mengenai <i>General Agreement on Trade in Services (GATS)</i> .....	12
1. Latar Belakang Sejarah .....	12
2. Tujuan Dasar .....	16

3.	Karakteristik Jasa .....	17
4.	Moda Pemasokan ( <i>Modes of Supply</i> ) dalam Perdagangan Jasa ...	18
5.	Ruang Lingkup dan Pengecualian Ruang Lingkup GATS .....	19
6.	Prinsip-prinsip GATS .....	21
7.	Pengecualian Prinsip-prinsip GATS .....	34
8.	Kewajiban Anggota .....	36
9.	Struktur Dasar GATS .....	40
B.	Tinjauan Umum mengenai Mode 4 .....	47
1.	Ruang Lingkup Mode 4 .....	47
2.	Kategori Mode 4 dalam <i>Schedule of Specific Commitments</i> Anggota .....	53
 <b>BAB III</b>		
<b>MODE 4 DALAM <i>SPECIFIC COMMITMENT</i> INDONESIA DI DALAM BERBAGAI PERJANJIAN PERDAGANGAN INTERNASIONAL .....</b>		
		56
A.	World Trade Organization (WTO) .....	56
1.	Pengaturan Mode 4 di dalam WTO .....	56
2.	Tujuan WTO .....	57
3.	Mode 4 dalam <i>Schedule of Specific Commitment</i> Indonesia di dalam WTO .....	59
B.	ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS) .....	61
1.	Tujuan AFAS .....	63
2.	Perkembangan Liberalisasi Perdagangan Jasa di ASEAN .....	63
3.	Mode 4 dalam <i>Schedule of Specific Commitment</i> Indonesia di dalam AFAS .....	66
C.	Indonesia Japan Economic Partnership Agreement (IJEPA) .....	69
1.	Latar Belakang IJEPA .....	69
2.	Tujuan IJEPA .....	71
3.	Tiga Pilar IJEPA .....	71
4.	Mode 4 dalam <i>Specific Commitment</i> Indonesia di dalam IJEPA .	72

<b>BAB IV</b>	
<b>ANALISIS HUKUM TERHADAP MODE 4 <i>GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES</i> (GATS) DAN KEPENTINGAN INDONESIA DALAM LIBERALISASI PERDAGANGAN BEBAS DI BIDANG JASA</b> .....	76
A. Analisis Hukum terhadap Mode 4 <i>General Agreement on Trade in Services</i> (GATS) .....	
1. Definisi Mode 4 .....	76
2. Definisi dan Kategori <i>Natural Person</i> .....	78
3. Definisi <i>Service Supplier</i> .....	82
4. Definisi <i>Temporary</i> .....	84
5. Definisi Tingkat Keterampilan .....	86
6. Ringkasan Ruang Lingkup Mode 4 GATS .....	87
B. Mode 4 dalam Perdagangan Internasional .....	
1. Pentingnya Mode 4 dalam Perdagangan Internasional .....	89
2. Perkembangan Perundingan Mode 4 dan Komitmen Negara-negara .....	99
3. Pelaksanaan Liberalisasi Mode 4 .....	111
C. Kepentingan Indonesia dalam Liberalisasi Perdagangan di Bidang Jasa .....	
1. Kepentingan Ekspor Indonesia .....	123
2. Kepentingan Impor Indonesia .....	131
<b>BAB V</b>	
<b>SIMPULAN DAN SARAN</b> .....	138
A. Simpulan .....	138
B. Saran .....	145
Daftar Pustaka .....	148

**DAFTAR TABEL**

Tabel 1	Ruang Lingkup Mode 4 GATS .....	87
Tabel 2	Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Berdasarkan Pekerjaan di Kawasan Asia Pasifik, Timur Tengah dan Kawasan Lain-lain Periode 1 Januari 2009 – 31 Desember 2009 .....	92
Tabel 3	Jumlah TKA 1 Januari 2009 – 31 Desember 2009 .....	132



**DAFTAR BAGAN**

Bagan 1	Perbandingan Liberalisasi Moda Pemasokan Jasa .....	111
Bagan 2	Pengangguran Terbuka Menurut Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan (Februari 2009) .....	123



UNIVERSITAS INDONESIA

**DAFTAR LAMPIRAN**

*General Agreement on Trade in Services (GATS)* ..... 156



## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Penempatan tenaga kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri dimulai sejak tahun 1970-an dan perdagangan bebas di bidang jasa ini mengalami peningkatan yang tajam dalam dasawarsa terakhir ini. Program ini merupakan kebijakan nasional yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi, khususnya terhadap tenaga kerja Indonesia (TKI) dan keluarganya. Krisis ekonomi yang berkepanjangan dan jumlah pengangguran yang terus membengkak mengakibatkan kemampuan ekonomi dan finansial masyarakat menjadi sangat lemah, sehingga sebagian masyarakat mencari jalan keluar, antara lain adalah menjadi tenaga kerja di luar negeri.

Migrasi ekonomi warga suatu negara ke negara lain merupakan hal yang lazim terjadi di manapun di belahan bumi ini. Dengan semakin tipisnya batas-batas antar negara dan semakin longgarnya segala bentuk pembatasan, mempermudah arus mobilitas manusia, khususnya tenaga kerja, ke berbagai negara. Migrasi internasional ini berkembang seiring dengan peningkatan hubungan antar negara yang berdasarkan pada hubungan politik ekonomi dan sosial budaya.

Migrasi tenaga kerja, apakah sementara ataupun tetap, terjadi karena adanya perbedaan antar negara, terutama dalam memperoleh kesempatan ekonomi. Dengan adanya perbedaan upah, kondisi kerja dan kesempatan untuk bekerja, maka timbul tekanan untuk bermigrasi ke negara yang menjanjikan adanya kesempatan kerja yang lebih baik.

Jasa ketenagakerjaan adalah salah satu bagian dari sektor jasa yang menjadi sumber potensi utama Indonesia dalam perdagangan bebas. Saat ini sektor perdagangan jasa memberikan kontribusi terbesar dalam perekonomian Indonesia melebihi perdagangan internasional di bidang barang. Sektor jasa Indonesia memberikan kontribusi sekitar 48 persen terhadap perekonomian

UNIVERSITAS INDONESIA

Indonesia, sedangkan sektor pertanian (termasuk pertambangan) dan manufaktur memberikan kontribusi sekitar 24 dan 28 persen terhadap perekonomian Indonesia<sup>1</sup>.

Indonesia adalah anggota World Trade Organization (WTO) yang aktif berunding dan menjadi target pasar barang dan jasa. Dengan meratifikasi Undang-Undang nomor 7 tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia), Indonesia harus dapat mengambil manfaat yang sebesar-besarnya dari liberalisasi ekonomi (perdagangan bebas) sebagai wujud dari globalisasi. Dengan menjadi anggota WTO, Indonesia mempunyai posisi tawar yang sama tinggi dengan negara-negara maju anggota WTO lainnya, tetapi dalam praktiknya, kekurangan negara berkembang tetap menjadi obyek yang sering dimanfaatkan oleh negara maju untuk kepentingannya sendiri.

Sejak diluncurkan pada Januari 2000, agenda perundingan Putaran Doha (*Doha Development Round*) di perdagangan jasa terus bergulir dan mengalami perkembangan pesat pada tahun-tahun terakhir. Perundingan jasa yang terus berjalan merupakan implikasi dari tujuan yang ingin dicapai dalam rangka peningkatan liberalisasi negara-negara anggota WTO. Dalam perundingan perdagangan bebas di bidang jasa tersebut dipakai aturan-aturan yang telah ditetapkan WTO untuk perdagangan bebas di bidang jasa, yang dituangkan dalam *General Agreement on Trade in Services* (GATS).

Kegiatan memberikan jasa dalam GATS dikategorikan dalam kelompok sebagai berikut<sup>2</sup>:

1. Mode 1: *Cross Border Supply*, yaitu jasa yang dipasok dari satu negara ke negara lain (misalnya: hubungan telepon internasional).

---

<sup>1</sup>Mari Elka Pangestu, "Sambutan Seminar Kepentingan Bidang Jasa Tenaga Kerja Indonesia di Berbagai Perundingan Perdagangan Internasional," (Sambutan disampaikan pada Seminar Kepentingan Bidang Jasa Tenaga Kerja Indonesia di Berbagai Perundingan Perdagangan Internasional, Jakarta, Februari 2008), hal. 3.

<sup>2</sup>Departemen Luar Negeri, Direktorat Jenderal Multilateral, Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi dan HKI, *Sekilas WTO (World Trade Organization)*, edisi keempat, hal. 30-31.



2. Mode 2: *Consumption Abroad*, yaitu konsumen atau suatu badan usaha yang menggunakan jasa di negara lain (misalnya: pariwisata).
3. Mode 3: *Commercial Presence*, yaitu perusahaan asing yang mendirikan cabang di luar negaranya (misalnya: bank asing yang membuka cabangnya di suatu negara).
4. Mode 4: *Movement of Natural Persons*, yaitu individu yang melakukan perjalanan ke luar negeri untuk memberikan jasanya (misalnya: peragawati/peragawan dan konsultan mode).

Untuk merebut kesempatan dan peluang yang ada di perdagangan internasional di bidang jasa, Indonesia mengupayakan kepentingan perdagangan tersebut melalui strategi *multi-track*, yaitu Indonesia mengupayakan kepentingan perdagangannya:

1. Dengan pendekatan multilateral, yaitu melalui World Trade Organization (WTO);
2. Dengan pendekatan regional, yaitu melalui Association of Southeast Asian Nations (ASEAN); dan
3. Dengan pendekatan bilateral, yaitu Indonesia baru saja menyelesaikan perjanjian perdagangan bilateral dengan Jepang, yaitu Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement (IJEPA).

Dalam upaya strategi *multi-track* ini, Indonesia bertujuan untuk memastikan adanya konsistensi dalam pengupayaan kepentingan-kepentingan secara multilateral, regional dan bilateral. Hal ini secara signifikan akan mengurangi biaya-biaya perdagangan internasional dan memposisikan Indonesia untuk memaksimalkan berbagai manfaat perjanjian perdagangan internasional<sup>3</sup>.

Dengan pendekatan multilateral, yaitu dengan mekanisme multilateral WTO, Indonesia tidak dapat mencukupi kepentingan utamanya di bidang jasa karena menjalankan kepentingan jasa tenaga kerja Indonesia melalui jalur multilateral dibatasi. Dengan tidak adanya kemauan antara anggota-anggota WTO

---

<sup>3</sup>Pangestu, *loc. cit.*, hal. 6.

untuk membebaskan lebih jauh secara multilateral Mode 4, negara seperti Indonesia menemukan bahwa akses ke pasar yang lebih luas dapat dicapai lebih mudah pada level regional atau bilateral. Dalam kasus perdagangan internasional jasa tenaga kerja Indonesia, GATS mungkin merupakan sebuah cara yang tidak efektif untuk kemajuan. Hal ini sebagian besar disebabkan ketidakmampuan GATS pada saat ini untuk mengakomodasi isu-isu migran kontrak berketerampilan rendah dan menengah<sup>4</sup>.

Ketidakmampuan GATS ini merupakan hambatan dalam liberalisasi Mode 4 yang menghambat Indonesia dalam merebut kesempatan kerja di luar negeri, Seperti negara-negara berkembang lainnya, Indonesia mempunyai banyak tenaga kerja tidak terampil. Oleh karena itu, ekspor tenaga kerja yang relatif tidak terampil telah menjadi sumber utama ekspor tenaga kerja, dan sebaliknya Indonesia cenderung untuk mengimpor tenaga kerja terampil dan profesional. Pekerja berpendidikan rendah dan kurang terampil di dalam penjualan, jasa, pertanian dan produksi membentuk proporsi yang tinggi dari total angkatan kerja dan ketenagakerjaan<sup>5</sup>. Liberalisasi Mode 4 telah menerima cukup banyak perhatian selama *Doha Development Round*, terutama karena adanya penekanan sejumlah negara berkembang untuk menyampaikan pentingnya isu ini. Ketidakmampuan GATS ini bertentangan dengan salah satu tujuan WTO yaitu mendorong arus perdagangan antarnegara, dengan mengurangi dan menghapus berbagai hambatan yang dapat mengganggu kelancaran arus perdagangan barang dan jasa<sup>6</sup>.

Berdasarkan uraian di atas, dalam penelitian ini akan dikaji apa yang menyebabkan liberalisasi untuk Mode 4 sulit untuk dilaksanakan, mengapa Mode

---

<sup>4</sup>Chris Manning and Mathew Cronin, "Indonesia's Interests in Labour Services at Various International Trade Negotiations – Draft Policy Tenaga Kerja Indonesia di Berbagai Perundingan Perdagangan Internasional Research Paper," (Makalah disampaikan pada Seminar Kepentingan Bidang Jasa, Jakarta, Februari 2008), hal. XI.

<sup>5</sup>*Ibid.*, hal. 19.

<sup>6</sup>Departemen Luar Negeri, Direktorat Jenderal Multilateral, Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi dan HKI, *op. cit.*, hal. 1.

4 penting bagi Indonesia dan bagaimana Indonesia memanfaatkan Mode 4 dalam liberalisasi perdagangan di bidang jasa.

## **B. Permasalahan**

Permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengapa liberalisasi untuk Mode 4 sulit dilaksanakan?
2. Mengapa Mode 4 penting bagi Indonesia?
3. Bagaimana Indonesia memanfaatkan Mode 4 dalam liberalisasi perdagangan di bidang jasa?

## **C. Tujuan**

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan liberalisasi Mode 4 dalam WTO dan untuk mengetahui hasil yang dicapai (masalah dan hambatan).
2. Untuk mengetahui peran Mode 4 dan upaya liberalisasi bagi Indonesia.
3. Untuk mengetahui hal-hal apa saja yang akan Indonesia lakukan dalam forum perdagangan internasional untuk memenuhi kepentingannya di bidang jasa ketenagakerjaan dan bagaimana Indonesia memanfaatkan Mode 4 tersebut dalam liberalisasi perdagangan di bidang jasa.

## **D. Kegunaan**

Kegunaan penulisan penelitian ini adalah:

1. Sebagai masukan bagi Indonesia untuk mengetahui tujuan Indonesia dalam perdagangan internasional di bidang jasa ketenagakerjaan.
2. Sebagai masukan bagi Indonesia untuk mengetahui apa yang seharusnya menjadi strategi Indonesia dalam mengupayakan kepentingan perdagangan di bidang jasa ketenagakerjaan.

## **E. Kerangka Teori**

Dalam penelitian ini, sebagai landasan teoritis dalam tesis yang berjudul "Analisis Hukum terhadap Mode 4 *General Agreement on Trade in Services* (GATS) dan Kepentingan Indonesia dalam Liberalisasi Perdagangan di Bidang

UNIVERSITAS INDONESIA

Jasa”, digunakan teori keadilan, yaitu teori *distributive justice* yang dikemukakan oleh Frank J. Garcia.

Dalam kerangka perdagangan internasional, Frank J. Garcia mengembangkan yakni Teori *distributive justice* yang merupakan pemaparan mengenai keadilan dalam perdagangan internasional. Menurut teori ini, hubungan ekonomi internasional dan hukum perdagangan internasional datang dalam ruang lingkup keadilan<sup>7</sup>. Hukum perdagangan internasional tidak hadir di luar lingkup “justice”<sup>8</sup>. *Distributive justice* merupakan keadilan dari pembagian keuntungan-keuntungan dan beban-beban sosial<sup>9</sup>. Sehubungan dengan ini, Frank J. Garcia mengatakan bahwa hukum perdagangan internasional yang adil harus dirumuskan sedemikian rupa untuk melindungi kesetaraan moral seluruh individu yang terpengaruh oleh adanya perdagangan internasional. Hal ini meliputi komitmen terhadap *free trade* sebagai prinsip ekonomi, terutama untuk mempertahankan prasyarat liberal bagi keadilan<sup>10</sup>. Frank J. Garcia juga mengemukakan bahwa globalisasi berdampak pada terjadinya perubahan hukum sebagaimana dalam *essay*-nya yang berjudul “*Globalization and The Theory of International Law*” sebagai berikut:

... Because of these changes, globalization requires that we re-cast international law into a global public law, and expand the domain of justice from the domestic into the global, as the fundamental normative criterion for international law. Through a profound reexamination of core international legal doctrines and institutions such boundaries, sovereignty, legitimacy, citizenship, and the territorial control of resources, the international law of society of states can be re-fashioned into the global public law of global society.<sup>11</sup>

<sup>7</sup>Frank J. Garcia (a), *Trade, Inequality, and Justice: Toward a Liberal Theory of Just Trade* (New York: Transnational Publishers, Inc., 2003), hal. 50.

<sup>8</sup>Agus Brotosusilo (a), “Globalisasi Ekonomi dan Perdagangan Internasional: Studi tentang Kesiapan Hukum Indonesia Melindungi Produksi Dalam Negeri Melalui Undang-Undang Anti Dumping dan SafeGuard,” (Ringkasan Disertasi Doktor Universitas Indonesia, 2006), hal. 7 dalam Agus Brotosusilo (b), “Teori Hukum: Hukum Perdagangan Internasional,” (Materi Kuliah Program Magister Hukum Universitas Indonesia, 2009).

<sup>9</sup>Garcia, *op. cit.*, hal. 6.

<sup>10</sup>Brotosusilo (a), *op. cit.*, hal. 9 dalam Brotosusilo (b), *loc. cit.*

Praktek perdagangan internasional di antara anggota-anggota WTO yang berlangsung saat ini harus dilandasi oleh ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Persetujuan Pembentukan WTO yang pada dasarnya mengatur pelaksanaan perdagangan bebas dan liberalisasi. Dalam pelaksanaan ketentuan Persetujuan Pembentukan WTO, Teori *distributive justice* yang dikemukakan oleh Frank J. Garcia tersebut relevan untuk diterapkan dalam rangka penyelarasan hukum nasional negara-negara anggota WTO dengan ketentuan Persetujuan Pembentukan WTO. Hal ini karena “kewajiban-kewajiban moral liberal harus diterapkan sama, baik terhadap peraturan-peraturan yang mengatur hubungan-hubungan domestik maupun terhadap hukum perdagangan internasional, yang mengatur transaksi-transaksi dengan para mitra dagang asing”<sup>12</sup>. Selain itu, teori tersebut digunakan sebagai dasar dalam pelaksanaan perdagangan internasional yang harus dilakukan secara adil (*fair trade*). Sehubungan dengan hal ini, Frank J. Garcia mengemukakan bahwa ketika lembaga-lembaga sosial liberal mengatur hubungan perdagangan internasional, lembaga-lembaga tersebut bertanggung jawab untuk menerapkan prinsip-prinsip keadilan ke dalam setiap lembaga sosial yang berlaku secara domestik sebagaimana pernyataan bahwa “... *when liberal social institutions regulate international trade relations, they are accountable to the same principles of justice applicable in liberal theory to any social institution acting domestically*”<sup>13</sup>.

Pemikiran Garcia mengenai *Theory of Justice* ini akan dipergunakan sebagai landasan teoritis pada penelitian ini.

#### F. Kerangka Konsepsional

Kerangka konsepsional dalam penelitian ini selain menggunakan pengertian yang terdapat dalam buku dan artikel, juga menggunakan pengertian yang terdapat dalam suatu peraturan perundang-undangan. Tujuan dibuatnya

---

<sup>11</sup>Frank J. Garcia (b), “Globalization and the Theory of International Law,” *Paper 93* (Boston College Law School, 2005), hal. 1.

<sup>12</sup> Brotosusilo, *loc. cit.*, dalam Brotosusilo, *loc. cit.*

<sup>13</sup>Garcia (a), *op. cit.*, hal. 67.

kerangka konsepsi ini adalah untuk menghindari perbedaan penafsiran mengenai istilah atau definisi yang digunakan dalam penulisan ini.

Definisi operasional dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mode 4 adalah *the movement of a natural person from one country temporarily across a border into another country for the purpose of supplying a service through the presence of that person in the territory of the second country*<sup>14</sup>.
2. Trade in Services (perdagangan di bidang jasa) adalah *the supply of services on commercial terms to residents of another country, either through cross-border trade or through commercial presence*<sup>15</sup>.
3. General Agreement on Trade in Services (GATS) adalah *WTO agreement concluded at the end of the Uruguay Round. It provides a legal framework for trade in services and the negotiated, progressive liberalization of regulations that impede this. It covers areas such as transport, investment, education, communication, financial services, energy and water services and the movement of persons*<sup>16</sup>.

#### G. Metode Penelitian

Penelitian hukum pada dasarnya adalah kegiatan pemecahan masalah. Dalam melakukan penelitian ini, Peneliti melakukan identifikasi dan kualifikasi fakta-fakta kemudian mencari norma hukum yang berlaku guna pemecahan masalah. Berdasarkan fakta-fakta yang ada kemudian norma hukum yang berlaku maka diambil kesimpulan<sup>17</sup>. Penelitian ini menggunakan kajian normatif untuk memahami penerapan norma-norma terhadap fakta-fakta.

---

<sup>14</sup>Raj Bhala, *International Trade Law: Interdisciplinary Theory and Practice*, cct. 3, (Danvers: LexisNexis, 2008), hal. 1547.

<sup>15</sup>Walter Goode, *Dictionary of Trade Policy Terms*, Fifth Edition, (New York: Cambridge University Press, 2007), hal. 437.

<sup>16</sup>Kamal Malhotra, *Making Global Trade Work for People* (New York: Earthscan Publications Ltd., 2003), hal. xxv.

<sup>17</sup>Agus Brotosusilo, et al., *Penulisan Hukum: Buku Pegangan Dosen* (Jakarta: Konsorsium Ilmu Hukum, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1994), hal. 8.

Penelitian hukum normatif akan menghasilkan kajian yang bersifat preskriptif – kritis<sup>18</sup>. Melalui kajian ini, penulis akan berusaha mencari jalan keluar untuk mengatasi masalah yang ada pada penelitian ini. Penelitian ini mempergunakan pendekatan kualitatif yang digunakan dengan maksud agar analisis data dapat dilakukan secara mendalam dan holistik<sup>19</sup>, dan data yang digunakan merupakan data sekunder yang diambil melalui sumber-sumber seperti undang-undang, buku, kamus, internet, dan lain-lain.

Bahan hukum yang digunakan Peneliti untuk memperoleh data adalah melalui:

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, seperti peraturan perundang-undangan, yurisprudensi dan perjanjian-perjanjian internasional. Bahan hukum primer yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan *General Agreement on Trade in Services (GATS)* dan peraturan-peraturan seperti:
  - a. *General Agreement on Trade in Services (GATS)*;
  - b. Undang-undang Dasar 1945.
  - c. Undang–Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri;
  - d. Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan;
  - e. Undang–Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia; dan
- a. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang berisi penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer, seperti buku, hasil-hasil penelitian, artikel ilmiah dan jurnal yang berkaitan dengan topik penelitian.

---

<sup>18</sup>Agus Brotosusilo (c), *Paradigma Kajian Empiris dan Normatif* (Jakarta: FHUI, 2008), hal. 1

<sup>19</sup>Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln, eds., *Handbook of Qualitative Research* (London: Sage Publications, 1994), hal. 236.

- f. Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan-bahan hukum yang berisi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus dan ensiklopedia hukum<sup>20</sup>.

#### H. Sistematika Penelitian

Untuk menguraikan permasalahan dan pembahasan atas penelitian yang berjudul “Analisis Hukum terhadap Mode 4 *General Agreement on Trade in Services* (GATS) dan Kepentingan Indonesia dalam Liberalisasi Perdagangan di Bidang Jasa”, Peneliti membuat sistematika penelitian ini sebagai berikut:

1. Bab I:

Bab ini adalah Bab Pendahuluan. Pada bab ini akan dijelaskan latar belakang Peneliti memilih dan menganalisis masalah Analisis Hukum terhadap Mode 4 *General Agreement on Trade in Services* (GATS) dan Kepentingan Indonesia dalam Liberalisasi Perdagangan di Bidang Jasa. Selain latar belakang permasalahan, terdapat juga pokok permasalahan, tujuan penulisan, kegunaan, kerangka teori, kerangka konseptual, metode penulisan dan sistematika penelitian.

2. Bab II:

Bab ini berjudul Tinjauan Umum mengenai *General Agreement on Trade in Services* (GATS) dan Mode 4. Pada bab ini akan dibahas mengenai, yaitu latar belakang sejarah GATS, tujuan dasar, karakteristik jasa, moda pemasokan (*mode of supply*) dalam perdagangan jasa, ruang lingkup dan pengecualian ruang lingkup GATS, prinsip-prinsip GATS, pengecualian prinsip-prinsip GATS, kewajiban anggota dan struktur dasar GATS. Selain itu juga dibahas mengenai Mode 4, yaitu mengenai ruang lingkup Mode 4 dan kategori Mode 4 dalam *Schedule of Specific Commitments* Anggota.

3. Bab III:

Bab ini berjudul Mode 4 dalam *Specific Commitment* Indonesia di dalam Berbagai Perjanjian Perdagangan Internasional. Pada bab ini akan dibahas Mode 4 dalam *Specific Commitment* Indonesia di dalam World Trade

---

<sup>20</sup>*Ibid.*, hal. 56.



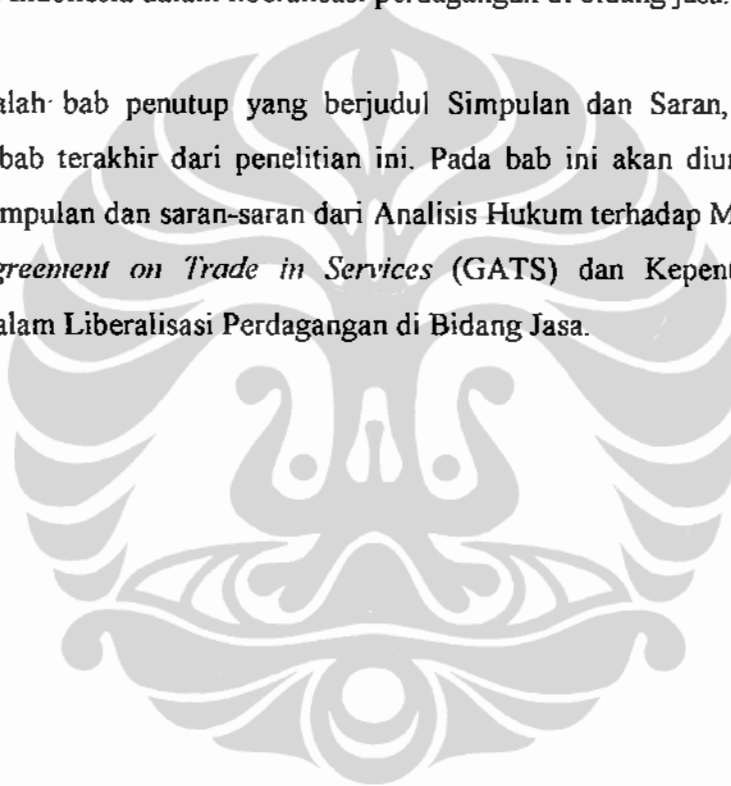
Organization (WTO), ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS) dan Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement (IJEPA).

4. Bab IV:

Bab ini berjudul Analisis Hukum terhadap Mode 4 *General Agreement on Trade in Services* (GATS) dan Kepentingan Indonesia dalam Liberalisasi Perdagangan di Bidang Jasa. Pada bab ini akan dibahas analisis hukum terhadap Mode 4 GATS, Mode 4 dalam perdagangan internasional dan kepentingan Indonesia dalam liberalisasi perdagangan di bidang jasa.

5. Bab V:

Bab ini adalah bab penutup yang berjudul Simpulan dan Saran, yang merupakan bab terakhir dari penelitian ini. Pada bab ini akan diuraikan mengenai simpulan dan saran-saran dari Analisis Hukum terhadap Mode 4 *General Agreement on Trade in Services* (GATS) dan Kepentingan Indonesia dalam Liberalisasi Perdagangan di Bidang Jasa.



**BAB II**  
**TINJAUAN UMUM MENGENAI**  
***GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES (GATS)***  
**DAN MODE 4**

**A. Tinjauan Umum mengenai *General Agreement on Trade in Services (GATS)***

**1. Latar Belakang Sejarah**

*General Agreements on Trade in Services (GATS)* – selanjutnya disingkat GATS – adalah perjanjian perdagangan multilateral pertama yang menangani perdagangan di bidang jasa<sup>1</sup>. GATS merupakan hasil perundingan perdagangan pada Putaran Uruguay (Uruguay Round<sup>2</sup>) yang berlangsung dari tahun 1986 sampai 1993. Prestasi ini tercapai hampir setengah abad setelah General Agreement on Tariff and Trade (GATT) mulai diberlakukan.

Perdagangan jasa pertama kali diatur oleh perjanjian perdagangan internasional pada saat Putaran Uruguay, tetapi sejarah tentang diskusi tersebut mulai sejak akhir tahun 1970-an. Pada waktu itu Amerika Serikat bertujuan untuk memperluas peraturan GATT untuk memfasilitasi perluasan pembuatan perusahaan transnasional secara menyeluruh dalam kerangka kontrak yang dapat diramalkan dan bersifat universal. Untuk tujuan inilah, konsep perdagangan jasa dibuat. Dengan beberapa pengecualian, negara-negara berkembang tidak mendukung gagasan untuk membawa perdagangan jasa dalam perundingan

---

<sup>1</sup>WTO Trade in Services Division, *A Handbook on The GATS Agreement* (New York: Cambridge University Press, 2005), hal. 2.

<sup>2</sup>Uruguay Round adalah *the eighth round of multilateral trade negotiations. It was launched at Punta del Este, Uruguay, on 25 September 1986. Negotiations concluded in Geneva on 15 December 1993, and it was signed by Ministers in Marrakesh, Morocco, on 15 April 1994.* Walter Goode, *Dictionary of Trade Policy Terms*, Fifth Edition (New York: Cambridge University Press, 2007), hal. 470.

perdagangan, karena mereka berpikir bahwa melakukan hal itu merupakan usaha terselubung untuk memperkenalkan investasi ke dalam perundingan<sup>3</sup>.

Kecemasan mereka memuncak melalui amanat perundingan Amerika Serikat yaitu melalui Trade and Tariff Act 1984, yang menyatukan jasa dan investasi berada di bawah perdagangan. Negara-negara berkembang menerima keikutsertaan perdagangan jasa dalam deklarasi Punta del Este pada tahun 1986 hanya dengan syarat bahwa perundingan dalam perdagangan jasa akan terjadi terpisah dari perdagangan barang, yaitu dengan pedoman perkembangan yang jelas. Pertemuan pertama mengenai jasa berpusat pada mendefinisikan perdagangan jasa<sup>4</sup>. Negara-negara industri memperdebatkan bahwa kehadiran pemasok di pasar luar negeri melalui beberapa bentuk investasi diperlukan untuk sebagian besar jasa.

Pada pertemuan tingkat menteri pada tahun 1988, disepakati bahwa definisi perdagangan jasa harus termasuk perpindahan faktor-faktor produksi di mana perpindahan itu penting bagi pemasok<sup>5</sup>. Ini dianggap sebagai kemenangan bagi negara-negara berkembang karena dimulai oleh sekelompok dari mereka, termasuk Argentina, Colombia, Kuba, Mesir, India, Meksiko, Pakistan dan Peru<sup>6</sup>. Negara-negara berkembang telah mencoba untuk membentuk simetri antara modal dan tenaga kerja, dan ini merupakan langkah ke arah itu. Namun demikian, definisi ini tidak mencakup pembentukan permanen atau imigrasi, hanya kegiatan yang ditandai dengan tujuan kekhususan, keabstrakan transaksi dan jangka waktu yang terbatas.

Antara pertemuan tingkat menteri Montreal dan Brussel (1990) banyak tugas yang dilakukan untuk menyempurnakan definisi perdagangan jasa dan hambatan terhadap perdagangan tersebut<sup>7</sup>. Definisi ini disusun untuk mencakup

---

<sup>3</sup>Kamal Malhotra, *Making Global Trade Work For People* (New York: Earthscan Publications Ltd., 2003), hal. 256.

<sup>4</sup>*Ibid.*

<sup>5</sup>*Ibid.*

<sup>6</sup>*Ibid.*

<sup>7</sup>*Ibid.*

pemasokan jasa oleh pemasok jasa dari suatu Anggota melalui kehadiran komersial (*commercial presence*) di wilayah negara lain. Kebijakan yang membatasi akses pasar (*market access*) dan mencakup semua moda pemasokan dicantumkan dalam Pasal XVI GATS. Diputuskan bahwa atas desakan negara-negara berkembang, perlakuan nasional (*national treatment*) harus menjadi subyek dalam perundingan komitmen sektoral dan subsektoral khusus.

Struktur GATS mencerminkan proposal dari negara-negara berkembang. Dalam hal ini, terjadi diskusi besar tentang apakah komitmen harus dalam bentuk *negative list* (*schedule* terdiri dari kebijakan-kebijakan yang setiap negara ingin pertahankan, yang merupakan pengecualian seperangkat aturan) atau *positive list* (di mana *schedule* akan menetapkan akses yang sebenarnya dan komitmen perlakuan nasional (*national treatment*) bahwa setiap anggota bersedia menerima setiap sektor jasa yang termasuk di dalamnya)<sup>8</sup>. *Negative list* dipandang layak untuk beberapa alasan, di mana yang paling penting adalah bahwa tidak ada perjanjian mengenai tujuan umum atau target. Namun, untuk setiap sektor yang termasuk dalam *positive list*, semua hambatan akses pasar (*market access*) dan penyimpangan dari perlakuan nasional (*national treatment*) akan terikat.

Pada akhir Putaran Uruguay, para Anggota setuju untuk melanjutkan perundingan pada tiga sektor (telekomunikasi dasar, jasa keuangan dan jasa angkutan laut) dan satu moda pemasokan, yaitu perpindahan individu (*movement of natural person*)<sup>9</sup>.

a. Telekomunikasi Dasar

Telekomunikasi merupakan isu yang kompleks karena menyangkut hak monopoli pemerintah di bidang ini, sehingga pada Putaran Uruguay tidak ada negara yang menyampaikan komitmennya di bidang ini. Sementara itu, penerapan nilai tambah pada sektor jasa telekomunikasi sering dilakukan oleh sektor swasta telah masuk *schedule* GATS. Perundingan-

---

<sup>8</sup>*Ibid.*

<sup>9</sup>Departemen Luar Negeri, Direktorat Jenderal Multilateral, Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi dan HKI, *Sekilas WTO (World Trade Organization)*, edisi keempat, hal. 34-35.

perundingan di bidang telekomunikasi berakhir pada Februari 1997 dengan berbagai komitmen nasional yang baru, yang efektif berlaku mulai Februari 1998.

b. Jasa Keuangan

Jasa keuangan merupakan sektor yang dipandang membutuhkan perundingan lebih lanjut untuk meningkatkan jumlah komitmen yang terdapat dalam daftar awal *schedule of commitment* Putaran Uruguay. Secara resmi perundingan sektor ini berakhir pada Juli 1995, namun karena masih dipandang perlu, perundingan lanjutan diadakan untuk memperluas cakupan komitmen, sehingga perundingan jasa keuangan baru berakhir pada 1997.

c. Jasa Angkutan Laut

Perundingan-perundingan mengenai transportasi laut sebenarnya dijadwalkan berakhir pada Juni 1996, tetapi para peserta tidak mencapai kesepakatan atas suatu paket komitmen. Beberapa komitmen sudah masuk dalam daftar komitmen beberapa negara yang mencakup komitmen akses kepada dan penggunaan fasilitas pelabuhan, jasa bantuan/penolong dan transportasi laut.

d. *Movement of Natural Person*

Komitmen dalam *movement of natural person* (Mode 4) terbatas cakupannya<sup>10</sup>. Mode 4 GATS tidak mencakup orang yang mencari pekerjaan tetap atau tempat tinggal tetap di suatu negara, tetapi mencakup perpindahan sementara tenaga kerja terampil dan tidak terampil<sup>11</sup>.

Pada akhir Putaran Uruguay, GATS juga membiarkan terbuka untuk perundingan pasal-pasal mengenai mekanisme pengamanan darurat (*emergency safeguard mechanism*), pengadaan pemerintah (*government procurement*) dan subsidi. Perundingan pada masalah-masalah ini tidak selesai pada putaran pertama

---

<sup>10</sup>Malhotra, *op. cit.*, hal. 257.

<sup>11</sup>*Ibid.*, hal. 272.

dan telah menjadi bagian dari putaran baru. Perundingan dalam putaran baru melibatkan dua tahap, yaitu tahap pembuatan aturan pada saat aturan untuk jasa (tentang subsidi, pengamanan (*safeguard*) dan pengadaan pemerintah (*government procurement*)) dirundingkan, dan tahap permintaan dan penawaran akses pasar (*market access*) pada saat para anggota berunding lebih lanjut mengenai akses pasar (*market access*). Selama tahap tawar menawar yang baru ini, negara-negara berharap untuk berunding secara bilateral dengan permintaan dan penawaran sektoral khusus.

## 2. Tujuan Dasar

Sebagaimana dicantumkan dalam pembukaan, GATS dimaksudkan untuk memberikan kontribusi kepada perluasan perdagangan melalui transparansi dan liberalisasi bertahap, serta sebagai sarana untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi bagi seluruh mitra dagang dan bagi pembangunan di negara berkembang<sup>12</sup>. Oleh karena itu, perluasan perdagangan tidak dipandang sebagai tujuan, tetapi sebagai instrumen untuk mencapai pertumbuhan dan pembangunan.

Kontribusi GATS pada perdagangan jasa dunia terdiri dari dua pilar utama, yaitu:

- a. menjamin meningkatnya transparansi dan prediktabilitas peraturan; dan
- b. mendorong liberalisasi bertahap melalui rangkaian putaran perundingan.

Pilar terakhir ini sejalan dengan peningkatan akses pasar (*market access*) dan perlakuan nasional (*national treatment*) kepada jasa dan pemasok jasa luar negeri. Hal ini tidak termasuk deregulasi. Akan tetapi, GATS secara eksplisit mengakui hak pemerintah untuk mengatur dan mengeluarkan peraturan baru dalam rangka mencapai tujuan kebijakan nasional, khususnya bagi negara berkembang.

GATS merupakan kerangka hukum multilateral yang disepakati untuk perdagangan jasa yang menetapkan sistem kondisi yang diprediksi dan berlaku (komitmen mengikat) untuk perdagangan jasa yang berlaku untuk semua Anggota WTO<sup>13</sup>. GATS mempunyai tiga tujuan, yaitu<sup>14</sup>:

---

<sup>12</sup>WTO Trade in Services Division, *op. cit.*, hal. 3.

- a. untuk mencapai liberalisasi bertahap perdagangan jasa melalui serangkaian perundingan, yang bertujuan untuk memajukan kepentingan semua anggota WTO dan mencapai keseimbangan antara hak dan kewajiban;
- b. untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan perkembangan liberalisasi perdagangan jasa, sebagaimana yang GATT lakukan melalui liberalisasi perdagangan barang; dan
- c. untuk meningkatkan partisipasi negara-negara berkembang dalam perdagangan dunia di bidang jasa dan memperluas ekspor jasa dengan mengembangkan kapasitas ekspor dan menjamin peluang ekspor dalam kepentingan ekspor mereka.

### 3. Karakteristik Jasa

Karakteristik jasa adalah bahwa jasa bersifat *intangible*, *invisible* dan tidak dapat disimpan, sedangkan barang bersifat *tangible*, *visible* dan dapat disimpan. Namun demikian, ada beberapa jasa yang bersifat *visible* seperti laporan konsultan yang dituangkan dalam disket atau dapat disimpan seperti *telephone answering system*<sup>15</sup>.

Oleh karena sifatnya yang *intangible* dan karena banyak transaksi jasa tidak melibatkan perpindahan lintas batas, perlindungan terhadap industri jasa tidak dapat diberikan melalui kebijakan yang berlaku di perbatasan. Perlindungan terhadap industri jasa dilakukan terutama oleh peraturan perundang-undangan dalam negeri atas investasi asing langsung dan keikutsertaan pemasok jasa asing industri dalam negeri dengan melarang pemasok jasa asing (seperti bank atau perusahaan asuransi) untuk melakukan investasi atau mendirikan suatu kantor

---

<sup>13</sup>World Trade Organization and OCED, "Background Note on GATS Mode 4 and Its Information Needs," (Meeting of the Technical Subgroup on Movement of Natural Persons – Mode 4, Paris, 31 Januari – 1 Februari 2005), hal. 2.

<sup>14</sup>Julia Nielson dan Daria Taglioni, "A Quick Guide to the GATS and Mode 4," (Makalah disampaikan pada OCED – WORLD BANK – IOM Seminar on Trade and Migration, Geneva, 12-14 November 2003), hal. 4.

<sup>15</sup>Catatan kaki ke-22 International Trade Centre UNCTAD/WTO and Commonwealth Secretariat, *Business Guide to The Uruguay Round*, (Geneva: International Trade Centre UNCTAD/WTO dan Commonwealth Secretariat, 1996), hal. 257.

cabang yang diperlukan untuk memasok jasa tersebut<sup>16</sup>. Peraturan perundang-undangan dapat berlaku secara diskriminatif pada individu (*natural person*) yang memasok jasa, sehingga dimungkinkan untuk memberikan perlakuan yang kurang menguntungkan kepada mereka dibandingkan dengan perlakuan yang diberikan kepada produsen dalam negeri berdasarkan ketentuan pengecualian prinsip *national treatment (non-application of the national treatment principle)*<sup>17</sup>. Selain itu, perlakuan yang tidak sama dapat diberikan kepada pemasok jasa dari negara-negara yang berbeda sesuai dengan ketentuan pengecualian prinsip MFN (*non-application of the MFN principle*)<sup>18</sup>.

#### 4. Moda Pemasokan (*Modes of Supply*) dalam Perdagangan Jasa

Definisi perdagangan jasa menurut GATS terdiri dari empat jenis yang tergantung pada keberadaan pemasok dan konsumen pada saat transaksi dilakukan. GATS mendefinisikan empat cara perdagangan jasa, yang dikenal dengan moda pemasokan (*modes of supply*), yaitu<sup>19</sup>:

- a. Mode 1 - *Cross Border Supply*, yaitu pemasokan suatu jasa dari wilayah satu negara Anggota ke negara Anggota lainnya.  
Sama halnya dengan perdagangan barang, berdasarkan moda pemasokan ini konsumen maupun penyedia jasa tidak pindah ke negara lain. Sebagai contoh adalah jasa telekomunikasi, keuangan, dan profesional<sup>20</sup>.
- b. Mode 2 - *Consumption Abroad*, yaitu pemasokan suatu jasa dalam wilayah suatu negara Anggota untuk konsumen jasa dari negara Anggota lain.

---

<sup>16</sup>International Trade Centre UNCTAD/WTO and Commonwealth Secretariat, *Business Guide to The Uruguay Round*, (Geneva: International Trade Centre UNCTAD/WTO dan Commonwealth Secretariat, 1996), hal. 260.

<sup>17</sup>*Ibid.*

<sup>18</sup>*Ibid.*

<sup>19</sup>Lihat Pasal I.2 GATS.

<sup>20</sup>United Nations, Economic Commission for Europe, *Services in Transition Economies* (Geneva: United Nations Publications, 2001), hal. 17.



Dalam hal ini, orang secara fisik pindah ke negara lain, tetapi pemasok jasa tidak pindah. Sebagai contoh adalah pariwisata, pendidikan dan transportasi di luar negeri<sup>21</sup>.

- c. Mode 3 - *Commercial Presence*, yaitu memasokan suatu jasa yang dilakukan oleh pemasok jasa di suatu negara Anggota dengan mendirikan kegiatan usaha di negara Anggota lainnya.

Dalam hal ini, lembaga pemasok jasa pindah ke negara lain, sedangkan konsumen tidak pindah. Sebagai contoh adalah berbagai jenis investasi asing langsung (*foreign direct investment*), terutama jasa perdagangan eceran (*retail*) dan jasa keuangan<sup>22</sup>.

- d. Mode 4 - *Movement of Natural Persons* (MNP), yaitu memasokan suatu jasa yang dilakukan oleh individu pemasok jasa dari suatu negara Anggota di dalam wilayah negara Anggota lainnya. Individu pemasok jasa pindah ke negara lain untuk memberikan jasanya kepada konsumen di luar negeri. Dalam hal ini, perdagangan jasa terjadi ketika jasa disediakan oleh warga negara dari negara lain, yang dikenal sebagai *presence of natural persons*. Sebagai contoh adalah jasa konsultasi dan bisnis lainnya yang memerlukan spesialisasi keahlian yang tinggi dari individu penyediaanya<sup>23</sup>.

## 5. Ruang Lingkup dan Pengecualian Ruang Lingkup GATS

Pasal I.1 GATS menyatakan bahwa GATS berlaku untuk kebijakan-kebijakan negara Anggota yang mempengaruhi perdagangan jasa. Kebijakan-kebijakan oleh negara Anggota ini adalah kebijakan yang diambil oleh pemerintah dan pihak-pihak yang berwenang di tingkat pusat, regional atau daerah, dan lembaga non-pemerintah yang melaksanakan kekuasaan yang diutus oleh pemerintah atau pihak-pihak berwenang di tingkat pusat, regional atau daerah<sup>24</sup>. Definisi yang sesuai mencakup semua kebijakan yang terkandung dalam Pasal

<sup>21</sup>*Ibid.*

<sup>22</sup>*Ibid.*

<sup>23</sup>*Ibid.* sebagaimana dikutip dari WTO Secretariat, *An Introduction to the GATS*, (1999).

<sup>24</sup>WTO, *GATS*, pasal III (a).

XXVIII GATS, yaitu apakah dalam bentuk undang-undang, peraturan, ketentuan, prosedur, keputusan, tindakan administratif, atau bentuk lainnya yang berkaitan dengan:

- 1) pembelian, pembayaran atau penggunaan suatu jasa;
- 2) akses atau penggunaan jasa yang dibutuhkan Anggota untuk disediakan bagi masyarakat;
- 3) kehadiran, termasuk kehadiran komersial, individu dari Anggota untuk memasok jasa di wilayah Anggota lain.

Dalam rangka strukturisasi komitmen, Anggota WTO umumnya menggunakan sistem klasifikasi yang terdiri dari 12 sektor utama jasa, yaitu<sup>25</sup>:

- 1) jasa bisnis (termasuk jasa profesional dan jasa komputer);
- 2) jasa komunikasi;
- 3) jasa konstruksi dan teknik terkait;
- 4) jasa distribusi;
- 5) jasa pendidikan;
- 6) jasa lingkungan;
- 7) jasa keuangan (termasuk asuransi dan perbankan);
- 8) jasa kesehatan dan sosial;
- 9) jasa wisata dan jasa yang berhubungan dengan pariwisata;
- 10) jasa rekreasi, budaya dan olah raga;
- 11) jasa transportasi; dan
- 12) jasa-jasa lain.

Sektor-sektor ini selanjutnya dibagi lagi menjadi total sekitar 160 sub-sektor. Menurut sistem klasifikasi ini, setiap sektor jasa dapat dimasukkan ke dalam *schedule of commitment* Anggota dengan akses pasar (*market access*) tertentu dan kewajiban perlakuan nasional (*national treatment*). Setiap Anggota WTO harus menyerahkan *schedule* tersebut dalam kerangka GATS<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup>WTO Trade in Services Division, *op. cit.*, hal. 6.  
Dua belas sektor jasa ini terdapat dalam WTO Document MTN.GNS/W/120 mengenai *Services Sectoral Classification List*.

<sup>26</sup>*Ibid.*, hal. 7.

GATS mencakup semua jasa kecuali hak lalu lintas udara dan jasa langsung yang terkait, serta jasa yang terkait dengan pelaksanaan kewenangan pemerintah. Berdasarkan *Annex on Air Transport Services*, hanya kebijakan yang mempengaruhi jasa perbaikan dan perawatan pesawat, penjualan dan pemasaran jasa transportasi udara, serta jasa sistem reservasi komputer yang tercakup dalam GATS. Sedangkan, kebijakan yang mempengaruhi hak lalu lintas udara dan jasa langsung yang terkait dikecualikan. Pengecualian ini akan ditinjau secara berkala. Pengecualian lainnya adalah jasa yang terkait dengan pelaksanaan kewenangan pemerintah (Pasal I.3 (b) GATS). Definisi yang sesuai menetapkan bahwa jasa ini bukan dipasok; baik untuk kepentingan bisnis maupun untuk kepentingan persaingan dengan satu atau lebih pemasok jasa (Pasal I.3 (c) GATS). Sebagai contoh adalah polisi, pemadam kebakaran, operasi kebijakan moneter, kewajiban jaminan sosial, serta administrasi pajak dan pabean.

## 6. Prinsip-prinsip GATS

### a. *Most Favoured Nation* (MFN)

Kewajiban perlakuan MFN mewajibkan Anggota WTO yang memberikan perlakuan istimewa tertentu ke negara lain untuk memberikan perlakuan istimewa yang sama kepada seluruh Anggota WTO lainnya<sup>27</sup>. Kewajiban perlakuan MFN merupakan aturan paling penting dalam hukum WTO. Tanpa aturan ini, sistem perdagangan multilateral tidak dapat dan tidak akan ada<sup>28</sup>.

Pasal II.1 GATS melarang diskriminasi antara jasa dan pemasok jasa yang sejenis dari negara-negara yang berbeda. Menurut Pasal ini:

*With respect to any measure covered by this agreement, each member shall accord immediately and unconditionally to services and service suppliers of any other Member treatment no less*

---

<sup>27</sup>Peter Van den Bossche, *The Law and Policy of World Trade Organization: Text, Cases and Materials*, 2nd edition, (The United Kingdom: Cambridge University Press, 2008), hal. 38.

<sup>28</sup>*Ibid.*

*favourable than that it accords to like services and service suppliers of any other country*<sup>29</sup>.

Berdasarkan Pasal II.1 GATS, ada tiga pertanyaan yang perlu dijawab untuk menentukan apakah suatu kebijakan melanggar kewajiban perlakuan MFN atau tidak, yaitu apakah kebijakan yang dipertanyakan merupakan kebijakan yang tercakup dalam GATS; apakah jasa atau pemasok jasa tersebut menyangkut jasa yang sejenis atau pemasok jasa yang sejenis; dan apakah perlakuan yang kurang menguntungkan diberikan kepada jasa atau pemasok jasa Anggota<sup>30</sup>.

1) Kebijakan yang tercakup dalam GATS (*measures covered by this Agreement*)

Untuk kebijakan yang tercakup dalam GATS, kebijakan tersebut harus merupakan kebijakan yang dilakukan oleh Anggota dan kebijakan yang mempengaruhi perdagangan jasa<sup>31</sup>.

(i) Kebijakan yang dilakukan oleh Anggota

Berdasarkan Pasal I.3 (a) GATS, suatu kebijakan yang dilakukan oleh Anggota tidak terbatas pada kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah pusat atau pejabat-pejabat pemerintah pusat. Kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dan pejabat-pejabat daerah atau setempat juga merupakan kebijakan yang dilakukan oleh Anggota dalam arti Pasal I.1 GATS. Kebijakan yang dilakukan oleh badan non-pemerintah merupakan kebijakan yang dilakukan Anggota jika kebijakan-kebijakan ini dilakukan dalam pelaksanaan kekuasaan yang dilimpahkan oleh pemerintah atau pejabat<sup>32</sup>. Kebijakan yang dilakukan

---

<sup>29</sup>WTO, *GATS*, pasal II.1.

<sup>30</sup>Van den Bossche, *op. cit.*, hal. 336.

<sup>31</sup>*Ibid.*

oleh Anggota dapat berupa hukum atau undang-undang (*law*), peraturan (*regulation*), aturan (*rule*), prosedur (*procedure*), keputusan (*decision*) atau tindakan administrative (*administrative action*), atau bentuk lainnya<sup>33</sup>. Dengan demikian, kebijakan yang dilakukan oleh Anggota dapat berupa hukum parlemen nasional dan keputusan pejabat pemerintah atau aturan-aturan yang disetujui oleh lembaga-lembaga profesional<sup>34</sup>.

(ii) Kebijakan yang mempengaruhi perdagangan jasa

Ada dua faktor yang harus diuji apakah kebijakan tersebut mempengaruhi perdagangan jasa atau tidak. Faktor-faktor tersebut adalah:

- apakah terdapat perdagangan jasa sebagaimana dimaksud Pasal I.2 GATS; dan
- apakah kebijakan yang diduga mempengaruhi perdagangan jasa tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal I.1 GATS<sup>35</sup>.

2) Jasa atau pemasok jasa sejenis (*like services or service suppliers*)

Perlakuan MFN mulai berlaku jika telah ditetapkan kebijakan yang dipermasalahkan tercakup dalam GATS. Dalam hal ini harus ditentukan apakah suatu jasa atau pemasok jasa menyangkut jasa yang sejenis atau pemasok jasa yang sejenis, sehingga jasa atau pemasok jasa yang tidak sejenis dapat diperlakukan berbeda<sup>36</sup>.

<sup>32</sup>Lihat Pasal I.3 GATS.

<sup>33</sup>Van den Bossche, *loc. cit.* Lihat Pasal XXVIII (a) GATS.

<sup>34</sup>Van den Bossche, *loc. cit.*

<sup>35</sup>*Ibid.*, hal. 337.

<sup>36</sup>*Ibid.*, hal. 340.

Definisi jasa tidak diatur dalam GATS, tetapi GATS hanya mengatur bahwa yang termasuk jasa adalah seluruh jasa di semua sektor kecuali jasa yang dipasok dalam pelaksanaan wewenang pemerintah<sup>37</sup>. Akan tetapi, GATS mengatur definisi pemasok jasa yang terdapat dalam Pasal XXVIII (g) GATS<sup>38</sup>.

GATS juga tidak mengatur definisi jasa yang sejenis (*like services*) dan pemasok jasa yang sejenis (*like service suppliers*), dan hampir tidak ada kasus hukum yang relevan dengan pengertian definisi-definisi ini. Penentuan persamaan (*likeness*) jasa dan pemasok jasa harus didasarkan pada faktor-faktor lain yang relevan dengan:

- karakteristik jasa atau penyedia jasa;
- klasifikasi dan deskripsi jasa menurut sistem United Nations *Central Product Classification System (CPC)*; dan
- kebiasaan-kebiasaan dan kecenderungan konsumen jasa atau penyedia jasa<sup>39</sup>.

Selain itu, dua penyedia jasa yang memasok jasa yang sejenis belum tentu merupakan pemasok jasa yang sejenis. Faktor-faktor seperti besarnya pemasok jasa, aset, penggunaan teknologi, serta sifat dan tingkat keahlian harus dipertimbangkan<sup>40</sup>.

### 3) Perlakuan yang tidak kurang menguntungkan (*treatment no less favourable*)

Anggota harus memberikan jasa atau pemasok jasa Anggota perlakuan yang tidak kurang menguntungkan dengan

---

<sup>37</sup>WTO, *GATS*, pasal I.3 (c).

<sup>38</sup>Lihat Pasal XXVIII (g) *GATS*.

<sup>39</sup>Van den Bossche, *loc. cit.*

<sup>40</sup>*Ibid.*

segera dan tanpa syarat dibandingkan perlakuan yang mereka berikan pada jasa yang sejenis atau pemasok jasa yang sejenis dari negara-negara lainnya. Pasal II GATS tidak mengatur pedoman mengenai pengertian perlakuan yang tidak kurang menguntungkan. Namun pasal XVII GATS mengenai kewajiban perlakuan nasional (*national treatment*) memberikan pedoman mengenai pengertian perlakuan yang tidak kurang menguntungkan. Pasal XVII.3 GATS menyatakan:

*Formally identical or formally different treatment shall be considered to be less favourable if it modifies the conditions of competition in favour of services or service suppliers of the Member compared to like services or service suppliers of any other Member.*

Berdasarkan Pasal XVII GATS, kebijakan merupakan perlakuan yang kurang menguntungkan jika kebijakan tersebut mengubah iklim persaingan yang mendukung jasa atau pemasok jasa dalam negeri<sup>41</sup>.

b. Perlakuan Nasional (*National Treatment*)

Kewajiban perlakuan nasional mewajibkan Anggota WTO untuk memperlakukan produk asing, jasa dan pemasok jasa dengan tidak boleh kurang menguntungkan dibandingkan dengan Anggota tersebut memperlakukan produk dalam negeri, jasa dan pemasok jasa yang sejenis<sup>42</sup>. Penerapan kewajiban perlakuan nasional dalam perdagangan jasa tidak seluas penerapan perlakuan nasional dalam perdagangan barang. Untuk perdagangan jasa, kewajiban perlakuan nasional tidak mempunyai penerapan umum untuk seluruh perdagangan. Penerapan itu hanya berlaku sepanjang suatu negara Anggota WTO telah secara tegas berkomitmen

<sup>41</sup>*Ibid.*, hal. 341.

<sup>42</sup>*Ibid.*, hal. 38.

untuk memberikan perlakuan nasional sehubungan dengan sektor-sektor jasa tertentu sebagaimana tertuang dalam *schedule of specific commitments* yang dibuat oleh Anggota tersebut<sup>43</sup>.

Kewajiban perlakuan nasional dalam perdagangan jasa diatur dalam Pasal XVII GATS. Prinsip ini mewajibkan negara Anggota untuk memberikan perlakuan yang tidak boleh kurang kepada jasa dan pemasok jasa dari setiap negara Anggota dibandingkan dengan perlakuan yang diberikannya kepada jasa dan pemasok jasa sejenis di dalam negerinya<sup>44</sup>.

Ada tiga faktor yang harus diperhatikan dalam menentukan apakah suatu tindakan melanggar kewajiban perlakuan nasional atau tidak. Faktor-faktor tersebut adalah:

1) Kebijakan negara Anggota yang mempengaruhi perdagangan jasa (*measures by Members affecting trade in services*)

Ada dua faktor yang harus diuji apakah kebijakan tersebut mempengaruhi perdagangan jasa atau tidak. Faktor-faktor tersebut adalah:

- apakah terdapat perdagangan jasa sebagaimana dimaksud Pasal I.2 GATS; dan
- apakah kebijakan yang diduga mempengaruhi perdagangan jasa tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal I.1 GATS<sup>45</sup>.

2) Jasa dan pemasok jasa sejenis (*like services or service suppliers*)

Faktor kedua adalah apakah jasa dan pemasok jasa luar negeri dan dalam negeri merupakan jasa yang sejenis atau pemasok jasa yang sejenis. Oleh karena hampir tidak ada kasus hukum yang relevan dengan pengertian persamaan (*likeness*) sesuai ketentuan

<sup>43</sup>*Ibid.*, hal. 39.

<sup>44</sup>WTO, *GATS*, pasal XVII.1.

<sup>45</sup>Van den Bossche, *op. cit.*, hal. 393.



Pasal XVII GATS, maka penentuan persamaan (*likeness*) untuk jasa dan pemasok jasa harus didasarkan pada faktor-faktor lain yang relevan dengan:

- karakteristik jasa atau penyedia jasa;
- klasifikasi dan deskripsi jasa menurut sistem United Nations *Central Product Classification System* (CPC); dan
- kebiasaan-kebiasaan dan kecenderungan konsumen jasa atau penyedia jasa<sup>46</sup>.

Selain itu, berdasarkan Pasal XVII GATS, dua penyedia jasa yang memasok jasa yang sejenis belum tentu merupakan pemasok jasa yang sejenis<sup>47</sup>. Faktor-faktor seperti besarnya perusahaan, aset, penggunaan teknologi, serta sifat dan tingkat keahlian harus dipertimbangkan<sup>48</sup>.

3) Perlakuan yang tidak kurang menguntungkan (*treatment no less favourable*)

Faktor ketiga adalah apakah jasa dan pemasok jasa asing diberikan perlakuan yang tidak kurang menguntungkan dibandingkan dengan jasa dan pemasok jasa dalam negeri. Pasal XVII ayat 2 dan 3 GATS menjelaskan persyaratan perlakuan yang tidak kurang menguntungkan, yang menyatakan:

2. *A Member may meet the requirement of paragraph 1 by according to services and service suppliers of any other Members, either formally identical treatment or formally different treatment to that it accords to its own like services and service suppliers.*

---

<sup>46</sup>*Ibid.*, hal. 394.

<sup>47</sup>*Ibid.*

<sup>48</sup>*Ibid.*

3. *Formally identical or formally different treatment shall be considered to be less favourable if it modifies the conditions of competition in favour of services or service suppliers of the Member compared to like services or service suppliers of any other Member.*

Dikatakan bahwa suatu Anggota yang memberikan perlakuan yang secara formal sama terhadap jasa atau pemasok jasa asing dan dalam negeri dapat melanggar kewajiban perlakuan nasional. Hal ini terjadi apabila Anggota tersebut dalam memberikan perlakuan yang secara formal sama, mengubah iklim persaingan yang mendukung jasa atau pemasok jasa dalam negeri<sup>49</sup>.

c. *Transparansi (Transparency)*

Prinsip transparansi dalam perdagangan jasa memiliki kedudukan dan peranan yang sangat penting karena terkait dengan hambatan perdagangan, di mana dalam perdagangan jasa hambatan terletak pada peraturan domestik<sup>50</sup>. Transparansi terhadap peraturan domestik sangat diperlukan untuk menciptakan iklim perdagangan yang kondusif karena menjadikan iklim perdagangan dapat diprediksi (*predictable*).

GATS menempatkan konsep prinsip transparansi dalam pembukaannya, di mana dikatakan:

*Wishing to establish a multilateral framework of principles and rules for trade in services with a view to the expansion of such trade under conditions of transparency and progressive liberalization and as a means of promoting the economic growth of all trading partners and the development of developing countries*<sup>51</sup>.

<sup>49</sup>*Ibid.*, hal. 395.

<sup>50</sup>Banny R. Ramadhani, "Prinsip Transparansi dalam Perdagangan Jasa: Kedudukan, Peran dan Penerapan," *Indonesia dan WTO* (Edisi V 2008): 28.

<sup>51</sup>WTO, *GATS*, pembukaan GATS paragraf ke-2.

Berdasarkan pembukaan tersebut, GATS mengakui pentingnya penerapan prinsip transparansi dan mengharapkan terciptanya kerangka perdagangan multilateral untuk memperluas perdagangan jasa yang didasarkan pada transparansi dan liberalisasi bertahap.

Selain diatur dalam pembukaan, GATS juga mengatur prinsip transparansi pada pasal-pasal yang terdapat di dalamnya. Pasal III GATS merupakan pasal yang mengatur secara khusus dan eksplisit mengenai transparansi, namun pengaturan transparansi ini juga dapat ditemukan di beberapa pasal seperti dalam Pasal V, VI, VII, VIII dan IX GATS.

Pasal III GATS secara spesifik mengatur tentang kewajiban negara Anggota untuk melakukan publikasi dan notifikasi. Pasal III.1 GATS mewajibkan negara Anggota untuk mempublikasikan sesegera mungkin semua peraturan atau kebijakannya yang relevan di mana dapat berdampak pada pelaksanaan persetujuan bidang jasa. Ketentuan ini memiliki pengecualian, yaitu tidak berlaku pada saat keadaan darurat.

Pasal III.3 GATS mensyaratkan notifikasi tahunan kepada WTO terhadap undang-undang, peraturan, ataupun pedoman administratif yang dapat mempengaruhi sektor jasa yang telah dimasukkan ke dalam komitmen spesifik, di mana notifikasi ini juga berlaku terhadap perubahannya. Pasal III.4 GATS mewajibkan Anggota WTO untuk membentuk pusat informasi (*enquiry points*) guna menyediakan informasi kepada negara Anggota lainnya. Pusat informasi ini harus telah dibentuk selambat-lambatnya dua tahun setelah berdirinya WTO. Selain itu, prinsip transparansi juga diimplementasikan melalui *schedule of specific commitment* dari tiap-tiap negara Anggota. Melalui *schedule* ini akan terlihat sektor-sektor dari negara anggota yang telah diberi komitmen untuk diliberalkan dan seberapa besar tingkat liberalisasinya<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup>Ramadhani, *loc. cit.*, hal. 29.

d. Peraturan Domestik (*Domestic Regulation*)

Ketentuan peraturan domestik diatur dalam Pasal VI GATS. Negara Anggota harus menjamin bahwa pada sektor-sektor di mana komitmen liberalisasi telah dicantumkan dalam *specific of commitment*, semua kebijakan yang berlaku umum yang berdampak pada perdagangan jasa, hendaknya dijalankan secara wajar, obyektif dan tidak memihak<sup>53</sup>. Selain itu, negara Anggota harus tetap mempertahankan atau membentuk secepat mungkin lembaga yudisial, arbitrase atau peradilan tata usaha, atau prosedur, yang menetapkan pemeriksaan cepat dan meminta pertimbangan hukum dalam keputusan administratif yang mempengaruhi perdagangan jasa, atas permintaan pemasok jasa<sup>54</sup>. Ketentuan ini dikecualikan jika bertentangan dengan konstitusi atau sistem negara yang bersangkutan<sup>55</sup>. Selain itu, lembaga yang berwenang negara Anggota harus memberitahukan kepada pemasok jasa tersebut mengenai keputusan terhadap izin tersebut<sup>56</sup>.

Aturan yang dibuat negara Anggota harus menjamin bahwa persyaratan tersebut:

- 1) didasarkan atas kriteria yang obyektif dan transparan, seperti kompetensi dan kemampuan untuk memasok jasa;
- 2) tidak lebih memberatkan daripada yang semestinya diperlukan untuk menjamin kualitas pemasokan jasa;
- 3) sepanjang menyangkut prosedur perizinan, hal tersebut bukan merupakan hambatan bagi kegiatan pemasokan jasa.

Negara Anggota tidak diperbolehkan memberlakukan ketentuan mengenai persyaratan perizinan dan kualifikasi, serta standar-standar teknis yang dapat menghilangkan atau mengurangi implementasi

---

<sup>53</sup>WTO, *GATS*, pasal VI.1.

<sup>54</sup>*Ibid.*, pasal VI.2 (a).

<sup>55</sup>*Ibid.*, pasal VI.2 (b).

<sup>56</sup>*Ibid.*, pasal VI.3.

komitmen spesifik yang telah dibuat<sup>57</sup>. Untuk menentukan apakah tindakan suatu negara Anggota sejalan, harus dikaji apakah negara tersebut memberlakukan standar-standar internasional yang ditetapkan oleh organisasi-organisasi internasional yang dipandang relevan<sup>58</sup>.

e. Pengakuan (*Recognition*)

Prinsip pengakuan diatur dalam Pasal VII GATS. Negara Anggota tidak diperbolehkan memberikan suatu pengakuan yang berdampak pada terjadinya diskriminasi terhadap negara Anggota lainnya dalam penerapan standar atau kriteria untuk memperoleh otorisasi, perizinan atau sertifikasi pemasok jasa ataupun yang dapat menimbulkan hambatan terselubung dalam perdagangan jasa<sup>59</sup>.

Perusahaan atau orang yang memasok jasa harus mempunyai sertifikat, lisensi atau otorisasi lainnya yang diperlukan untuk menjalankan usaha<sup>60</sup>. Persyaratan untuk kualifikasi pendidikan dan pengalaman kerja sering berbeda antara satu negara dengan negara lainnya sehingga sulit bagi pemasok jasa untuk memperoleh otorisasi tersebut<sup>61</sup>. Untuk mengatasi masalah tersebut, GATS mendorong negara-negara Anggota untuk melakukan pengaturan secara bilateral atau plurilateral terkait dengan pengakuan bersama (*mutual recognition*) atas kualifikasi yang diperlukan untuk pemberian otorisasi<sup>62</sup>. Sistem pengakuan bersama tersebut harus terbuka untuk pencapaian oleh negara-negara Anggota lain,

---

<sup>57</sup>*Ibid.*, pasal VI.5 (a).

<sup>58</sup>*Ibid.*, pasal VI.5 (b).

<sup>59</sup>*Ibid.*, pasal VII.3.

<sup>60</sup>International Trade Centre UNCTAD/WTO and Commonwealth Secretariat, *op. cit.*, hal. 266.

<sup>61</sup>*Ibid.*

<sup>62</sup>*Ibid.*

jika negara-negara tersebut dapat menunjukkan bahwa standar dalam negerinya dan persyaratannya setara dengan sistem pengakuan bersama<sup>63</sup>.

f. Akses Pasar (*Market Access*)

Ketentuan akses pasar diatur dalam Pasal XVI GATS. Berdasarkan prinsip ini, negara Anggota harus memberikan perlakuan terhadap jasa atau pemasok jasa dari negara lain yang tidak boleh kurang menguntungkan dari yang telah ditetapkan berdasarkan ketentuan, pembatasan dan persyaratan yang tercantum dalam *schedule of commitment*<sup>64</sup>. Selain itu, sepanjang tidak diatur berbeda dalam *schedule of commitment*, negara Anggota tidak boleh mempertahankan atau memberlakukan, baik yang berlaku pada sebagian wilayah tertentu maupun yang berlaku secara nasional, tindakan atau kebijakan sebagai berikut:

- 1) pembatasan jumlah pemasok jasa, baik dalam bentuk kuota, monopoli, pemasok jasa eksklusif maupun persyaratan tes kebutuhan ekonomi (*economic needs tests*);
- 2) pembatasan jumlah nilai transaksi jasa atau aset dalam bentuk kuota atau persyaratan tes kebutuhan ekonomi (*economic needs tests*);
- 3) pembatasan jumlah kegiatan jasa atau total kuantitas dari hasil jasa yang dinyatakan dengan jumlah satuan yang ditentukan dalam bentuk kuota atau persyaratan tes kebutuhan ekonomi (*economic needs tests*);
- 4) pembatasan jumlah individu yang dapat dipekerjakan di sektor jasa tertentu atau yang dapat dipekerjakan pemasok jasa, serta yang diperlukannya atau terkait langsung dengan pemasokan jasa tertentu dalam bentuk angka kuota atau persyaratan tes kebutuhan ekonomi (*economic needs tests*);

---

<sup>63</sup>*Ibid.*

<sup>64</sup>WTO, *GATS*, pasal XVI.1.

- 5) kebijakan-kebijakan yang membatasi atau mempersyaratkan jenis badan hukum atau *joint venture* tertentu yang memungkinkan pemasok jasa dapat melakukan kegiatan pemasokan jasa; dan
- 6) pembatasan keikutsertaan modal asing dalam bentuk pembatasan prosentase maksimum kepemilikan saham asing atau nilai total investasi asing, baik secara perorangan maupun keseluruhan<sup>65</sup>.

GATS memberikan gambaran bahwa komitmen untuk meliberalisasikan akses pasar terutama dilakukan dengan melakukan penyesuaian peraturan perundang-undangan dalam negeri yang ditujukan bagi peningkatan akses pasar untuk produk-produk dan penyedia-penyedia jasa melalui empat moda pemasokan jasa<sup>66</sup>.

g. Liberalisasi Bertahap (*Progressive Liberalization*)

Prinsip liberalisasi bertahap diatur dalam Pasal XIX GATS. Berdasarkan prinsip ini, liberalisasi perdagangan jasa dilakukan secara bertahap melalui perundingan<sup>67</sup>. GATS mengatur bahwa putaran perundingan yang baru harus sudah dimulai paling lambat lima tahun sejak berlakunya Persetujuan WTO, yaitu 1 Januari 1995<sup>68</sup>.

Proses liberalisasi harus dilaksanakan dengan mempertimbangkan tujuan kepentingan nasional dan tingkat pembangunan masing-masing negara Anggota, baik secara keseluruhan maupun pada sektor-sektor tertentu dan proses menuju tercapainya liberalisasi secara bertahap harus terus dikembangkan pada setiap putaran perundingan, baik melalui perundingan bilateral, plurilateral maupun multilateral. Proses tersebut

---

<sup>65</sup>*Ibid.*, pasal XVI.2.

<sup>66</sup>International Trade Centre UNCTAD/WTO and Commonwealth Secretariat, *op. cit.*, hal. 267.

<sup>67</sup>Dian Ediana Rae (a), "Pengantar GATT, WTO dan TRIPS" dalam *Transaksi Perdagangan Internasional*. Diedit oleh Emmy Yuhassarie. (Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 2005), hal. 24.

<sup>68</sup>WTO, *GATS*, pasal XIX.1.

diarahkan pada upaya meningkatkan tingkat komitmen spesifik negara Anggota<sup>69</sup>.

## 7. Pengecualian Prinsip-prinsip GATS

### a. Pengecualian Prinsip MFN

GATS memperbolehkan negara Anggota untuk mencantumkan dalam *schedule* pengecualian penerapan kewajiban perlakuan MFN<sup>70</sup>. Pengecualian terhadap penerapan prinsip MFN diatur dalam pasal II.2, Pasal II.3, Pasal V.1-4, Pasal V bis dan Pasal XIII.1 GATS.

Pengecualian-pengecualian tersebut adalah sebagai berikut:

#### 1) Pasal II.2 GATS

Pengecualiannya adalah bahwa Anggota diperbolehkan mempertahankan kebijakan yang tidak sesuai dengan ketentuan Pasal II.1 GATS, yaitu tidak melaksanakan kewajiban perlakuan MFN apabila kebijakan tersebut dicantumkan dan memenuhi persyaratan sebagaimana tercantum dalam Annex GATS tentang Pengecualian Pasal II<sup>71</sup>. Pengecualian-pengecualian tersebut terutama berkaitan dengan transportasi, khususnya transportasi laut; komunikasi, pada umumnya audiovisual; keuangan; dan jasa bisnis<sup>72</sup>.

#### 2) Pasal II.3 GATS

Pengecualiannya adalah bahwa Anggota diberikan kemudahan-kemudahan kepada negara-negara yang berbatasan untuk memfasilitasi perdagangan jasa yang diproduksi dan dikonsumsi hanya di daerah perbatasan tersebut<sup>73</sup>.

<sup>69</sup>*Ibid.*, pasal XIX.2 dan pasal XIX.4.

<sup>70</sup>Van den Bossche, *op. cit.*, hal. 342.

<sup>71</sup>WTO, *GATS*, pasal II.2.

<sup>72</sup>Van den Bossche, *loc. cit.*

<sup>73</sup>WTO, *GATS*, pasal II.3.



### 3) Pasal V.1-4 GATS

Pengecualiannya adalah bahwa Anggota diperbolehkan memberikan perlakuan yang berbeda terhadap negara yang tidak tergabung dalam persetujuan integrasi ekonomi, sepanjang persetujuan integrasi ekonomi tersebut mencakup sektor yang luas, ditujukan untuk menghapus diskriminasi di antara negara anggotanya dan tidak menimbulkan hambatan yang lebih besar bagi negara non-Anggota persetujuan integrasi ekonomi tersebut dibandingkan sebelum persetujuan integrasi ekonomi tersebut dibentuk<sup>74</sup>.

### 4) Pasal V bis GATS

Pengecualiannya adalah bahwa GATS memperbolehkan negara Anggota yang tergabung dalam persetujuan integrasi pasar tenaga kerja untuk menerapkan perlakuan yang berbeda terhadap negara non-Anggota persetujuan integrasi pasar tenaga kerja tersebut sepanjang warga negara dari Anggota perjanjian dikecualikan dari persyaratan izin tinggal dan izin kerja serta persetujuan tersebut diberitahukan kepada *Council for Trade in Services*<sup>75</sup>.

### 5) Pasal XIII.1 GATS

Pengecualiannya adalah kewajiban perlakuan MFN tidak berlaku bagi undang-undang, peraturan-peraturan dan persyaratan-persyaratan yang mengatur pengadaan jasa yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah untuk kepentingan pemerintah dan tidak untuk dijual kembali atau digunakan sebagai penyediaan jasa untuk tujuan komersial<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup>Mohamad Oemar, "Prinsip Non-Diskriminasi dan Hambatan Perdagangan dalam Sistem Perdagangan Multilateral WTO" dalam *Transaksi Perdagangan Internasional*, cet. 2. Diedit oleh Emmy Yuhassarie. (Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 2005), hal. 119.

<sup>75</sup>WTO, *GATS*, pasal V bis.

<sup>76</sup>*Ibid.*, pasal XIII.

b. Pengecualian Prinsip *National Treatment*

Selain mengatur mengenai pengecualian terhadap prinsip MFN, GATS juga mengatur mengenai pengecualian prinsip *national treatment*. Pengecualian ini diatur dalam Pasal XIII.1 GATS. Sama halnya dengan pengecualian terhadap prinsip MFN, kewajiban penerapan *national treatment* tidak berlaku bagi undang-undang, peraturan-peraturan dan persyaratan-persyaratan yang mengatur pengadaan jasa yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah untuk kepentingan pemerintah dan tidak untuk dijual kembali atau digunakan sebagai penyediaan jasa untuk tujuan komersial<sup>77</sup>.

**8. Kewajiban Anggota**

Setiap Anggota harus mematuhi dua kewajiban umum, yaitu:

a. Kewajiban Umum Tanpa Syarat

Kewajiban umum ini adalah kewajiban umum yang berlaku tanpa melihat keberadaan komitmen spesifik (*specific commitment*)<sup>78</sup>. Yang termasuk dalam kewajiban ini adalah:

1) Perlakuan Most Favoured Nation (MFN)

Prinsip MFN adalah memberikan perlakuan yang sama kepada semua mitra dagang dari negara-negara Anggota WTO. Prinsip MFN berlaku terhadap seluruh sektor dan seluruh anggota. Dalam hal ini, terdapat pengecualian dalam Annex tentang *Article II Exemptions* (Annex tentang Pengecualian Pasal II), di mana terdapat kemungkinan bagi Anggota pada saat berlakunya perjanjian (atau bagi negara yang bergabung kemudian adalah tanggal aksesinya) untuk meminta pengecualian dalam jangka waktu yang secara prinsip tidak melebihi sepuluh tahun. Sektor-sektor yang umumnya dimintakan pengecualiannya adalah

<sup>77</sup>*Ibid.*

<sup>78</sup>WTO Trade in Services Division, *op. cit.*, hal. 13.

transportasi darat dan jasa audio visual, diikuti oleh sektor transportasi laut dan perbankan.

## 2) Transparansi (*Transparency*)

Berdasarkan Pasal III GATS, setiap Anggota diminta untuk mempublikasikan segera seluruh kebijakan yang sesuai dengan penerapan umum yang mempengaruhi pelaksanaan GATS. Anggota juga harus memberitahukan kepada *Council for Trade in Services* hukum yang baru atau perubahannya, peraturan atau pedoman administratif yang secara signifikan mempengaruhi perdagangan di sektor-sektor yang tercantum dalam komitmen spesifik.

Anggota juga memiliki kewajiban umum untuk membentuk pusat informasi (*enquiry point*) untuk menanggapi permintaan dari Anggota lain. Pusat informasi ini merupakan badan yang dapat memberikan informasi mengenai peraturan-peraturan di bidang jasa kepada perusahaan asing dan pemerintah-pemerintah negara Anggota WTO. Badan ini juga harus memberitahukan WTO apabila terjadi perubahan dalam peraturan yang diterapkan dalam sektor jasa yang berada di bawah komitmen spesifik negara yang bersangkutan<sup>79</sup>.

Berdasarkan Pasal IV.2 GATS, negara maju (dan jika memungkinkan Anggota lainnya) membentuk pusat kontak kepada pemasok jasa negara berkembang untuk mengubah informasi yang sesuai.

## 3) Peraturan Domestik (*Domestic Regulation*)

Berdasarkan Pasal VI.2 GATS, Anggota berkomitmen untuk menjalankan mekanisme domestik (pengadilan, arbitrase

---

<sup>79</sup>Departemen Luar Negeri, Direktorat Jenderal Multilateral, Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi dan HKI, *op. cit.*, hal. 31.

atau pengadilan atau prosedur administratif) di mana pemasok jasa individual dapat mengajukan tuntutan. Atas permintaan pemasok yang dirugikan, mekanisme ini harus memberikan keputusan segera dan jika diperlukan, ganti rugi terhadap keputusan-keputusan administratif yang merugikan perdagangan jasa.

#### 4) Monopoli

Pasal VIII.1 GATS mewajibkan Anggota untuk menjamin bahwa monopoli atau pemasok jasa eksklusif tidak bertindak bertentangan dengan kewajiban dan komitmen MFN. Pasal XXVIII (h) GATS menetapkan bahwa pemasok monopoli merupakan kesatuan yang telah dibentuk oleh Anggota secara resmi sebagai pemasok tunggal jasa.

#### 5) Praktek-praktek Bisnis

Pasal IX GATS mengacu pada praktek-praktek bisnis selain berdasarkan ketentuan terkait monopoli dalam Pasal VIII yang berdampak membatasi persaingan, sehingga menghambat perdagangan. Pasal ini mewajibkan setiap anggota melakukan konsultasi dengan Anggota lain, berdasarkan permintaan, dengan tujuan untuk menghilangkan praktek-praktek tersebut.

#### 6) Subsidi

Anggota yang merasa terpengaruh oleh subsidi yang diberikan Anggota lain dapat meminta konsultasi berdasarkan Pasal XV.2 GATS.

b. Kewajiban umum bersyarat

Kewajiban umum ini hanya berlaku pada sektor-sektor yang tercantum dalam *Schedule of Commitment* Anggota<sup>80</sup>. Yang termasuk dalam kewajiban ini adalah:

1) Peraturan Domestik (*Domestic Regulation*)

Berdasarkan Pasal VI.1 GATS, kebijakan-kebijakan pemakaian umum harus dikelola secara wajar, obyektif dan adil. Jika pemasok yang telah dicantumkan dalam *schedule* harus melewati proses otorisasi, Anggota diminta untuk memberikan otorisasi tersebut dalam jangka waktu yang wajar (Pasal VI.3 GATS).

Pasal VI.5 GATS ditujukan untuk menjamin bahwa komitmen spesifik tidak dihapus atau mengalami penurunan nilai melalui persyaratan peraturan (persyaratan perizinan dan kualifikasi, serta standar teknis) yang tidak didasarkan pada kriteria obyektif dan transparan atau lebih berat dari yang dibutuhkan untuk menjamin kualitas. Pasal VI.4 GATS mengamanatkan agar perundingan dilakukan untuk menciptakan disiplin yang diperlukan untuk mencegah peraturan domestik sebagai hambatan yang tidak perlu dalam perdagangan.

Pasal VI.6 GATS mewajibkan Anggota yang telah melakukan komitmen pada jasa profesional untuk membentuk prosedur untuk membuktikan kompetensi para profesional dari Anggota lain.

2) Monopoli

GATS tidak melarang adanya monopoli atau pemasok jasa eksklusif (Pasal VIII GATS), sepanjang keberadaannya sesuai dengan kewajiban tanpa syarat MFN. Selain itu, berdasarkan Pasal

---

<sup>80</sup> WTO Trade in Services Division, *op. cit.*, hal. 14.

VIII.2 GATS, jika pemasok tersebut juga aktif di sektor-sektor di luar ruang lingkup hak-hak monopoli mereka dan dicantumkan dalam komitmen spesifiknya, Anggota diminta untuk mencegah pemasok tersebut dalam menyalahgunakan posisi mereka dan tindakan yang tidak konsisten dengan komitmen tersebut.

Pasal VIII.4 GATS juga mewajibkan Anggota untuk melaporkan pembentukan monopoli-monopoli baru kepada *Council for Trade in Services*, jika sektor yang terkait tercantum pada komitmen spesifik.

### 3) Pembayaran dan Transfer

Pasal XI GATS mewajibkan agar Anggota mengizinkan transfer dan pembayaran internasional untuk transaksi berjalan yang berkaitan dengan komitmen spesifik. Juga dinyatakan bahwa hak dan kewajiban anggota International Monetary Fund (IMF) tidak akan berpengaruh (*Pasal-pasal Agreement of the Fund*). Ini tunduk pada syarat bahwa transaksi modal tidak dibatasi secara tidak konsisten dengan komitmen spesifik, kecuali berdasarkan Pasal XII GATS atau atas permintaan IMF.

## 9. Struktur Dasar GATS

GATS terdiri dari dua struktur dasar yaitu, teks perjanjian dan *schedule of specific commitments*.

### a. Teks Perjanjian

Teks perjanjian terdiri dari:

#### 1) Pembukaan

Pembukaan menyatakan niat utama yang mengilhami penyusunan perjanjian, termasuk konsep perluasan perdagangan sebagai sarana untuk meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan, serta tujuan liberalisasi perdagangan secara bertahap melalui putaran perundingan berturut-turut. Pembukaan secara eksplisit juga menegaskan hak Anggota untuk mengatur dan

UNIVERSITAS INDONESIA

untuk memperkenalkan peraturan baru, untuk memenuhi tujuan-tujuan kebijakan nasional. Dua pertimbangan terakhir mengacu pada tujuan memfasilitasi peningkatan partisipasi negara-negara berkembang dalam perdagangan jasa dunia, serta situasi ekonomi khusus negara-negara terbelakang dan pembangunan mereka dalam perdagangan dan kebutuhan finansial<sup>81</sup>.

## 2) Prinsip Kerangka

Prinsip kerangka merupakan bagian utama perjanjian yang menjabarkan kewajiban Anggota mengenai penggunaan kebijakan mereka (hukum, aturan, peraturan, prosedur, keputusan atau kebijakan administratif) yang mempengaruhi perdagangan jasa<sup>82</sup>.

## 3) Lampiran (Annex)

GATS terdiri dari delapan lampiran (*annex*), yaitu:

- Annex tentang *Article II Exemptions*
- Annex tentang *Movement of Natural Persons*
- Annex tentang *Air Transport Services*
- Annex tentang *Financial Services*
- Annex Kedua tentang *Financial Services*
- Annex tentang *Negotiations on Maritime Transport Services*
- Annex tentang *Telecommunications*
- Annex tentang *Negotiations on Basic Telecommunication*

### b. *Schedule of Specific Commitments*

Komitmen GATS merupakan perlakuan minimum yang dijamin kepada Anggota WTO lainnya. Negara-negara selalu bebas untuk

<sup>81</sup>*Ibid.*, hal. 10.

<sup>82</sup>*Ibid.*

menawarkan perlakuan yang lebih baik yang mereka inginkan, tetapi mereka tidak dapat menawarkan perlakuan yang lebih buruk<sup>83</sup>. Komitmen ini bersifat mengikat dan dapat diubah jika telah dilakukan serangkaian perundingan dengan negara-negara yang dirugikan dan adanya pemberian kompensasi sebagai akibat perubahan komitmen tersebut. Komitmen ini menjadi jaminan bagi para eksportir dan importir asing, serta para investor yang bergerak di bidang jasa untuk melakukan kegiatan bisnisnya<sup>84</sup>.

Setiap komitmen Anggota WTO dicantumkan di dalam *Schedule of Specific Commitments*. *Schedule of Specific Commitments* ini dibagi menjadi dua bagian. Bagian I berisi daftar komitmen horizontal (*horizontal commitments*) dan bagian II berisi komitmen sektoral (*sectoral commitments*).

#### 1) Komitmen horizontal (*horizontal commitments*)

Menurut Walter Goode dalam *Dictionary of Trade Policy Terms*, *horizontal commitments* adalah *a component of the schedule of commitments attached by WTO member countries to the General Agreement on Trade in Services*<sup>85</sup>. Komitmen horizontal berlaku kepada semua perdagangan jasa yang tercakup dalam *schedule of commitment*. Pada umumnya, komitmen horizontal berhubungan dengan investasi, pembentukan struktur perusahaan, pembebasan tanah, perpindahan personil, dan lain-lain<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup>Nielson dan Taglioni, *loc. cit.*, hal. 9.

<sup>84</sup>Departemen Luar Negeri, Direktorat Jenderal Multilateral, Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi dan HKI, *loc. cit.*

<sup>85</sup>Goode, *loc. cit.*, hal. 216.

<sup>86</sup>*Horizontal commitments apply to all services trade covered in a schedule of commitments. Generally, they relate to investment, formation of corporate structures, land acquisition, the movement of personnel, etc. Ibid.*



## 2) Komitmen sektoral (*sectoral commitments*)

*Sectoral commitments* adalah *entries covering specific service sectors or subsectors in the schedule of commitments under the General Agreement on Trade in Services (GATS)*<sup>87</sup>. Contohnya adalah akuntansi, pengangkutan atau asuransi jiwa. Komitmen sektoral menarik hak-hak GATS pada tingkat yang lebih tinggi dan kewajiban yang berhubungan dengan akses pasar (*market access*) dan perlakuan nasional (*national treatment*).

Komitmen akses pasar (*market access*) menunjukkan jenis sektor jasa di mana Anggota buka untuk kompetisi asing (seperti bank, asuransi, pariwisata dan konstruksi) dan seberapa besar Anggota tersebut menawarkan akses pasar. Sedangkan komitmen perlakuan nasional (*national treatment*) adalah bagaimana suatu pemasok jasa asing yang sama akan diperlakukan dibandingkan dengan pemasok jasa nasional yang sejenis. Komitmen ini dapat dibuat, baik untuk sektor jasa individual (*specific commitment*) maupun di seluruh sektor (*horizontal commitment*)<sup>88</sup>. Sebagian besar komitmen untuk perpindahan pemasok jasa berdasarkan Mode 4 adalah horizontal, bukan sektoral<sup>89</sup>.

Tingkatan komitmen dalam *schedule of commitment* yang diberlakukan bagi pembatasan akses pasar (*market access*) dan perlakuan nasional (*national treatment*) tersebut dikelompokkan menjadi *none*, *unbound*, *bound* dan spesifik, di mana masing-masing kelompok tersebut mempunyai tingkat pengikatan yang berbeda-beda. Tingkat komitmen *schedule of commitment* adalah sebagai berikut:

---

<sup>87</sup>*Ibid.*, hal. 377.

<sup>88</sup>Marion Panizzon, "Trade and Labor Migration: GATS Mode 4 and Migration Agreements," *Dialogue on Globalization* (Januari 2010): 13.

<sup>89</sup>Nielson dan Taglioni, *loc. cit.*

- 1) “None” atau “no restriction”, mengandung pengertian bahwa tidak ada batasan bagi pemasok asing dalam menawarkan jasanya atau secara teknis tidak memungkinkan.
- 2) “Bound”, mengandung pengertian bahwa suatu negara menyatakan dirinya terikat dengan komitmen yang diberikan.
- 3) “Unbound” atau “no commitment”, mengandung pengertian bahwa suatu negara menyatakan dirinya tidak terikat untuk suatu jenis transaksi yang diberikan.
- 4) “Pembatasan spesifik”, mengandung pengertian yaitu pembatasan yang dicantumkan secara khusus di dalam *horizontal measures*, *general conditions* atau pun di setiap transaksi yang ditawarkan<sup>90</sup>.

Anggota bebas untuk menentukan sektor yang akan diliberalisasi dengan mencantulkannya dalam *Schedule of Specific Commitments* dan berkewajiban menerapkannya pada keempat moda pemasokan jasa. Selain itu, Anggota dapat melampirkan pembatasan-pembatasan dalam komitmennya sebagai dasar pemberlakuan kebijakan-kebijakan yang tidak konsisten dengan akses pasar penuh (*full market access*) dan/atau perlakuan nasional (*national treatment*).

Ketentuan-ketentuan akses pasar (*market access*) dalam GATS dicantumkan pada Pasal XVI dan meliputi enam jenis pembatasan yang tidak dapat dipertahankan tanpa adanya pembatasan. Pembatasan-pembatasan ini dapat berlaku bagi warga negara dan orang asing atau hanya orang asing. Pembatasan-pembatasan akses pasar adalah sebagai berikut<sup>91</sup>:

- 1) Pembatasan jumlah pemasok jasa;
- 2) Pembatasan nilai transaksi atau aset jasa;

---

<sup>90</sup>Dian Ediana Rae (b), “Pengantar Singkat World Trade Organization” dalam *Transaksi Perdagangan Internasional*, cct. 2. Diedit oleh Emmy Yuhassarie. (Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 2005), hal. 60-61.

<sup>91</sup>WTO, *GATS*, pasal XVI.2.

- 3) Pembatasan jumlah kegiatan pemasok jasa atau total kuantitas hasil (*output*) jasa yang dipasok;
- 4) Pembatasan jumlah individu (*natural person*) yang memasok jasa;
- 5) Kebijakan yang membatasi atau mensyaratkan jenis khusus badan hukum atau *joint venture*; dan
- 6) Pembatasan partisipasi modal asing.

Perlakuan nasional (*national treatment*) adalah bahwa setiap Anggota tidak boleh memberikan perlakuan yang tidak boleh kurang kepada jasa dan pemasok jasa dari setiap Anggota dibandingkan dengan perlakuan yang diberikan kepada jasa dan pemasok jasa sejenis di dalam negerinya<sup>92</sup>. Anggota WTO bebas untuk tidak membuat komitmen dalam perlakuan nasional atau menetapkan perlakuan nasional sebagian, asalkan mereka mencatat kebijakan-kebijakan yang mereka pertahankan untuk mendukung diskriminasi warga negara dalam *schedule* mereka<sup>93</sup>. Tidak seperti akses pasar, dalam perlakuan nasional tidak ada daftar spesifik jenis kebijakan yang harus dijadwalkan (*scheduled*). Anggota harus menilai apakah suatu kebijakan melanggar perlakuan nasional dan oleh karena itu harus dijadwalkan (*scheduled*). Suatu kebijakan tidak dapat dianggap diskriminatif jika benar-benar terbuka kepada warga negara dan orang asing. Beberapa contoh jenis kebijakan yang perlu dicatat di dalam *schedule* sebagai pembatasan perlakuan nasional meliputi kelayakan untuk subsidi yang disediakan untuk warga negara; kemampuan untuk menyewa atau memiliki tanah yang disediakan untuk warga negara; dan persyaratan kewarganegaraan bagi para profesional<sup>94</sup>.

Selain Anggota diharuskan untuk menjalankan komitmen-komitman spesifik yang berhubungan dengan akses pasar (*market access*) (Pasal XVI GATS) dan perlakuan nasional (*national treatment*) (Pasal XVII GATS) pada sektor-sektor yang telah ditentukan, mereka juga harus

---

<sup>92</sup>Lihat Pasal XVII.1 GATS.

<sup>93</sup>Nielson dan Taglioni, *loc. cit.*, hal. 10.

<sup>94</sup>*Ibid.*

mengikuti kewajiban-kewajiban anggota (kewajiban umum tanpa syarat dan kewajiban bersyarat)<sup>95</sup>. Semua ini ditetapkan dalam *Schedule of Commitment*, di mana *schedule* tersebut berisi:

1) Komitmen Tambahan

Para Anggota dapat menambah komitmennya dalam hal-hal di luar akses pasar dan ketentuan perlakuan nasional. Komitmen tersebut dapat berhubungan dengan penggunaan standar, kualifikasi, ataupun perizinan (Pasal XVIII GATS)<sup>96</sup>.

2) Isi *Schedule*

Pasal XX GATS mengharuskan setiap Anggota untuk menyerahkan *Schedule of Specific Commitment*-nya, tetapi tidak menetapkan ruang lingkup sektor atau tingkat liberalisasi. Dengan demikian, sebagian anggota hanya memiliki komitmen untuk beberapa sektor saja, sementara sebagian anggota lainnya mempunyai komitmen di berbagai sektor.

Pasal ini juga menetapkan beberapa unsur penting yang harus tercakup oleh *schedule* setiap anggota, yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari GATS.

3) Perubahan *Schedule*

Pasal XXI GATS menetapkan suatu kerangka ketentuan untuk mengubah atau menarik komitmen-komitmen tertentu. Hal ini dapat dilakukan kapan saja setelah komitmen tersebut berlaku selama tiga tahun. Dengan tidak adanya kebijakan pengamanan darurat (*emergency safeguard measures*), yang masih dalam tahap perundingan, jangka waktu tersebut dapat berubah menjadi satu tahun jika memenuhi syarat-syarat tertentu. Hal ini mungkin bagi Anggota, dikenakan kompensasi, untuk menyesuaikan komitmen mereka dengan kondisi baru atau pertimbangan kebijakan.

---

<sup>95</sup>Telah diuraikan sebelumnya dalam Bab ini.

<sup>96</sup>WTO Trade in Services Division, *op. cit.*, hal. 17.

Sekurang-kurangnya tiga bulan pemberitahuan harus diberikan dalam perubahan yang diusulkan. Kompensasi yang akan dirundingkan dengan Anggota-anggota yang terkena pengaruh dari perubahan tersebut terdiri dari kompensasi yang mengikat liberalisasi di sektor-sektor lain untuk menjaga tingkat umum dari komitmen yang saling menguntungkan dan tidak merugikan perdagangan jika dibandingkan dengan apa yang ada sebelumnya.

Penerapan perubahan *schedule* harus sesuai dengan prinsip MFN. Berdasarkan Pasal XXI GATS, jika perundingan gagal, maka dapat dilakukan arbitrase. Jika arbitrator memutuskan bahwa harus ada kompensasi, perubahan yang diusulkan dalam komitmen tidak dapat diberlakukan sampai dilakukan penyesuaian kompensasi. Jika negara yang mengubah *schedule* mengabaikan keputusan arbitrator, maka negara-negara yang terkena dampak berhak untuk membalas dengan menarik kembali komitmen-komitmen mereka<sup>97</sup>.

## **B. Tinjauan Umum mengenai Mode 4**

Mode 4 adalah salah satu dari empat cara transaksi penawaran jasa yang dapat diperdagangkan berdasarkan GATS. Mode 4 terjadi bila individu (*natural person*) salah satu anggota WTO berusaha untuk masuk atau hadir dalam wilayah anggota lain berkaitan dengan pemasokan jasa. Dengan kata lain, GATS tidak mencakup perpindahan orang, tetapi hanya sejauh perpindahan yang bertujuan untuk pemasokan jasa<sup>98</sup>.

### **1. Ruang Lingkup Mode 4**

Ruang lingkup Mode 4 ditetapkan oleh teks perjanjian GATS. Ruang lingkup Mode 4 adalah sebagai berikut:

---

<sup>97</sup>*Ibid.*, hal. 18.

<sup>98</sup>WTO Secretariat, "Presence of Natural Persons (Mode 4)," Background Note S/C/W/301, 15 September 2009, hal. 1.

a. Definisi Mode 4

Mode 4 didefinisikan dalam Pasal I.2 (d) GATS, yaitu "*the supply of a service by a service supplier of one Member, through presence of natural persons of a Member in the territory of another Member*" (pemasokan jasa oleh pemasok jasa dari satu negara Anggota, melalui kehadiran individu dari suatu negara Anggota di dalam wilayah negara Anggota lain).

Annex tentang *Movement of Natural Persons Supplying Services under the Agreement* menetapkan bahwa GATS tidak berlaku untuk kebijakan-kebijakan yang berdampak pada individu (*natural person*) yang mencari akses pada pasar tenaga kerja di suatu negara anggota dan untuk kebijakan-kebijakan yang menyangkut kewarganegaraan, tempat tinggal atau pekerjaan yang dilakukan secara tetap (*permanent basis*).

b. Definisi *Natural Person*

Individu (*natural person*) suatu Anggota didefinisikan pada Pasal XXVIII (k) GATS, yaitu seorang warga negara dari negara Anggota tersebut atau individu (*natural person*) yang mempunyai hak tinggal tetap di negara Anggota tersebut. Penduduk tetap tercakup jika suatu Anggota tidak memiliki warga negara atau secara substansial memberikan perlakuan yang sama terhadap penduduk tetap dan terhadap warga negaranya (dalam hal kebijakan-kebijakan yang mempengaruhi perdagangan jasa)<sup>99</sup>.

c. Definisi *Service Supplier*

Pasal XXVIII (g) GATS mendefinisikan *service supplier* (pemasok jasa), yaitu "*any person that supplies a service*" (setiap orang yang memasok suatu jasa), dan Pasal XXVIII (j) GATS mendefinisikan *person* (orang) yang berarti "*either a natural person or a juridical person*" (individu atau badan hukum).

---

<sup>99</sup>WTO, GATS, pasal XXVIII (k).

Mode 4 selalu melibatkan individu (*natural person*) melalui kehadiran seseorang yang menjual jasanya. Namun, individu (*natural person*) tersebut belum tentu merupakan pemasok jasa (*service supplier*). Tergantung pada sifat transaksi, pemasok jasa dapat berupa individu atau suatu badan hukum<sup>100</sup>. Dalam setiap kasus, sangat penting untuk mengidentifikasi pemasok jasa, kepada siapa kewajiban dalam GATS diwajibkan.

Untuk tujuan jasa yang diperdagangkan melalui Mode 4, *juridical person of another Member* yang diatur dalam Pasal XXVIII (m) (i) GATS, adalah “*a juridical person constituted or otherwise organized under the law of that other Member and engaged in substantive business operations in the territory of that Member or any other member*” (badan hukum yang didirikan atau diorganisasikan berdasarkan hukum Anggota lain tersebut dan secara substansial menjalankan usaha di wilayah Anggota tersebut atau di wilayah Anggota lainnya).

#### d. Definisi *Temporary*

Mode 4 berkaitan dengan aspek sementara (*temporary*), tetapi “*temporary*” tidak didefinisikan dalam GATS. Ayat 2 Annex tentang *Movement of Natural Persons Supplying Services under the Agreement* menyatakan bahwa GATS tidak berlaku bagi kebijakan-kebijakan yang berdampak pada individu (*natural person*) yang mencari akses ke pasar tenaga kerja di suatu negara Anggota dan bagi kebijakan-kebijakan yang menyangkut kewarganegaraan, tempat tinggal atau pekerjaan yang dilakukan secara permanen. Hal ini menjelaskan mengapa Mode 4 sering disebut sebagai kehadiran sementara seseorang.

Annex tersebut juga menyatakan bahwa, terlepas dari kewajiban mereka berdasarkan GATS, Anggota bebas untuk mengatur masuk dan tinggal dari individu-individu dalam wilayah mereka, dengan syarat kebijakan-kebijakan tersebut tidak dilakukan sedemikian rupa untuk

<sup>100</sup>WTO Secretariat, *loc. cit.*, hal. 2.

menghilangkan atau mengurangi keuntungan yang akan diperoleh setiap Anggota berdasarkan ketentuan komitmen spesifik. Pembuatan syarat-syarat visa hanya untuk individu (*natural person*) dari Anggota-anggota tertentu, tetapi tidak untuk orang lain, bukan semata dianggap sebagai menghilangkan atau mengurangi keuntungan tersebut<sup>101</sup>.

Tidak ada jangka waktu tertentu dalam GATS yang menentukan apa yang disebut keberadaan sementara. Sesuai dengan *Scheduling Guidelines*, setiap anggota harus menetapkan dalam *schedule of specific commitment*-nya jangka waktu tinggal yang diizinkan untuk kategori individu (*natural person*) yang termasuk di dalamnya. Dalam *Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments under the General Agreement on Trade in Services (S/L/92)* 28 Maret 2001, yang diadopsi WTO Council in Trade in Services pada 23 Maret 2001, para Anggota didorong untuk menyertakan dalam komitmen mereka lama tinggal sementara individu (*natural person*) untuk tujuan pemasokan jasa. Dengan tidak adanya acuan waktu tertentu untuk tinggal sementara pemasok jasa asing, maka dapat dipahami bahwa tidak ada yang mengikat sehubungan dengan jangka waktu tersebut<sup>102</sup>.

e. Dua Tipe *Natural Person* (Annex GATS)

Elaborasi lebih lanjut tentang ruang lingkup Mode 4 terdapat dalam Annex tentang *Movement of Natural Persons Supplying Services under the Agreement* (selanjutnya disebut Annex). Annex ini berlaku bagi kebijakan-kebijakan yang berdampak pada individu (*natural person*) sebagai pemasok jasa dari suatu negara Anggota, dan untuk individu (*natural person*) dari suatu Anggota yang dipekerjakan oleh pemasok jasa Anggota, dalam hal-hal yang berkaitan dengan pemasokan jasa. Unsur-unsur definisi utama akan diuraikan di bawah ini.

---

<sup>101</sup>Nielson dan Taglioni, *loc. cit.*, hal. 7.

<sup>102</sup>Libat Paragraf 34 *Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments under the General Agreement on Trade in Services (S/L/92)*, 28 Maret 2001.



1) Tipe I – Individu (*Natural Person*) sebagai Pemasok Jasa

Individu sebagai pemasok jasa melibatkan hanya satu orang yang sama, yang hadir dan memberikan jasanya di wilayah negara Anggota lain. Individu ini mencakup wiraswasta (*self-employed*) yang dibayar langsung untuk pemasokan jasa oleh pelanggan di negara tuan rumah<sup>103</sup>. Individu itu harus warga negara (atau penduduk tetap) dari Anggota selain di mana ia hadir untuk memasok jasanya, yaitu bahwa individu itu harus berasal dari luar negeri menurut perspektif Anggota tuan rumah.

2) Tipe II – Individu (*Natural Person*) sebagai Karyawan pada Perusahaan Pemasok Jasa

Berdasarkan Annex, tipe kedua meliputi individu dari suatu negara Anggota yang dipekerjakan oleh pemasok jasa negara Anggota. Dengan kata lain, ada perbedaan antara inividu dengan pemasok jasa. Pemasok jasa dapat menjadi individu juga, jika karyawan orang tersebut hadir dan memberikan jasanya di negara Anggota tuan rumah. Secara lebih umum, pemasok jasa juga akan menjadi badan hukum (*juridical person*). Individu dan pemasok jasa harus dari negara Anggota WTO, tetapi belum tentu dari negara Anggota yang sama.

Berdasarkan Pasal I.2 (d) GATS, individu harus berada di wilayah negara Anggota lain dan pemasok jasa juga harus menjadi dari negara Anggota lain. Oleh karena itu, keduanya harus berasal dari luar negeri. Sebagai perusahaan jasa nasional yang bukan merupakan pemasok jasa dari negara Anggota lain, setiap individu asing yang mereka pekerjakan tidak tercakup dalam Mode 4. Dengan demikian, perusahaan negara tuan rumah tidak berhak untuk menuntut perlakuan GATS dari pemerintah mereka sendiri mengenai kebijakan-kebijakan yang mempengaruhi individu asing

---

<sup>103</sup>*Ibid.*, hal. 3.

yang mereka pekerjaan atau ingin pekerjaan. Hanya badan hukum atau individu asing yang merupakan pemasok jasa berhak atas perlakuan yang berkenaan dengan karyawan asing ini<sup>104</sup>.

f. Definisi Tingkat Keterampilan

Ayat 3 Annex tentang *Movement of Natural Persons Supplying Services under the Agreement* menyatakan bahwa sesuai dengan Bagian III dan IV GATS, para Anggota dapat merundingkan komitmen spesifik yang berlaku untuk perpindahan semua kategori individu (*natural person*) yang memasok jasa. Oleh karena tidak adanya definisi tentang tingkat keterampilan (tinggi, menengah dan rendah) dan dengan adanya kata-kata “semua kategori individu (*natural person*) yang memasok jasa”, maka dapat dikatakan bahwa Mode 4 mencakup pemasok jasa di semua tingkat keterampilan. Ayat 3 Annex ini mendorong komitmen untuk dilakukan pada semua tingkat keterampilan, baik tingkat keterampilan yang tinggi, menengah maupun rendah.

Annex tentang *Movement of Natural Persons Supplying Services under the Agreement* mencerminkan perbedaan kepentingan antara negara maju dan negara berkembang dalam kaitannya dengan perpindahan individu. Untuk menyeimbangkan situasi demi kepentingan negara berkembang dan negara terbelakang, Doha July Package pada tahun 2004, dalam Annex C, ayat d, menyatakan bahwa Anggota harus bertujuan untuk mencapai tingkat liberalisasi yang lebih tinggi tanpa pengecualian *a priori* dari setiap sektor jasa atau moda pemasokan, dan harus memberikan perhatian khusus pada sektor dan moda pemasokan kepentingan ekspor negara berkembang. Anggota mencatat kepentingan negara-negara berkembang, serta Anggota lain dalam Mode 4. Doha July Package ini merekomendasikan kepada Anggota WTO untuk memasukkan komitmen yang lebih dalam keterampilan yang lebih rendah<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup>WTO Secretariat, *loc. cit.*, hal. 4.

<sup>105</sup>*Ibid.*, hal. 22-24.

## 2. Kategori Mode 4 dalam *Schedule of Specific Commitments* Anggota

*Schedule of specific commitment* Anggota menggambarkan komitmen akses pasar (*market access*) dan perlakuan nasional (*national treatment*) yang diberikan berkenaan dengan Mode 4. Kenyataannya adalah bahwa orang-orang yang berketerampilan rendah pada umumnya tidak ada dalam komitmen. Ini tidak berarti bahwa mereka tidak dilindungi oleh Mode 4. Adanya komitmen pada pekerjaan untuk orang asing oleh pemasok nasional tidak bisa disusun untuk menyiratkan perubahan terhadap ruang lingkup Mode 4.

Dalam praktik, kategori individu (*natural person*) berikut ini adalah lazim, tidak wajib, yang ditemukan dalam komitmen. Kategori Mode 4 yang diatur dalam komitmen Anggota GATS adalah sebagai berikut<sup>106</sup>:

### a. *Intra-Corporate Transferees* (ICT)

ICT adalah karyawan perusahaan/kemitraan/perusahaan yang didirikan di wilayah suatu negara Anggota WTO yang ditransfer sementara waktu untuk pemasok jasa melalui kehadiran komersial (baik melalui kantor perwakilan, cabang, anak perusahaan atau afiliasi) di wilayah negara Anggota WTO lainnya.

Karyawan ini mengacu pada:

#### 1) Eksekutif

Eksekutif adalah mereka yang mengatur manajemen organisasi dan menggunakan keleluasaan yang luas dalam pengambilan keputusan.

#### 2) Manager

Manager adalah mereka yang mengatur organisasi/departemen/bagian dan menggunakan fungsi pengawasan dan kontrol atas pengawasan lain, manajerial atau staf profesional.

<sup>106</sup>Lihat kategori *natural person* untuk komitmen berdasarkan Mode 4 GATS dalam dokumen WTO TN/S/W/31.

## 3) Spesialis

Spesialis adalah mereka yang memiliki pengetahuan pada tingkat lanjutan keahlian yang penting untuk pembentukan/pemasokan jasa dan/atau memiliki pengetahuan kepemilikan organisasi.

## 4) Karyawan yang dikirim ke kantor badan hukum di wilayah negara Anggota WTO lain untuk pelatihan dalam teknik dan metode bisnis atau yang ditransfer untuk tujuan pengembangan karir.

## 5) Sub-kategori lainnya

Setiap jenis orang yang tidak termasuk dalam salah satu sub-kategori yang terdaftar di atas, misalnya orang yang masuk untuk mengaktifkan/memfasilitasi pemasokan jasa khusus untuk klien tertentu di negara tuan rumah.

b. *Business Visitors (BV)*

*Business Visitors* adalah perwakilan pemasok jasa yang masuk ke wilayah negara Anggota WTO lain untuk sementara waktu untuk penjualan jasa atau masuk ke dalam perjanjian penjualan tersebut untuk pemasok jasa dan/atau karyawan dari badan hukum yang bertujuan untuk mendirikan kehadiran komersial badan hukum di wilayah Anggota lain. Ini dapat mencakup dua sub-kategori, yaitu:

- 1) Penjual jasa.
- 2) Orang yang bertanggung jawab untuk menyiapkan kehadiran komersial atau dapat menggabungkan kedua sub-kategori ini menjadi satu.

Beberapa parameter umum adalah sebagai berikut:

- 1) Perwakilan pemasok jasa atau karyawan yuridis tersebut tidak akan terlibat dalam membuat penjualan langsung kepada masyarakat umum atau dalam pemasokan jasa sendiri.
- 2) Mengacu hanya pada karyawan badan hukum yang belum memiliki kehadiran komersial di wilayah Anggota WTO lainnya.

- 3) Perwakilan atau karyawan tersebut tidak akan menerima upah dari sumber yang terletak di dalam wilayah negara Anggota WTO lain.

c. *Contractual Service Suppliers (CSS)*

*Contractual Service Suppliers* adalah karyawan dari perusahaan/kemitraan/firma berbasis asing yang masuk wilayah negara Anggota WTO lain untuk sementara waktu untuk melakukan jasa sesuai dengan perjanjian antara majikan mereka dan jasa konsumen di wilayah negara Anggota lain.

Beberapa parameter umum adalah sebagai berikut:

- 1) Terbatas pada karyawan perusahaan berbasis asing tanpa kehadiran komersial di wilayah negara Anggota WTO lain.
- 2) Badan hukum yang telah memperoleh kontrak jasa untuk memasok jasa di wilayah Anggota WTO lain.
- 3) Karyawan perusahaan berbasis asing tersebut menerima gaji dari majikan mereka.
- 4) Karyawan memiliki pendidikan yang sesuai dan kualifikasi profesional yang sesuai dengan jasa yang akan diberikan.

d. *Independent Professionals (IP)*

*Independent Professionals* adalah seseorang yang masuk wilayah negara Anggota WTO lain untuk sementara waktu untuk melakukan jasa yang sesuai dengan kontrak antara mereka dan setiap jasa konsumen yang terletak di wilayah negara Anggota lain.

Beberapa parameter umum adalah sebagai berikut:

- 1) Seseorang memasok jasa sebagai wiraswasta.
- 2) Seseorang telah memperoleh kontrak jasa di wilayah negara Anggota di mana jasa akan diberikan.
- 3) Gaji untuk kontrak akan dibayarkan hanya kepada seseorang (*natural person*).
- 4) Seseorang memiliki pendidikan yang sesuai dan kualifikasi lain yang sesuai dengan jasa yang akan diberikan.

UNIVERSITAS INDONESIA

**BAB III**

**MODE 4 DALAM *SPECIFIC COMMITMENT* INDONESIA**

**DI DALAM BERBAGAI PERJANJIAN**

**PERDAGANGAN INTERNASIONAL**

**A. World Trade Organization (WTO)**

**1. Pengaturan Mode 4 di dalam WTO**

Mode 4 dalam Perjanjian WTO diatur dalam Pasal I.2 (d) GATS dan Annex tentang *Movement of Natural Persons Supplying Services under the Agreement*.

Mode 4 didefinisikan dalam Pasal I.2 (d) GATS, yaitu "*the supply of a service by a service supplier of one Member, through presence of natural persons of a Member in the territory of another Member*" (pemasokan jasa oleh pemasok jasa dari satu negara Anggota, melalui kehadiran individu dari suatu negara Anggota di dalam wilayah negara Anggota lain). Menurut dokumen WTO TS/S/W/31, yang termasuk dalam Mode 4 adalah *Intra-Corporate Transferees (ICT)*, *Business Visitors (BV)*, *Contractual Service Suppliers (CSS)*, dan *Independent Professionals (IP)*.

Annex tentang *Movement of Natural Persons Supplying Services under the Agreement* menetapkan bahwa GATS tidak berlaku untuk kebijakan-kebijakan yang berdampak pada individu (*natural person*) yang mencari akses pada pasar tenaga kerja di suatu negara anggota dan untuk kebijakan-kebijakan yang menyangkut kewarganegaraan, tempat tinggal atau pekerjaan yang dilakukan secara tetap (*permanent basis*). Mode 4 berkaitan dengan aspek sementara (*temporary*), tetapi "*temporary*" tidak didefinisikan dalam GATS. Annex tersebut juga menyatakan bahwa, terlepas dari kewajiban mereka berdasarkan GATS, Anggota bebas untuk mengatur masuk dan tinggal dari individu-individu dalam wilayah mereka, dengan syarat kebijakan-kebijakan tersebut tidak dilakukan sedemikian rupa untuk menghilangkan atau mengurangi keuntungan yang akan

diperoleh setiap Anggota berdasarkan ketentuan komitmen spesifik. Pembuatan syarat-syarat visa hanya untuk individu (*natural person*) dari Anggota-anggota tertentu, tetapi tidak untuk orang lain, bukan semata dianggap sebagai menghilangkan atau mengurangi keuntungan tersebut<sup>1</sup>.

Tidak ada jangka waktu tertentu dalam GATS yang menentukan apa yang disebut keberadaan sementara. Sesuai dengan *Scheduling Guidelines*, setiap anggota harus menetapkan dalam *schedule of specific commitment*-nya jangka waktu tinggal yang diizinkan untuk kategori individu (*natural person*) yang termasuk di dalamnya. Dalam *Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments under the General Agreement on Trade in Services (S/L/92)* 28 Maret 2001, yang diadopsi WTO Council in Trade in Services pada 23 Maret 2001, para Anggota didorong untuk menyertakan dalam komitmen mereka lama tinggal sementara individu (*natural person*) untuk tujuan pemasok jasa. Dengan tidak adanya acuan waktu tertentu untuk tinggal sementara pemasok jasa asing, maka dapat dipahami bahwa tidak ada yang mengikat sehubungan dengan jangka waktu tersebut<sup>2</sup>.

## 2. Tujuan WTO

Tujuan utama WTO adalah terciptanya arus perdagangan yang lancar (*flow smoothly*), bebas (*freely*), adil (*fairly*) dan dapat diprediksi (*predictably*)<sup>3</sup>. WTO melakukan ini dengan menyelenggarakan perjanjian perdagangan; bertindak sebagai forum untuk perundingan perdagangan; menyelesaikan perselisihan perdagangan; meninjau kebijakan perdagangan nasional; membantu negara-negara berkembang dalam masalah-masalah kebijakan perdagangan, melalui

---

<sup>1</sup>Julia Nielson dan Daria Taglioni, "A Quick Guide to the GATS and Mode 4," (Makalah disampaikan pada OCED – WORLD BANK – IOM Seminar on Trade and Migration, Geneva, 12-14 November 2003), hal. 7.

<sup>2</sup>Lihat Paragraf 34 *Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments under the General Agreement on Trade in Services (S/L/92)*, 28 Maret 2001.

<sup>3</sup>World Trade Organization (a), *The World Trade Organization* (Geneva: World Trade Organization, 2009), hal. 6.

bantuan teknis dan program pelatihan; dan bekerja sama dengan organisasi internasional lainnya<sup>4</sup>.

a. *Flow smoothly*

Perdagangan akan lancar jika penjual dan konsumen menikmati hubungan komersial yang sehat. Dengan demikian dapat membantu orang di seluruh dunia menjadi lebih baik dan konflik politik dapat dikurangi<sup>5</sup>.

b. *Freely*

Salah satu prinsip WTO adalah agar negara-negara menurunkan hambatan tarif dan memperbolehkan perdagangan untuk mengalir dengan bebas sehingga negara-negara mendapat keuntungan dari perdagangan yang meningkat sebagai hasil dari menurunkan hambatan tarif<sup>6</sup>.

c. *Fairly*

Prinsip-prinsip MFN dan perlakuan nasional (*national treatment*) dirancang untuk menjamin kondisi perdagangan yang adil. Demikian juga terjadi dalam *dumping* dan subsidi. Banyak perjanjian WTO lainnya yang bertujuan untuk mendukung persaingan yang adil, seperti dalam pertanian, kekayaan intelektual dan jasa<sup>7</sup>.

d. *Predictably*

Dengan stabilitas dan prediktibilitas, investasi dapat didorong, pekerjaan diciptakan dan konsumen dapat sepenuhnya menikmati persaingan, berupa pilihan dan harga yang lebih rendah. Sistem perdagangan multilateral adalah suatu usaha oleh pemerintah untuk membuat lingkungan bisnis yang stabil dan dapat diprediksi<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup>*Ibid.*

<sup>5</sup>World Trade Organization (b), *10 Benefits of the WTO Trading System* (Geneva: World Trade Organization, 2008), hal. 2.

<sup>6</sup>World Trade Organization (c), *10 Common Misunderstandings about the WTO* (Geneva: World Trade Organization, 2007), hal. 3.

<sup>7</sup>World Trade Organization (d), *Understanding the WTO* (Geneva: World Trade Organization, 2005), hal. 12.

<sup>8</sup>*Ibid.*, hal. 11.



### 3. Mode 4 dalam *Schedule of Specific Commitment* Indonesia di dalam WTO

*Schedule of specific commitment* dibagi menjadi dua bagian, yaitu komitmen horizontal (*horizontal commitment*) dan komitmen sektoral (*sectoral commitment*). Mode 4 dalam *Schedule of specific commitment* Indonesia di WTO tertanggal 21 Juli 2006 adalah sebagai berikut:

#### a. Komitmen horizontal (*horizontal commitment*)

Komitmen horizontal (*horizontal commitment*) di dalam WTO berisi pembatasan-pembatasan akses pasar (*market access*), perlakuan nasional (*national treatment*), pengecualian MFN dan komitmen tambahan. Komitmen horizontal (*horizontal commitment*) Indonesia dalam Mode 4 di WTO adalah sebagai berikut<sup>9</sup>:

#### 1) Pembatasan Akses Pasar (*market access*)

- (i) Sesuai dengan berbagai hukum dan perundang-undangan Ketenagakerjaan dan Keimigrasian Indonesia, hanya direktur, manager dan ahli/pensehat teknis, kecuali disebutkan sebaliknya, diperbolehkan untuk tinggal dengan masa tinggal dua tahun dan dapat diperpanjang untuk maksimal dua kali berdasarkan dua tahun setiap kali perpanjangan.
- (ii) Manager dan ahli teknis (*intra corporate transfer*) diperbolehkan berdasarkan tes kebutuhan ekonomi (*economic needs tests*).
- (iii) Masuk dan tinggal sementara para pengunjung bisnis (*business visitor*) diizinkan untuk periode 60 hari dan dapat diperpanjang setiap 30 hari dengan jumlah tinggal maksimum 180 hari.

#### 2) Pembatasan Perlakuan Nasional (*national treatment*)

##### (i) Kewajiban untuk membayar kompensasi

Pengusaha wajib membayar kompensasi untuk setiap pekerja asing yang dipekerjakan. Kewajiban membayar kompensasi

<sup>9</sup>WTO Document TN/S/O/IDN tanggal 21 Juli 2006.

dimaksudkan untuk mendukung upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia.

- (ii) Setiap pengusaha yang mempekerjakan pekerja asing adalah berdasarkan kewajiban untuk mendapatkan izin tertulis dari Menteri. Persyaratan untuk mendapatkan izin dalam penggunaan pekerja asing dimaksudkan untuk menjamin pekerjaan pekerja asing yang selektif sehingga tenaga kerja Indonesia dapat digunakan dan dikembangkan secara optimal.
- (iii) Pekerja asing tidak diperbolehkan menempati posisi yang berhubungan dengan personil dan/atau menduduki posisi tertentu.

b. Komitmen sektoral (*sectoral commitment*)

Berikut ini contoh-contoh komitmen sektoral (*sectoral commitment*) Mode 4 Indonesia di WTO dalam beberapa sektor atau sub-sektor jasa:

1) Jasa Hukum (*legal services*) – CPC 861

(i) Pembatasan akses pasar (*market access*)

Tidak terikat (*unbound*) kecuali untuk pengacara asing (advokat). Pengacara asing (advokat) diperbolehkan bekerja atau mengambil bagian dalam kantor hukum Indonesia sebagai karyawan atau sebagai tenaga ahli dalam hukum internasional, tetapi tidak dapat bersidang di pengadilan dan/atau melakukan proses hukum dalam kondisi apapun.

(ii) Pembatasan perlakuan nasional (*national treatment*)

Tidak terikat (*unbound*) kecuali untuk pengacara asing (advokat). Pengacara asing (advokat) adalah:

- Hanya diperbolehkan sebagai karyawan atau tenaga ahli di kantor hukum Indonesia.
- Wajib mentransfer pengetahuan hukum dan kemampuan profesional kepada pengacara Indonesia.

- Wajib mentransfer pengetahuan untuk pendidikan, penelitian hukum atau lembaga pemerintah sedikitnya 10 jam setiap bulan secara gratis.

Bagian pengacara asing (advokat) di kantor hukum Indonesia tidak boleh melebihi 20 persen dan harus terbatas pada lima pengacara asing (advokat) per perusahaan.

2) Jasa Arsitektur (*architectural services*) – CPC 8671

(i) Pembatasan akses pasar (*market access*)

Sebagaimana ditentukan dalam bagian horizontal.

(ii) Pembatasan perlakuan nasional (*national treatment*)

Sebagaimana ditentukan dalam bagian horizontal.

3) Jasa hotel (hotel berbintang 3, 4, 5) – CPC 64110

(i) Pembatasan akses pasar (*market access*)

Tidak terikat (*unbound*) kecuali untuk:

- Tingkat manajemen atas di bisnis hotel, terdiri dari:
  - *General Manager*
  - *Food and Beverage Manager*
  - *Resident Manager*
  - *Comptroller*
  - Direktur Pemasaran
- Personal berketerampilan tinggi, terdiri dari:
  - *Executive Chef*
  - *Sous Chef*
  - *Specialty Cook*

(ii) Pembatasan perlakuan nasional (*national treatment*)

Sebagaimana ditentukan dalam bagian horizontal.

## B. ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS)

Pada Desember 1995, negara-negara anggota ASEAN mencapai kesepakatan untuk melakukan liberalisasi perdagangan di bidang jasa.

UNIVERSITAS INDONESIA

Kesepakatan itu tertuang di dalam Bangkok Summit Declaration of 1995 dan ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS).

Perjanjian antar negara ASEAN ini pada prinsipnya mencerminkan keinginan agar sesama anggota ASEAN untuk melakukan liberalisasi perdagangan jasa antar negara ASEAN secara lebih luas dan lebih mendalam dibandingkan dengan liberalisasi yang ditempuh dalam rangka GATS. Perjanjian ini dipayungi oleh kesepakatan para pemimpin ASEAN yang dituangkan dalam Bangkok Summit Declaration of 1995. Perdagangan jasa yang tertuang dalam Bangkok Summit Declaration of 1995 menegaskan bahwa di bidang kerja sama ekonomi, negara-negara ASEAN sepakat untuk mengadopsi Agenda for Greater Economic Integration dalam hal:

- a. ASEAN akan bergerak ke arah peningkatan kerja sama dan perdagangan bebas di bidang jasa melalui penerapan ASEAN Framework Agreement on Services.
- b. Negara-negara Anggota ASEAN akan mulai berunding *specific commitment* tentang akses pasar (*market access*), perlakuan nasional (*national treatment*) dan komitmen-komitmen tambahan yang mencakup semua sektor jasa dan semua moda pemasokan. Putaran pertama perundingan akan dimulai pada 1 Januari 1996 dan berakhir paling lambat pada 31 Desember 1998. Perundingan akan memberikan penekanan pada jasa keuangan, transportasi laut, telekomunikasi, transportasi udara, pariwisata, konstruksi dan jasa bisnis. Putaran perundingan selanjutnya akan dilakukan sampai liberalisasi tingkat yang lebih tinggi dicapai. Negara-negara Anggota akan diberikan fleksibilitas untuk menentukan sejauh mana sektor yang akan ditawarkan untuk perundingan. Selama perundingan, setiap Negara Anggota setuju untuk tidak mengambil kebijakan sedemikian rupa untuk meningkatkan posisi perundingan dan pengaruh mereka. Namun, suatu Negara Anggota tidak boleh dicegah dari mengambil kebijakan-kebijakan yang bijaksana yang sesuai dengan GATS.

## 1. Tujuan AFAS

Menyadari semakin pentingnya perdagangan jasa, negara-negara ASEAN secara resmi meluncurkan usaha bersama mereka untuk bekerja ke arah aliran perdagangan jasa yang lebih bebas di kawasan melalui penandatanganan ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS) pada 15 Desember 1995 oleh para Menteri Ekonomi ASEAN pada waktu KTT ASEAN ke-5 di Bangkok, Thailand. AFAS mempunyai tiga (3) tujuan, yaitu<sup>10</sup>:

- a. untuk meningkatkan kerja sama di bidang jasa antara negara-negara Anggota dalam rangka meningkatkan efisiensi dan daya saing, membuat variasi kapasitas produksi dan pemasokan, serta distribusi jasa dari pemasok jasa mereka di dalam dan di luar ASEAN;
- b. untuk menghapus pembatasan substansial dalam perdagangan jasa antara negara-negara Anggota; dan
- c. untuk meliberalisasikan perdagangan jasa dengan mengembangkan kedalaman dan cakupan liberalisasi di luar yang dilakukan negara-negara Anggota berdasarkan GATS dengan tujuan untuk mewujudkan kawasan perdagangan bebas di bidang jasa.

## 2. Perkembangan Liberalisasi Perdagangan Jasa di ASEAN

Untuk meliberalisasikan perdagangan jasa, negara-negara Anggota wajib meliberalisasikan perdagangan jasa di sejumlah besar sektor dalam jangka waktu yang wajar dengan menghilangkan secara substansial semua kebijakan diskriminasi yang ada dan membatasi akses pasar (*market access*) di antara Negara-negara Anggota; dan melarang kebijakan-kebijakan baru atau lebih diskriminatif dan pembatasan akses pasar (*market access*)<sup>11</sup>.

AFAS menetapkan pedoman luas untuk negara-negara Anggota ASEAN untuk meningkatkan akses pasar (*market access*) dan menjamin perlakuan

---

<sup>10</sup>ASEAN, *AFAS*, pasal I.

<sup>11</sup>*Ibid.*, pasal III.

nasional (*national treatment*) yang sama untuk pemasok jasa di antara negara-negara ASEAN di semua empat moda pemasokan jasa, yaitu<sup>12</sup>:

- a. Mode 1 (*Cross-Border Supply*): jasa lintas batas independen dari pemasok atau konsumen.
- b. Mode 2 (*Consumption Abroad*): konsumen menyeberang perbatasan untuk mengkonsumsi jasa.
- c. Mode 3 (*Commercial Presence*): pemasok mendirikan kantor lokal atau anak perusahaan untuk memasok.
- d. Mode 4 (*Movement of Natural Persons*): pemasok secara fisik ada di negara itu untuk sementara.

Semua aturan AFAS konsisten dengan aturan internasional untuk perdagangan jasa di mana hal ini ditetapkan dalam GATS WTO<sup>13</sup>. Sebenarnya, liberalisasi perdagangan jasa berdasarkan AFAS harus diarahkan untuk mencapai komitmen di luar komitmen negara-negara Anggota berdasarkan GATS, atau dikenal dengan prinsip GATS-Plus<sup>14</sup>.

Dengan keinginan untuk mempercepat liberalisasi perdagangan di bidang jasa dalam ASEAN, ASEAN Economic Ministers (Para Menteri ASEAN) menandatangani Protokol Perubahan Perjanjian Bidang Jasa ASEAN (Protocol to Amend the ASEAN Framework Agreement on Services) pada 2 September 2003 di Phnom Penh, Kamboja. Protokol memungkinkan untuk penerapan rumus "ASEAN minus X" dalam pelaksanaan komitmen jasa negara-negara Anggota. Berdasarkan rumus ini, negara-negara yang siap untuk meliberalisasikan sektor jasa tertentu dapat melanjutkan melakukannya tanpa harus memperpanjang izin untuk negara-negara yang tidak berpartisipasi.

Dapat dikatakan bahwa AFAS telah mencapai lebih apa yang GATS berusaha lakukan, yaitu liberalisasi bertahap melalui putaran perundingan dan

---

<sup>12</sup>"Introduction to ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS)," [http://www.mypscd.com/Website/1Intro/Intro\\_AFAS.pdf](http://www.mypscd.com/Website/1Intro/Intro_AFAS.pdf), diunduh 2 Mei 2010.

<sup>13</sup>"Services," <http://www.aseansec.org.6626.htm>, diakses 2 Mei 2010.

<sup>14</sup>*Ibid.*

tidak ada pengecualian yang *a priori*<sup>15</sup>. AFAS telah mencapai liberalisasi yang signifikan dari sektor jasa melalui tujuh putaran perundingan, yaitu<sup>16</sup>:

- a. Protocol to Implement the Initial Package of Commitments under AFAS – ditandatangani di Kuala Lumpur pada 15 Desember 1997.  
Package ke-1 (1997) pada dasarnya hanya meliputi pariwisata dan transportasi. Pariwisata termasuk dalam *schedule* sembilan (9) negara AFAS. Transportasi tercakup oleh lima (5) dari sembilan (9) Anggota. Semua sembilan (9) Anggota ASEAN, termasuk dua anggota terbaru menyampaikan *schedule* jasa.
- b. Protocol to Implement the Second Package of Commitments under AFAS – ditandatangani di Ha Noi pada 16 Desember 1998.  
Package ke-2 (1998) meningkatkan komitmen di sektor-sektor baru dan yang sudah ada. Empat sektor baru, yaitu jasa bisnis, jasa komunikasi, jasa konstruksi dan jasa keuangan muncul untuk pertama kalinya. Ruang lingkup komitmen di bidang pariwisata dan transportasi yang sudah tercakup dalam Package 1997 diperluas secara signifikan. Kamboja segera memasukkan komitmen AFAS setelah masuk ASEAN pada 1999.
- c. Protocol to Implement the Third Package of Commitments under AFAS – selesai pada 31 Desember 2001.  
Package ke-3 (2001) hampir meliputi sektor dasar yang sama seperti pada Package 1998. Negara-negara Anggota semakin memperdalam komitmen dalam lima (5) sektor, yaitu bisnis, transportasi, konstruksi, pariwisata dan transportasi, dan negara-negara Anggota tidak memiliki komitmen di sektor lain selain lima (5) sektor tersebut.
- d. Protocol to Implement the Fourth Package of Commitments under AFAS – ditandatangani di Jakarta pada 3 September 2004.

---

<sup>15</sup>Shintaro Hamanaka, "Services Liberalization: Global and Regional Perspectives," [http://www.unescap.org/tid/projects/egmtf\\_s2Shintaro.pdf](http://www.unescap.org/tid/projects/egmtf_s2Shintaro.pdf), diunduh 2 Mei 2010.

<sup>16</sup>*Ibid.*

- Pada Package ke-4 (2004), komitmen ditingkatkan dalam empat (4) sektor yang semuanya sudah tercakup dalam Package 2001. Hasil Package ke-4 ini stagnan disebabkan oleh tidak berjalannya Perundingan Putaran Doha.
- e. Protocol to Implement the Fifth Package of Commitments under AFAS – ditandatangani di Cebu pada 8 Desember 2006.
- Package ke-5 (2006) melakukan peningkatan yang signifikan. Semua sektor sulit yang tidak tercakup sampai saat itu tercakup dalam Package 2006. Sektor-sektor tersebut adalah jasa distribusi, jasa pendidikan, jasa lingkungan dan jasa rekreasi. Pada tahun 2006, AFAS telah mencapai cakupan-sektor yang komprehensif.
- f. Protocol to Implement the Sixth Package of Commitments under AFAS – ditandatangani di Singapura pada 19 November 2007.
- Vietnam bergabung dengan WTO pada Desember 2006 dan komitmen AFAS pada tahun 2007 mencerminkan komitmen GATS. Negara-negara ASEAN lainnya juga meningkatkan komitmen. Sebagai hasil, cakupan Package ke-6 (2007) secara signifikan lebih komprehensif. Selain dari beberapa pengecualian terbatas, semua negara membuat komitmen di semua sektor.
- g. Protocol to Implement the Seventh Package of Commitments under the AFAS – ditandatangani di Cha-am pada 26 Februari 2009.
- Package ke-7 (2009) merupakan komitmen yang paling ambisius selama komitmen AFAS dibuat sampai saat ini karena sesuai dengan target yang ditetapkan ASEAN Economic Community Blueprint (AEC Blueprint). Komitmen ini termasuk mengatur tidak ada pembatasan untuk jasa lintas batas (Mode 1) dan konsumsi luar negeri (Mode 2); melakukan tingkat keadilan asing yang lebih tinggi; dan secara bertahap menghapus pembatasan lain.

### **3. Mode 4 dalam *Schedule of Specific Commitment* Indonesia di dalam AFAS**

Mode 4 dalam *Schedule of specific commitment* Indonesia di dalam AFAS pada Package ke-7 adalah sebagai berikut:

UNIVERSITAS INDONESIA



a. Komitmen horizontal (*horizontal commitment*)

1) Pembatasan Akses Pasar (*market access*)

- (i) Sesuai dengan berbagai hukum dan perundang-undangan Ketenagakerjaan dan Keimigrasian Indonesia, hanya direktur, manager dan ahli/pensehat teknis, kecuali disebutkan sebaliknya, diperbolehkan untuk tinggal dengan masa tinggal dua tahun dan dapat diperpanjang untuk maksimal dua kali berdasarkan dua tahun setiap kali perpanjangan.
- (ii) Manager dan ahli teknis (*intra corporate transfer*) diperbolehkan berdasarkan tes kebutuhan ekonomi (*economic needs tests*).
- (iii) Masuk dan tinggal sementara para pengunjung bisnis (*business visitor*) diizinkan untuk periode 60 hari dan dapat diperpanjang setiap 30 hari dengan jumlah tinggal maksimum 180 hari.

2) Pembatasan Perlakuan Nasional (*national treatment*)

(i) Kewajiban untuk membayar kompensasi

Pengusaha wajib membayar kompensasi untuk setiap pekerja asing yang dipekerjakan. Kewajiban membayar kompensasi dimaksudkan untuk mendukung upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia.

- (ii) Setiap pengusaha yang mempekerjakan pekerja asing adalah berdasarkan kewajiban untuk mendapatkan izin tertulis dari Menteri. Persyaratan untuk mendapatkan izin dalam penggunaan pekerja asing dimaksudkan untuk menjamin pekerjaan pekerja asing yang selektif sehingga tenaga kerja Indonesia dapat digunakan dan dikembangkan secara optimal.

- (iii) Pekerja asing tidak diperbolehkan menempati posisi yang berhubungan dengan personil dan/atau menduduki posisi tertentu.

b. Komitmen sektoral (*sectoral commitment*)

Berikut ini contoh-contoh komitmen sektoral (*sectoral commitment*) Mode 4 Indonesia di dalam AFAS dalam beberapa sektor atau sub-sektor jasa:

1) Jasa Hukum (*legal services*) – CPC 861

(i) Pembatasan akses pasar (*market access*)

Tidak terikat (*unbound*) kecuali untuk pengacara asing (advokat). Pengacara asing (advokat) diperbolehkan bekerja atau mengambil bagian dalam kantor hukum Indonesia sebagai karyawan atau sebagai tenaga ahli dalam hukum internasional, tetapi tidak dapat bersidang di pengadilan dan/atau melakukan proses hukum dalam kondisi apapun.

(ii) Pembatasan perlakuan nasional (*national treatment*)

Tidak terikat (*unbound*) kecuali untuk pengacara asing (advokat). Pengacara asing (advokat) adalah:

- Hanya diperbolehkan sebagai karyawan atau tenaga ahli di kantor hukum Indonesia.
- Wajib mentransfer pengetahuan hukum dan kemampuan profesional kepada pengacara Indonesia.
- Wajib mentransfer pengetahuan untuk pendidikan, penelitian hukum atau lembaga pemerintah sedikitnya 10 jam setiap bulan secara gratis.

Bagian pengacara asing (advokat) di kantor hukum Indonesia tidak boleh melebihi 20 persen dan harus terbatas pada lima pengacara asing (advokat) per perusahaan.

2) Jasa Arsitektur (*architectural services*) – CPC 8671

(iii) Pembatasan akses pasar (*market access*)

Sebagaimana ditentukan dalam bagian horizontal.

(iv) Pembatasan perlakuan nasional (*national treatment*)

Sebagaimana ditentukan dalam bagian horizontal.

3) Jasa hotel (hotel berbintang 3, 4, 5) – CPC 64110

(i) Pembatasan akses pasar (*market access*)

Tidak terikat (*unbound*) kecuali untuk:

- Tingkat manajemen atas di bisnis hotel, terdiri dari:
  - *General Manager*
  - *Food and Beverage Manager*
  - *Resident Manager*
  - *Comptroller*
  - Direktur Pemasaran
- Personal berketerampilan tinggi, terdiri dari:
  - *Executive Chef*
  - *Sous Chef*
  - *Specialty Cook*

(ii) Pembatasan perlakuan nasional (*national treatment*)

Sebagaimana ditentukan dalam bagian horizontal.

4) Jasa Penginapan Motel – CPC 6412/6412

(i) Pembatasan akses pasar (*market access*)

Tidak terikat (*unbound*) kecuali untuk kebijakan-kebijakan yang mempengaruhi masuk dan tinggal sementara jika individu (*natural person*) dalam kategori berikut:

- Tingkat manajemen atas
- Profesional berketerampilan tinggi

(ii) Pembatasan perlakuan nasional (*national treatment*)

Sebagaimana ditentukan dalam bagian horizontal.

## C. Indonesia Japan Economic Partnership Agreement (IJEPA)

### 1. Latar Belakang IJEPA

Pada APEC Summit Meeting di Chile pada November 2004, Presiden Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono dan Perdana Menteri Jepang, Junichiro

Koizumi, membahas pentingnya Economic Partnership Agreement (EPA) sebagai sarana untuk memajukan hubungan ekonomi antara kedua negara.

Pada 16 Desember 2004, hasil pembicaraan tersebut ditindaklanjuti oleh Menteri Ekonomi, Perdagangan dan Industri Jepang, Shoichi Nakagawa dan Menteri Perdagangan Indonesia, Mari Elka Pangestu. Mereka berbagi pandangan pada kebutuhan untuk meluncurkan Joint Study Group untuk menyelidiki masa depan kemitraan ekonomi antara kedua negara.

Pada awal 2005, Joint Study Group ini mengadakan tiga kali rapat untuk memutuskan layak tidaknya dilaksanakan Free Trade Agreement (FTA) antara kedua negara dan untuk memutuskan kapan dimulainya proses perundingan. Pada 2 Juni 2005, dalam kunjungannya ke Tokyo, Presiden Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono dan Perdana Menteri Jepang, Junichiro Koizumi, menandatangani kesepakatan dimulainya perundingan FTA dengan kerangka Indonesia Japan Economic Partnership Agreement (IJEPA). Ini menunjukkan betapa pentingnya hubungan kerja sama Jepang bagi Indonesia.

Antara Juli 2005 sampai dengan Juni 2007, berbagai perundingan dilaksanakan. Proses perundingan yang panjang dan melelahkan ini pada akhirnya mencapai puncaknya pada saat IJEPA ditandatangani pada tanggal 20 Agustus 2007 oleh kedua kepala pemerintahan, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Perdana Menteri Jepang Shinzo Abe di Jakarta, Indonesia<sup>17</sup>. Perjanjian IJEPA ini merupakan perjanjian bilateral yang pertama bagi Indonesia dan menempatkan Indonesia sejajar dengan negara pesaing di pasar Jepang, terutama yang sudah memiliki perjanjian EPA dengan Jepang<sup>18</sup>. Dalam rangka implementasi IJEPA, masing-masing pihak telah selesai mempersiapkan berbagai kebijakan dan infrastruktur pendukungnya, yang pada akhirnya implementasi IJEPA tersebut telah disepakati untuk dimulai pada tanggal 1 Juli 2008.

---

<sup>17</sup>Achdiat Atmawinata, et. al., "Kedalaman Struktur Industri yang Mempunyai Daya Saing di Pasar Global: Kajian *Capacity Building* Industri Manufaktur melalui Implementasi MIDEK-IJEPA," <http://www.depperin.go.id/IND/Publikasi/Ijepa/struktur.pdf>, diunduh 10 Mei 2010.

<sup>18</sup>"Agreement between The Republic of Indonesia and Japan for an Economic Partnership (IJ-EPA)," [http://ditjenkpi.depdag.go.id/index.php?module=news\\_detail&news\\_category\\_id=5](http://ditjenkpi.depdag.go.id/index.php?module=news_detail&news_category_id=5), diakses 10 Mei 2010.

## 2. Tujuan IJEPA

Tujuan IJEPA adalah untuk meningkatkan perdagangan kedua negara dan menciptakan kondisi *win win*<sup>19</sup>. Sampai saat ini Jepang merupakan salah satu negara tujuan ekspor terbesar Indonesia yang mencapai angka US\$ 23,6 milyar pada tahun 2007 atau dua kali lebih besar dari ekspor Indonesia ke Amerika Serikat. Sebaliknya Jepang tercatat sebagai negara dengan volume perdagangan ketiga besar dunia setelah Amerika Serikat dan Uni Eropa.

Indonesia berharap dengan adanya IJEPA dapat mendorong peningkatan investasi Jepang di Indonesia yang dapat mengembangkan industri dan teknologi, serta memperdalam keterlibatan Indonesia dalam jaringan produksi regional dan internasional. Dengan meningkatnya investasi diharapkan terjadi pembukaan lapangan kerja dan penyerapan tenaga kerja yang besar di Indonesia. Dengan adanya IJEPA ini Indonesia juga mempunyai peluang untuk mengirimkan tenaga kerjanya ke Jepang, di mana saat ini banyak orang Jepang, terutama anak muda Jepang yang tidak mau lagi bekerja pada industri 3D (*dirty, dangerous and difficult*) dan pekerjaan-pekerjaan yang menuntut konsentrasi tinggi, melelahkan dan menjemukan, seperti pekerjaan-pekerjaan di pabrik baja, galangan kapal, konstruksi baja dan lain-lain.

## 3. Tiga Pilar IJEPA

IJEPA merupakan kerja sama perdagangan yang tidak hanya mencakup liberalisasi, tetapi juga sektor-sektor lainnya seperti jasa, investasi dan energi, yang tercakup dalam tiga pilar IJEPA yaitu<sup>20</sup>:

- a. Liberalisasi, yaitu menghapuskan atau mengurangi hambatan perdagangan dan investasi (berupa bea masuk dan kepastian hukum);
- b. Fasilitasi Perdagangan dan Investasi, berupa:

---

<sup>19</sup>Atmawinata, *loc. cit.*

<sup>20</sup>“Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement (IJEPA) Perjanjian Kemitraan Ekonomi Indonesia-Jepang.” [http://www.indonesianembassy.jp/perdagangan/manfaat\\_epa.pdf](http://www.indonesianembassy.jp/perdagangan/manfaat_epa.pdf). diunduh 17 April 2010.

- 1) Upaya bersama untuk memperbaiki iklim investasi dan meningkatkan tingkat kepercayaan bagi investor Jepang; dan
  - 2) Kerja sama di bidang prosedur kepabeanan, pelabuhan dan jasa-jasa perdagangan, HKI dan standar;
- c. Kerja sama, yaitu kesepakatan untuk kerja sama dalam meningkatkan kapasitas Indonesia sehingga lebih mampu bersaing dan memanfaatkan secara optimal peluang pasar EPA.

#### 4. Mode 4 dalam *Specific Commitment* Indonesia di dalam IJEPA

Mode 4 dalam IJEPA diatur dalam Annex 10 sebagaimana dimaksud dalam Chapter 7, yaitu tentang *Specific Commitments for the Movement of Natural Persons*. Mode 4 dalam IJEPA luas cakupannya. Dalam Annex 10 ini dibagi menjadi 2 bagian, yaitu Bagian 1 tentang *Specific Commitments of Japan* dan Bagian 2 tentang *Specific Commitments of Indonesia*.

Mode 4 dalam *specific commitment* Indonesia di dalam IJEPA adalah sebagai berikut<sup>21</sup>:

##### a. *Short-term business visitors of Japan*

Masuk dan tinggal sementara untuk jangka waktu tidak melebihi 60 hari, yang dapat diperpanjang, harus diberikan kepada individu (*natural person*) Jepang yang akan tinggal di Indonesia, tanpa memperoleh remunerasi dari dalam Indonesia dan tanpa terlibat dalam melakukan penjualan langsung kepada masyarakat umum atau dalam memasok jasanya untuk dirinya sendiri, untuk tujuan berpartisipasi dalam pertemuan bisnis, kontak bisnis termasuk perundingan untuk penjualan barang atau jasa, atau kegiatan serupa lainnya termasuk untuk mempersiapkan untuk mendirikan investasi di Indonesia<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup>IJEPA, Annex 10.

<sup>22</sup>*Ibid.*, Annex 10 Part 2 Section 1.

b. *Intra-corporate Transferees of Japan*

Masuk dan tinggal sementara untuk jangka waktu satu tahun yang dapat diperpanjang selama tidak lebih dari satu tahun pada setiap perpanjangan dan tidak lebih dari lima kali, akan diberikan kepada individu Jepang yang:

- telah dipekerjakan oleh perusahaan yang menyediakan jasa atau berinvestasi di Indonesia, untuk jangka waktu tidak kurang dari satu tahun segera sebelum tanggal permohonannya untuk masuk dan tinggal sementara di Indonesia; dan
- sedang ditransfer ke cabang atau kantor perwakilan perusahaan di Indonesia, atau perusahaan lain yang merupakan atau yang diadakan di Indonesia dan dimiliki atau dikendalikan oleh atau berafiliasi dengan perusahaan terdahulu<sup>23</sup>.

c. *Investors of Japan*

Masuk dan tinggal sementara untuk jangka waktu satu tahun, yang dapat diperpanjang selama tidak lebih dari satu tahun pada setiap perpanjangan dan tidak lebih dari lima kali, akan diberikan kepada individu (*natural person*) Jepang yang akan terlibat dalam salah satu kegiatan berikut yang diperbolehkan oleh hukum dan peraturan di Indonesia selama tinggal sementara di Indonesia:

- kegiatan untuk berinvestasi dalam bisnis di Indonesia dan mengelola bisnis tersebut;
- kegiatan untuk mengelola bisnis di Indonesia atas nama orang lain selain orang Indonesia yang telah berinvestasi dalam bisnis tersebut; atau
- menjalankan bisnis di Indonesia di mana orang itu selain orang Indonesia telah berinvestasi<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup>*Ibid.*, Annex 10 Part 2 Section 2.

<sup>24</sup>*Ibid.*, Annex 10 Part 2 Section 3.

- d. *Natural persons of Japan who engage in supplying services as nurses or certified careworkers or related activities on the basis of a personal contract with a public or private organization in Indonesia*

Masuk dan tinggal sementara untuk jangka waktu satu tahun, yang dapat diperpanjang selama tidak lebih dari satu tahun setiap perpanjangan dan tidak lebih dari lima kali, akan diberikan kepada individu (*natural person*) Jepang yang akan terlibat dalam kegiatan bisnis selama tinggal sementara di Indonesia atas dasar kontrak pribadi dengan organisasi publik atau swasta di Indonesia, seperti *mechanical engineer* dan *electrical engineer*<sup>25</sup>.

- e. *Natural persons of Japan who engage in supplying services as nurses or certified careworkers of related activities on the basis of a personal contract with a public or private organization in Indonesia*

Bagian ini mengatur:

- Masuk dan tinggal sementara individu (*natural person*) Jepang untuk jangka waktu satu tahun, yang dapat diperpanjang untuk jangka waktu yang sama setiap perpanjangan dan tidak lebih dari dua kali, dengan syarat-syarat yang ditentukan dalam Annex ini;
- Masuk dan tinggal sementara individu (*natural person*) Jepang untuk jangka waktu satu tahun, yang dapat diperpanjang untuk jangka waktu yang sama setiap perpanjangan dan tidak lebih dari tiga kali, dengan syarat-syarat yang ditentukan dalam Annex ini;
- Masuk dan tinggal sementara individu (*natural person*) Jepang untuk jangka waktu satu tahun, yang dapat diperpanjang setiap tahun dengan syarat-syarat yang ditentukan dalam Annex ini;
- Indonesia dapat memutuskan jumlah maksimal individu (*natural person*) Jepang yang masuk dan tinggal sementara yang diberikan tahunan dan yang tinggal di Indonesia berdasarkan pemberian masuk dan tinggal sementara berdasarkan bagian ini.

---

<sup>25</sup>*Ibid.*, Annex 10 Part 2 Section 4.



- Jika terjadi kerugian serius atau ancaman terhadap masyarakat atau pasar kerja di Indonesia, Indonesia dapat membuat keputusan lain yang dianggap perlu dan pemerintah Indonesia wajib memberitahukan pemerintah Jepang setiap keputusan yang diambil sebelum menerapkan keputusan tersebut.
- Pengecualian-pengecualian yang dilakukan Indonesia dan pemerintah Indonesia wajib memberitahukan pemerintah Jepang.
- Pemagangan.
- Kewajiban-kewajiban pemerintah Jepang<sup>26</sup>.



---

<sup>26</sup>*Ibid.*, Annex 10 Part 2 Section 5.

**BAB IV**  
**ANALISIS HUKUM TERHADAP MODE 4**  
**GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES (GATS)**  
**DAN KEPENTINGAN INDONESIA**  
**DALAM LIBERALISASI PERDAGANGAN DI BIDANG JASA**

**A. Analisis Hukum Terhadap Mode 4 *General Agreement on Trade in Services* (GATS)**

**1. Definisi Mode 4**

**a. Pasal I.2 GATS**

Definisi Mode 4 diatur dalam Pasal I.2 GATS yang menyatakan "*the supply of a service<sup>1</sup> by a service supplier<sup>2</sup> of one Member, through presence of natural persons of a Member in the territory of another Member*" (pemasokan jasa oleh pemasok jasa dari satu negara Anggota, melalui kehadiran individu dari suatu negara Anggota di dalam wilayah negara Anggota lain).

Mode 4 terjadi bila individu (*natural person*) salah satu anggota WTO berusaha untuk masuk atau hadir dalam wilayah anggota lain berkaitan dengan pemasokan jasa. Dengan kata lain, GATS tidak mencakup perpindahan orang, tetapi hanya sejauh perpindahan yang bertujuan untuk pemasokan jasa<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>Menurut Pasal XXVIII (b) GATS, *supply of a service* (pemasokan jasa) meliputi produksi, distribusi, pemasaran, penjualan dan penyerahan suatu jasa.

<sup>2</sup>Menurut Pasal XXVIII (g) GATS, *service supplier* (pemasok jasa) adalah setiap orang yang memasok jasa.

<sup>3</sup>WTO Secretariat (a), "Presence of Natural Persons (Mode 4)," Background Note S/C/W/301, 15 September 2009, hal. 1.

b. Annex tentang *Movement of Natural Persons Supplying Services under the Agreement*

Annex tentang *Movement of Natural Persons Supplying Services under the Agreement*, yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari GATS menyatakan dengan jelas bahwa GATS tidak berlaku untuk kebijakan-kebijakan yang berdampak pada individu (*natural person*) yang mencari akses pada pasar tenaga kerja di suatu negara Anggota dan untuk kebijakan-kebijakan yang menyangkut kewarganegaraan, tempat tinggal atau pekerjaan yang dilakukan secara tetap (*permanent basis*)<sup>4</sup>. Disebutkan juga bahwa negara-negara Anggota bebas untuk mengatur masuknya atau menetap sementara individu di wilayahnya dengan syarat peraturan tersebut tidak menghilangkan atau mengurangi keuntungan yang diberikan kepada setiap Anggota sesuai dengan persyaratan komitmen spesifik<sup>5</sup>.

Dilihat dari ruang lingkupnya, Annex tersebut mencakup perpindahan yang terkait dengan Mode 3. Dikaitkan dengan definisi Mode 4 pada Pasal I.2 (d) GATS, definisi Mode 4 menciptakan ketidakjelasan definisi di dalam GATS karena berusaha untuk membedakan antara “pemasok jasa” dan “pekerjaan” berdasarkan sifat keterlibatan orang asing di perusahaan domestik, apakah sebagai karyawan atau sebagai pemasok jasa berdasarkan kontrak<sup>6</sup>. Oleh karena Annex mencakup individu yang dipekerjakan oleh pemasok jasa suatu negara Anggota, definisi tersebut dapat mencakup orang asing yang dipekerjakan oleh perusahaan negara tuan rumah, namun pekerjaan tersebut tidak diatur dalam GATS.

---

<sup>4</sup>WTO, *GATS*, ayat 2 Annex tentang *Movement of Natural Persons Supplying Services under the Agreement*.

<sup>5</sup>*Ibid.*, ayat 4 Annex tentang *Movement of Natural Persons Supplying Services under the Agreement*.

<sup>6</sup>Winters, L. Alan, Terrie L. Walmsley, Zhen Kun Wang dan Roman Grynberg. “Negotiating the Liberalisation of the Temporary Movement of Natural Persons,” *Economics Discussion Paper 87* (University of Sussex, Brighton, 2002).

## 2. Definisi dan Kategori *Natural Person*

### a. Definisi *Natural Person*

Individu (*natural person*) suatu Anggota didefinisikan pada Pasal XXVIII (k) GATS, yaitu seorang warga negara dari negara Anggota tersebut atau individu (*natural person*) yang mempunyai hak tinggal tetap di negara Anggota tersebut. Penduduk tetap tercakup jika suatu Anggota tidak memiliki warga negara atau secara substansial memberikan perlakuan yang sama terhadap penduduk tetap dan terhadap warga negaranya (dalam hal kebijakan-kebijakan yang mempengaruhi perdagangan jasa)<sup>7</sup>.

### b. Kategori *Natural Person*

Berdasarkan Ayat 1 Annex tentang *Movement of Natural Persons Supplying Services under the Agreement*, ada dua kategori individu (*natural person*) yang tercakup dalam GATS, yaitu individu (*natural person*) sebagai pemasok jasa dari suatu negara Anggota dan individu (*natural person*) dari suatu negara Anggota yang dipekerjakan oleh pemasok jasa suatu negara Anggota.

#### 1) Individu (*natural person*) sebagai pemasok jasa dari suatu negara Anggota

Kategori ini berkenaan dengan orang yang bekerja sendiri (*self-employed person*). Kategori ini jelas karena individu (*natural person*) pindah ke luar negeri untuk memberikan jasanya yang dibayar langsung oleh pelanggan berdasarkan kontrak jasa<sup>8</sup>.

Sebagian besar Anggota WTO memasukkan kategori ini dalam komitmen mereka di bawah judul "Independent Professional", yang secara umum, sebagian besar berkaitan dengan profesional, tetapi

<sup>7</sup>WTO, GATS, pasal XXVIII (k).

<sup>8</sup>Diana Zacharias, "Article I GATS (Scope and Definition)" dalam *WTO-Trade in Services*. Diedit oleh R. Wolfrum, P.T. Stoll dan C. Feinäugle (Max-Planck Commentaries on World Trade Law: Brill Publishers, 2008), hal. 52.

dapat juga merujuk pada orang-orang berketerampilan rendah<sup>9</sup>. Dalam hal ini, ruang lingkup GATS cukup luas karena International Labour Organization (ILO) Convention No. 97 Tahun 1949 tidak memasukkan wiraswasta dalam definisi.

- 2) Individu (*natural person*) dari suatu Anggota yang dipekerjakan oleh pemasok jasa suatu negara Anggota

Kategori kedua lebih kompleks dengan kata-kata "individu (*natural person*) dari suatu Anggota yang dipekerjakan oleh pemasok jasa suatu negara Anggota" dan ada beberapa kesimpangsiuran tentang apa yang tercakup dalam kategori ini. Kesimpangsiuran tersebut antara lain dibahas dalam Background Note oleh WTO dan paper-paper sebagai berikut:

- (i) Background Note S/C/W/75 tanggal 8 Desember 1998 oleh WTO Secretariat<sup>10</sup> mencatat bahwa kata-kata "individu (*natural person*) dari suatu Anggota yang dipekerjakan oleh pemasok jasa suatu negara Anggota" menyarankan bahwa orang asing yang dipekerjakan oleh perusahaan negara tuan rumah juga termasuk dalam Mode 4. Namun, karena Pasal I.2 (d) GATS tampaknya mencakup hanya karyawan asing dari perusahaan-perusahaan asing yang didirikan di negara Anggota lainnya, WTO Secretariat<sup>11</sup> menyarankan bahwa orang asing yang bekerja untuk perusahaan negara tuan rumah akan termasuk dalam Mode 4 GATS jika mereka bekerja berdasarkan kontrak sebagai pemasok independen untuk perusahaan milik lokal. Namun, hal ini tampaknya tidak

<sup>9</sup>Marion Panizzon (a), "GATS Mode 4, Trade and Non-Trade Agreements: Treaties as Tools for Global Migration Management," (Submission for the 2<sup>nd</sup> Annual Trapca Trade Research Forum, Arusha, 30-31 Juli 2009).

<sup>10</sup>WTO Secretariat (b), "Presence of Natural Persons (Mode 4)," Background Note S/C/W/75, 8 Desember 1998.

<sup>11</sup>WTO Secretariat bukan sebagai penerjemah hukum GATS. Julia Nielson, "Service Providers on the Move: A Closer Look at Labour Mobility and the GATS," [http://www.oecd.org/olis/2001doc.nsf/LinkTo/NT00000BC2/\\$FILE/JT00121120.PDF](http://www.oecd.org/olis/2001doc.nsf/LinkTo/NT00000BC2/$FILE/JT00121120.PDF), diunduh 10 Maret 2010.

perlu tercakup dalam GATS jika mereka merupakan karyawan perusahaan tersebut.

- (ii) Menurut L. Alan Winters dan kawan-kawan<sup>12</sup>, definisi “individu (*natural person*) dari suatu Anggota yang dipekerjakan oleh pemasok jasa suatu negara Anggota” dapat berarti termasuk orang asing yang dipekerjakan oleh perusahaan negara tuan rumah (perusahaan dalam negeri). Hal ini tidak jelas apakah GATS harus, dapat atau tidak dapat mencakup pekerjaan warga negara asing oleh perusahaan dalam negeri. Namun pekerjaan tersebut tidak tercakup dalam GATS.

L. Alan Winters dan kawan-kawan menambahkan bahwa jasa yang diberikan oleh pekerja asing berdasarkan kontrak kerja pada penyedia jasa lokal dapat diperlakukan berbeda dari jasa yang persis sama yang diberikan oleh orang yang persis sama bertindak sebagai penyedia jasa yang tidak terikat atau berdasarkan kontrak pada perusahaan asing.

- (iii) Menurut Aaditya Mattoo<sup>13</sup>, tidak sepenuhnya jelas jenis kontrak apa yang tercakup dalam GATS. Ia memberi contoh bahwa apakah kebijakan yang mempengaruhi kemampuan seorang akuntan Mesir untuk menjual jasanya di luar negeri, baik sebagai konsultan independen atau sebagai karyawan dari satu perusahaan akuntansi, akan tercakup oleh GATS? Tetapi apakah “individu (*natural person*) dari suatu Anggota yang dipekerjakan oleh pemasok jasa suatu negara Anggota” termasuk orang asing yang dipekerjakan hanya oleh perusahaan asing atau juga oleh perusahaan negara tuan rumah (misalnya seorang akuntan Mesir yang dipekerjakan oleh perusahaan Amerika Serikat di Amerika Serikat)? Menurutnya,

---

<sup>12</sup>Winters, *et. al.*, *loc. cit.*

<sup>13</sup>Aaditya Mattoo, “Introduction and Overview” dalam *Moving People to Deliver Services*. Edited by Aaditya Mattoo dan Antonia Carzaniga (Washington, D.C.: World Bank and Oxford University Press, 2003), hal. 4.

sejauh orang asing mencari pekerjaan di perusahaan tuan rumah, ia dapat dianggap mengakses pasar tenaga kerja suatu negara. Mereka ini tampaknya berada di luar ruang lingkup GATS.

- (iv) Menurut Richard J. Self dan B.K. Zutshi<sup>14</sup>, bahasa deskriptif untuk Mode 4 tidak jelas dalam perlakuan terhadap jasa yang diberikan oleh orang asing yang dipekerjakan oleh perusahaan jasa dalam negeri. Hal ini jelas dapat dikatakan bahwa rekrutmen dari sumber asing merupakan jasa dan benar bahwa penggunaan jasa tersebut tersebar luas atas dasar bilateral dan dalam konteks perjanjian regional. Oleh karena itu, para peserta dalam perundingan harus mencari jalan untuk liberalisasi lebih lanjut pada Mode 4.
- (v) Background Note S/C/W/301 tanggal 15 September 2009 oleh WTO Secretariat menyatakan bahwa ada perbedaan antara individu dengan pemasok jasa. Pemasok jasa dapat menjadi individu juga, jika karyawan orang tersebut hadir dan memberikan jasanya di negara Anggota tuan rumah. Secara lebih umum, pemasok jasa juga akan menjadi badan hukum (*juridical person*). Individu dan pemasok jasa harus dari negara Anggota WTO, tetapi belum tentu dari negara Anggota yang sama.
- Berdasarkan Pasal I.2 (d) GATS, individu harus berada di wilayah negara Anggota lain dan pemasok jasa juga harus dari negara Anggota lain. Oleh karena itu, keduanya harus berasal dari luar negeri. Sebagai perusahaan jasa nasional yang bukan merupakan pemasok jasa dari negara Anggota lain, setiap individu asing yang mereka pekerjakan tidak tercakup dalam Mode 4. Dengan demikian, perusahaan negara tuan rumah tidak berhak untuk menuntut perlakuan GATS dari pemerintah mereka sendiri mengenai kebijakan-kebijakan yang mempengaruhi individu asing

---

<sup>14</sup>Richard J. Self dan B.K. Zutshi, "Mode 4: Negotiating Challenges and Opportunities" dalam *Moving People to Deliver Services*. Edited by Aaditya Mattoo dan Antonia Carzaniga. (Washington, D.C.: World Bank and Oxford University Press, 2003), hal. 34.

yang mereka pekerjakan atau ingin pekerjakan. Hanya badan hukum atau individu asing yang merupakan pemasok jasa berhak atas perlakuan yang berkenaan dengan karyawan asing ini<sup>15</sup>.

Berdasarkan Background Note S/C/W/301 tanggal 15 September 2009 oleh WTO Secretariat dan berdasarkan isi GATS tersebut, yang termasuk kategori individu (*natural person*) yang tercakup dalam GATS adalah sebagai berikut:

- (i) Orang yang bekerja sendiri (*self-employed person*) dari negara A yang masuk ke wilayah negara B sehubungan dengan pemasokan jasa
- (ii) Karyawan (*employee*) – individu (*natural person*) dari suatu negara – pemasok jasa negara A:
  - karyawan tersebut dikirim ke negara B sehubungan dengan pemasokan jasa; atau
  - pemasok jasa negara A mempunyai kehadiran komersial di negara B dan mengirim karyawannya pada cabangnya di negara B.

Sedangkan yang tidak tercakup dalam GATS adalah individu asing dari negara A yang bekerja pada perusahaan negara tuan rumah (negara B) – perusahaan yang bukan merupakan pemasok jasa dari negara lain.

### 3. Definisi *Service Supplier*

Pasal XXVIII (g) GATS mendefinisikan *service supplier* (pemasok jasa), yaitu “*any person that supplies a service*” (setiap orang yang memasok suatu jasa), dan Pasal XXVIII (j) GATS mendefinisikan *person* (orang) yang berarti “*either a natural person or a juridical person*” (individu atau badan hukum)<sup>16</sup>.

<sup>15</sup>WTO Secretariat (a), *loc. cit.*, hal. 4.

<sup>16</sup>Untuk tujuan jasa yang diperdagangkan melalui Mode 4, *juridical person of another Member* yang diatur dalam Pasal XXVIII (m) (i) GATS, adalah “*a juridical person constituted or*”  
UNIVERSITAS INDONESIA



Mode 4 selalu melibatkan individu (*natural person*) melalui kehadiran seseorang yang menjual jasanya. Namun, individu (*natural person*) tersebut belum tentu merupakan pemasok jasa (*service supplier*). Tergantung pada sifat transaksi, pemasok jasa dapat berupa individu atau suatu badan hukum<sup>17</sup>. Dalam setiap kasus, sangat penting untuk mengidentifikasi pemasok jasa, kepada siapa kewajiban dalam GATS diwajibkan.

GATS hanya mencakup jasa dan pemasok jasa, namun tidak mudah untuk mendefinisikan apa yang merupakan jasa dan pemasok jasa karena masalah ini tidak hanya terbatas pada Mode 4 saja. Menurut *Services Sectoral Classification List* GNS/W/120, GATS hanya mencakup 12 sektor jasa dan yang tidak termasuk dalam ruang lingkup Mode 4 adalah sektor pertanian dan manufaktur. Sulitnya menentukan apakah suatu jasa termasuk dalam Mode 4 atau tidak, contohnya adalah jasa memetik buah. Apakah pemetik buah merupakan orang yang memasok jasa yang terkait dengan pertanian (jasa memetik buah) atau sebagai pekerja pertanian? Hal ini tentunya tergantung dari bagaimana Anggota mendefinisikan kategori GNS/W/120, yaitu jasa yang terkait dengan pertanian, perburuan dan kehutanan. Hal yang sama berlaku untuk kategori lain rincian item "jasa bisnis lainnya" dari GNS/W/120 seperti jasa yang terkait dengan pertambangan, manufaktur, dan lain-lain<sup>18</sup>.

Jasa yang dipasok berdasarkan wewenang pemerintah tidak tercakup dalam GATS. Hal ini diatur Pasal I.3 (b) GATS yang menyatakan bahwa jasa meliputi semua jasa di semua sektor kecuali jasa yang dipasok dalam pelaksanaan wewenang pemerintah. Namun, adanya kurang kepastian mengenai apa yang termasuk jasa dalam pelaksanaan wewenang pemerintah (misalnya pendidikan atau jasa kesehatan).

---

*otherwise organized under the law of that other Member and engaged in substantive business operations in the territory of that Member or any other member*" (badan hukum yang didirikan atau diorganisasikan berdasarkan hukum Anggota lain tersebut dan secara substansial menjalankan usaha di wilayah Anggota tersebut atau di wilayah Anggota lainnya).

<sup>17</sup>WTO Secretariat (a), *loc. cit.*, hal. 2.

<sup>18</sup>World Trade Organization and OCED, "Background Note on GATS Mode 4 and Its Information Needs," (Meeting of the Technical Subgroup on Movement of Natural Persons – Mode 4, Paris, 31 Januari – 1 Februari 2005), hal. 10.

#### 4. Definisi *Temporary*

Mode 4 berkaitan dengan aspek sementara (*temporary*), tetapi "*temporary*" tidak didefinisikan dalam GATS. Ayat 2 Annex tentang *Movement of Natural Persons Supplying Services under the Agreement* menyatakan bahwa GATS tidak berlaku bagi kebijakan-kebijakan yang berdampak pada individu (*natural person*) yang mencari akses ke pasar tenaga kerja di suatu negara Anggota dan bagi kebijakan-kebijakan yang menyangkut kewarganegaraan, tempat tinggal atau pekerjaan yang dilakukan secara permanen. Hal ini menjelaskan mengapa Mode 4 sering disebut sebagai kehadiran sementara seseorang.

Annex tersebut juga menyatakan bahwa, terlepas dari kewajiban mereka berdasarkan GATS, Anggota bebas untuk mengatur masuk dan tinggal dari individu-individu dalam wilayah mereka, dengan syarat kebijakan-kebijakan tersebut tidak dilakukan sedemikian rupa untuk menghilangkan atau mengurangi keuntungan yang akan diperoleh setiap Anggota berdasarkan ketentuan komitmen spesifik. Pembuatan syarat-syarat visa hanya untuk individu (*natural person*) dari Anggota-anggota tertentu, tetapi tidak untuk orang lain, bukan semata dianggap sebagai menghilangkan atau mengurangi keuntungan tersebut<sup>19</sup>.

Tidak ada jangka waktu tertentu dalam GATS yang menentukan apa yang disebut keberadaan sementara. Dengan tidak adanya definisi standar mengenai *temporary* di dalam GATS, maka Anggota WTO bebas untuk menginterpretasikan istilah *temporary* sesuai dengan keinginan mereka<sup>20</sup>. Sesuai dengan *Scheduling Guidelines*, setiap anggota harus menetapkan dalam *schedule of specific commitment*-nya jangka waktu tinggal yang diizinkan untuk kategori individu (*natural person*) yang termasuk di dalamnya. Dalam *Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments under the General Agreement on Trade in Services* (S/L/92) 28 Maret 2001, yang diadopsi WTO Council in Trade in

---

<sup>19</sup>Julia Nielson dan Daria Taglioni, "A Quick Guide to the GATS and Mode 4," (Makalah disampaikan pada OCED – WORLD BANK – IOM Seminar on Trade and Migration, Geneva, 12-14 November 2003), hal. 7.

<sup>20</sup>*ibid.*, hal. 6.

Services pada 23 Maret 2001, para Anggota didorong untuk menyertakan dalam komitmen mereka lama tinggal sementara individu (*natural person*) untuk tujuan pemasokan jasa. Dengan tidak adanya acuan waktu tertentu untuk tinggal sementara pemasok jasa asing, maka dapat dipahami bahwa tidak ada yang mengikat sehubungan dengan jangka waktu tersebut<sup>21</sup>.

Dalam praktiknya, komitmen Anggota WTO biasanya berdasarkan kriteria fungsional tipe orang yang terlibat (eksekutif, manager, spesialis) dan/atau tujuan kehadiran (memasok jasa, menjalin kontak bisnis, menegosiasikan penjualan, mengatur kehadiran komersial)<sup>22</sup>. Komitmen Anggota WTO pada umumnya mengacu pada kategori individu (*natural persons*) dan Anggota yang telah menunjukkan jangka waktu tinggal dalam *specific commitment* mereka dan membedakan kategori individu (*natural persons*) sebagai berikut<sup>23</sup>:

a. *Intra-Corporate Transferees* (ICT)

ICT umumnya diberikan izin tinggal selama antara 2 dan 5 tahun. Hampir semua komitmen dalam ICT termasuk persyaratan pra-kerja, yang umumnya 1 tahun.

b. Eksekutif, Manager dan Spesialis (EMS)

Jangka waktu tinggal maksimum tidak ditentukan untuk lebih dari 70% dari semua EMS. Dua belas negara telah menentukan jangka waktu tinggal yang umumnya diakui EMS untuk periode antara 1 sampai 4 tahun.

c. *Business Visitors* (BV)

Jangka waktu tinggal rata-rata yang diizinkan untuk BV adalah 90 hari per tahun, dengan variasi kemungkinan perpanjangan.

---

<sup>21</sup>Paragraf 34 Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments under the General Agreement on Trade in Services (S/L/92), 28 Maret 2001.

<sup>22</sup>World Trade Organization and OCED, *loc. cit.*

<sup>23</sup>WTO Secretariat (a), *loc. cit.*, hal. 22-24.

d. *Contractual Service Suppliers (CSS)*

Jangka waktu tinggal karyawan CSS yang diizinkan berubah-ubah. Jangka waktu paling sering dijadwalkan adalah 3 bulan, kadang-kadang diperbaharui.

e. *Independent Professionals (IP)*

Jangka waktu tinggal yang dibolehkan untuk IP sangat bervariasi, terbentang dari 3 bulan sampai 3-5 tahun.

## 5. Definisi Tingkat Keterampilan

Ayat 3 Annex tentang *Movement of Natural Persons Supplying Services under the Agreement* menyatakan bahwa sesuai dengan Bagian III dan IV GATS, para Anggota dapat merundingkan komitmen spesifik yang berlaku untuk perpindahan semua kategori individu (*natural person*) yang memasok jasa. Oleh karena tidak adanya definisi tentang tingkat keterampilan (tinggi, menengah dan rendah) dan dengan adanya kata-kata “semua kategori individu (*natural person*) yang memasok jasa”, maka dapat dikatakan bahwa Mode 4 mencakup pemasok jasa di semua tingkat keterampilan. Ayat 3 Annex ini mendorong komitmen untuk dilakukan pada semua tingkat keterampilan, baik tingkat keterampilan yang tinggi, menengah maupun rendah.

Annex tentang *Movement of Natural Persons Supplying Services under the Agreement* mencerminkan perbedaan kepentingan antara negara maju dan negara berkembang dalam kaitannya dengan perpindahan individu. Untuk menyeimbangkan situasi demi kepentingan negara berkembang dan negara terbelakang, Doha July Package pada tahun 2004, dalam Annex C, ayat d, menyatakan bahwa Anggota harus bertujuan untuk mencapai tingkat liberalisasi yang lebih tinggi tanpa pengecualian *a priori* dari setiap sektor jasa atau moda pemasokan, dan harus memberikan perhatian khusus pada sektor dan moda pemasokan kepentingan ekspor negara berkembang. Anggota mencatat kepentingan negara-negara berkembang, serta Anggota lain dalam Mode 4. Doha

July Package ini merekomendasikan kepada Anggota WTO untuk memasukkan komitmen lebih, dalam keterampilan yang lebih rendah<sup>24</sup>.

Namun dalam praktiknya, komitmen Anggota-anggota WTO saat ini, dibatasi pada individu yang berketrampilan tinggi, yaitu manager, eksekutif dan spesialis<sup>25</sup>. Menurut Hamid Mandouh<sup>26</sup>, yang dominan dalam Mode 4 adalah profesional yang sangat terampil, yaitu *Intra-Corporate Transferees* (43%) dari komitmen dalam Mode 4, diikuti oleh *Business Visitors* (24%) dan kategori eksekutif, manager dan spesialis (E, M, S) yang mengatur kehadiran komersial (Mode 3) yaitu 25% dari komitmen yang dibuat. Sisanya dibagi antara *Contractual Service Suppliers* (4%) dan kategori lainnya dari komitmen Mode 4.

## 6. Ringkasan Ruang Lingkup Mode 4 GATS

Setelah mengetahui apa yang tercakup dalam Mode 4 GATS, maka dapat ditarik ringkasan apa yang merupakan ruang lingkup Mode 4 GATS (Tabel 1).

Tabel 1  
Ruang Lingkup Mode 4 GATS

No.	Ruang Lingkup	Termasuk	Tidak Termasuk	Keterangan
1.	Kategori <i>Natural Person</i>	<i>Self-employed:</i> - IP - CSS - BV  <i>Employee:</i> - ICT - CSS - BV	Karyawan perusahaan domestik yang didirikan di negara tuan rumah (mencari akses pasar tenaga kerja suatu negara)	

<sup>24</sup>*Ibid.*

<sup>25</sup>Policy Brief OECD, "Service Providers on the Move: Labour Mobility and the WTO General Agreement on Trade in Services," <http://www.oecd.org/dataoecd/23/13/8890089>, diunduh 10 Februari 2010.

<sup>26</sup>Hamid Mandouh, "Mode 4 – Definition, Commitments, State of Play in the Negotiations," (Presentasi ini disiapkan untuk WTO Symposium Mode 4 of the GATS, Taking Stock and Moving Forward, Jenewa, 22-23 September 2008).

2.	<i>Service Supplier</i>	Kehadiran orang untuk memberikan jasa	Orang yang bekerja di sektor non-jasa (pertanian dan manufaktur)	Adanya interpretasi yang berbeda mengenai ruang lingkup sektor tertentu, seperti jasa yang terkait dengan pertanian, perburuan dan kehutanan. Apakah termasuk pemasok jasa petik buah atau pekerja pertanian?
			Jasa yang dipasok berdasarkan wewenang pemerintah	Kurangnya kepastian apa yang termasuk jasa dalam pelaksanaan wewenang pemerintah (misalnya pendidikan atau jasa kesehatan)
3.	Jangka Waktu Tinggal	Sementara	Migrasi permanen (kebijakan-kebijakan yang menyangkut kewarganegaraan, tempat tinggal atau pekerjaan yang dilakukan secara permanen)	Tidak ada definisi "sementara"
4.	Tingkat Keterampilan	Semua tingkat keterampilan		Dalam praktiknya, komitmen hanya terbatas pada keterampilan tingkat tinggi

Dari ringkasan tersebut dapat dikatakan bahwa:

- a. GATS berlaku hanya pada individu (*natural person*) yang pindah ke luar negeri untuk memberikan jasanya. Individu ini adalah sebagai orang yang bekerja sendiri (*self-employed*) atau karyawan (*employee*) dari pengusaha di luar negeri. GATS tidak berlaku bagi karyawan perusahaan domestik yang didirikan di negara tuan rumah (individu (*natural person*) yang mencari akses pasar tenaga kerja);
- b. GATS berlaku hanya untuk kehadiran orang yang memberikan jasanya. GATS tidak berlaku bagi orang yang bekerja di sektor non-jasa (pertanian dan manufaktur) dan jasa yang dipasok berdasarkan wewenang pemerintah;
- c. GATS berlaku hanya untuk jangka waktu tinggal sementara. GATS tidak berlaku pada migrasi permanen, berupa kebijakan-kebijakan yang menyangkut kewarganegaraan, tempat tinggal atau pekerjaan yang dilakukan secara permanen; dan
- d. GATS berlaku pada semua tingkat keterampilan.

## **B. Mode 4 dalam Perdagangan Internasional**

### **1. Pentingnya Mode 4 dalam Perdagangan Internasional**

Penyebab terjadinya perdagangan internasional disebabkan oleh dua hal, yaitu adanya keunggulan komparatif (*comparative advantage*)<sup>27</sup> dan adanya keuntungan yang diperoleh dari perdagangan. Hal ini berlaku, baik dalam perdagangan barang maupun dalam perdagangan jasa, dan tidak hanya berlaku pada perdagangan lintas batas saja, tetapi juga berlaku pada moda perdagangan

---

<sup>27</sup>*Comparative advantage: the theory first proposed by David Ricardo in 1817 that a country is more likely to export goods that it can produce relatively efficiently. The relative efficiency measure compares production costs of different goods in each country concerned, not the production cost of the same good in different countries. A country's comparative advantage is reflected in its unsubsidized exports to world markets which is then said to be a country's revealed comparative advantage.*

Walter Goode, *Dictionary of Trade Policy Terms*, Fifth Edition, (New York: Cambridge University Press, 2007), hal. 92.

lainnya, termasuk kehadiran komersial (*commercial presence*) dan perpindahan individu (*movement of natural person*)<sup>28</sup>.

a. Keunggulan Komparatif (*Comparative Advantage*)

Perdagangan didorong oleh adanya perbedaan antar negara, antara lain dalam hal teknologi, sumber daya alam, rasio lahan dibandingkan dengan tenaga kerja, kebijakan pemerintah, kelembagaan dan faktor-faktor lain yang akan mengarah pada perbedaan di dalam harga atau nilai dari *input* dan *output* dalam ketiadaan perdagangan. Perbedaan harga atau nilai ini menciptakan insentif bagi perdagangan. Negara yang memiliki lahan hutan yang berlimpah akan cenderung untuk mengekspor hasil hutan, negara yang memiliki tenaga sangat terampil yang berlimpah akan mengekspor barang dan jasa yang intensif dalam penggunaan tenaga kerja terampil, dan negara yang memiliki tenaga kerja yang relatif banyak dibandingkan modal dan lahan akan cenderung memiliki upah yang relatif rendah sehingga mereka akan mengekspor barang dan jasa hasil usaha yang padat karya<sup>29</sup>.

Negara-negara berkembang cenderung memiliki keunggulan komparatif pada Mode 1 dan Mode 4<sup>30</sup>. Di era perdagangan dunia yang semakin bebas dan ditunjang dengan sarana komunikasi dan teknologi informasi yang semakin cepat dan lancar, banyak negara berkembang menggunakan internet untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan sosialnya melalui Mode 1. Sebagai contoh, jasa *software* yang diberikan oleh seorang pemasok di satu negara melalui surat elektronik yang ditujukan kepada konsumen di negara lain. Mode 1 memungkinkan usaha

---

<sup>28</sup>Brian Copeland dan Aaditya Mattoo, "The Basic Economics of Services Trade" dalam *A Handbook of International Trade in Services*. Edited by Aaditya Mattoo, Robert M. Stern dan Gianni Zanini (New York: Oxford University Press, 2008), hal. 87-88.

<sup>29</sup>*Ibid.*, hal. 88.

<sup>30</sup>Rudolf Adlung dan Aaditya Mattoo, "The GATS" dalam *A Handbook of International Trade in Services*. Edited by Aaditya Mattoo, Robert M. Stern dan Gianni Zanini (New York: Oxford University Press, 2008), hal. 77.



kecil dan dilakukan di desa-desa untuk menggunakan informasi untuk melakukan perdagangan internasional. Selain itu, negara-negara berkembang juga memiliki keunggulan komparatif pada Mode 4 karena memiliki kepentingan kuat dalam perpindahan tenaga kerja karena memiliki tenaga kerja yang berlimpah, namun kurang terampil.

Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang memiliki tenaga kerja berlimpah yang berketerampilan rendah, sehingga keunggulan komparatif Indonesia adalah menghasilkan barang-barang yang berasal dari usaha padat karya<sup>31</sup>. Menurut Pusdata Perdagangan Badan Litbang Perdagangan, Kementerian Perdagangan- RI<sup>32</sup>, nilai ekspor terbesar Indonesia pada Januari 2010 adalah TPT (tekstil dan produk tekstil) sebesar US\$ 840 juta, diikuti oleh produk hasil hutan sebesar US\$ 739 juta dan elektronik sebesar US\$ 712 juta. Perdagangan TPT merupakan salah satu andalan ekspor non migas Indonesia yang banyak menyerap tenaga kerja berketerampilan rendah. TPT ini merupakan keunggulan komparatif Indonesia dalam perdagangan barang.

Di bidang teknologi, Indonesia belum mampu menghasilkan produk-produk teknologi, seperti mesin-mesin pabrik dan alat-alat berat, sehingga Indonesia banyak mengimpor dari luar negeri. Untuk bersaing dalam rangka menarik investor asing, setiap negara berupaya membuat kebijakan untuk memudahkan orang asing untuk menanamkan modal negaranya di Indonesia. Kebijakan tersebut antara lain dengan memberikan kemudahan dalam proses perizinan (deregulasi), insentif pajak, insentif fiskal, keimigrasian dan lain-lain.

---

<sup>31</sup>Kegiatan Padat Karya Produktif dilakukan untuk memberdayakan masyarakat dalam rangka membangun ekonomi masyarakat melalui kegiatan-kegiatan yang bersifat usaha produktif dengan memanfaatkan potensi Sumber Daya Alam (SDA), Sumber Daya Manusia (SDM) dan teknologi sederhana yang tersedia yang bertujuan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat pedesaan dan memperluas kesempatan kerja.

"Tujuan Padat Karya," <http://www.binapenta.go.id/mod.php?m=2&i=107&p=Tujuan>, diakses 2 Juni 2010.

<sup>32</sup>Departemen Perdagangan, "Penyusunan Catatan Perdagangan Indonesia Edisi April 2010," [http://www.depdag.go.id/index.php?option=media\\_cetak&task=detil&itemid=051302&idp ub=8&id=116](http://www.depdag.go.id/index.php?option=media_cetak&task=detil&itemid=051302&idp ub=8&id=116), diunduh 1 Juni 2010.

Dalam perdagangan jasa, Indonesia merupakan negara terbesar kedua di Asia setelah Filipina dalam pengiriman tenaga kerja ke luar negeri, di mana tenaga kerja yang dikirim sebagian besar bekerja di sektor informal, antara lain sebagai pekerja rumah tangga, operator mesin, tenaga kerja pertanian dan konstruksi yang berketerampilan rendah<sup>35</sup>. Berdasarkan data Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) pada tahun 2009, dari semua kawasan, tenaga kerja Indonesia (TKI) paling banyak bekerja sebagai pekerja rumah tangga (PRT) yaitu 341.251 orang, diikuti oleh jasa umum 7.040 orang dan perdagangan 1.878 (Tabel 2).

Tabel 2  
Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Berdasarkan Pekerjaan di Kawasan Asia Pasifik, Timur Tengah dan Kawasan Lain-lain Periode 1 Januari 2009 – 31 Desember 2009

PEKERJAAN	TOTAL
PRT	341251
JASA UMUM	7040
PERDAGANGAN	1878
KONSTRUKSI	954
INDUSTRI	939
PERKEBUNAN	457
PERKAPALAN	156
<b>TOTAL</b>	<b>352675</b>

Sumber: BNP2TKI

b. Keuntungan yang Diperoleh dari Perdagangan

Perdagangan yang didorong oleh perbedaan antar negara menghasilkan dua jenis keuntungan yang sangat potensial, yaitu produsen mendapat keuntungan akses ke pasar yang lebih besar dan harga yang lebih tinggi, dan konsumen mendapatkan akses yang lebih luas untuk berbagai barang dan jasa dan harga yang lebih rendah untuk barang dan jasa impor<sup>34</sup>.

<sup>33</sup>Chris Manning and Mathew Cronin, "Kepentingan Indonesia dalam Jasa Tenaga Kerja di Berbagai Perundingan Perdagangan Internasional," Laporan Mei 2008, hal. 28.

Dengan semakin meningkatnya arus perdagangan barang dan jasa, maka perdagangan dunia semakin terbuka. Dewasa ini, kita dapat menikmati buah impor yang dapat ditemukan bukan hanya di kota-kota besar, tetapi juga dapat ditemukan sampai ke pelosok-pelosok tanah air. Sebagai akibat, buah lokal tidak mampu bersaing dengan buah impor karena produknya tidak dapat ditemukan setiap saat dan di mana saja, dan juga karena tergantung musim. Sedangkan buah impor, bisa dinikmati setiap hari karena dipasok dari segala penjuru dunia di mana musim panen di setiap negara berbeda-beda, tergantung letaknya apakah di belahan bumi utara atau belahan bumi selatan. Konsumen mempunyai pilihan terhadap produk asing yang berupa buah impor dengan harga yang bersaing.

Contoh lainnya adalah telepon seluler yang harganya kini semakin terjangkau. Hal ini disebabkan oleh tidak adanya praktik monopoli dalam bisnis telepon seluler dan produknya dipasok dari segala penjuru dunia. Sekarang ini juga terdapat banyak penyedia jasa telekomunikasi, di mana pada awalnya hanya terdapat sedikit saja. Perusahaan-perusahaan telekomunikasi berkembang pesat dan bersaing, yang menyebabkan harga jasa telekomunikasi semakin terjangkau.

Di era globalisasi ini, konsumen juga dapat menikmati produk-produk asing yang bisa ditemukan di belahan dunia lainnya. Kehadiran waralaba luar negeri seperti McDonald, Kentucky Fried Chicken, Pizza Hut dan lain-lain, dulu hanya bisa dinikmati di negara asalnya. Namun sekarang, bisa dinikmati di Indonesia karena kehadirannya tidak saja berada di kota-kota besar, tetapi sudah sampai ke kota-kota kecil.

Kehadiran perusahaan-perusahaan asing dan waralaba asing di Indonesia banyak menyerap tenaga kerja, baik tenaga kerja Indonesia maupun tenaga kerja asing sehingga dapat meningkatkan pembangunan ekonomi Indonesia. Oleh karena itu Mode 4 penting dalam perdagangan internasional karena memberikan dampak positif bagi perekonomian

---

<sup>34</sup>Copeland, *op. cit.*, hal. 88-89.

dunia. Negara pengirim dan negara penerima mendapat keuntungan yang besar dari Mode 4.

#### 1) Keuntungan Mode 4 bagi Negara Pengirim

##### (i) Mode 4 dapat mengurangi pengangguran di dalam negeri

Mengirim tenaga kerja sementara ke luar negeri berarti memindahkan para pekerja dari pasar kerja untuk jangka waktu tinggal mereka. Dengan kata lain, faktor produksi dialihkan dari satu negara ke negara lain<sup>35</sup>. Jika perpindahan hanya beberapa jam, hari atau minggu maka ini tidak dapat dianggap sebagai penghapusan dari pasar kerja. Sebaliknya, jika perpindahan berlangsung selama beberapa bulan atau bahkan bertahun-tahun, pasar kerja akan terkena dampak dan faktor-faktor produksi dapat diganti.

Perpindahan sementara tenaga kerja sesuai ketentuan Mode 4 dapat membantu meringankan beban dalam pasar kerja dalam negeri. Bekerja sementara di luar negeri dapat menjadi jalan keluar dari pengangguran dan dapat mengurangi tingkat pengangguran negara secara keseluruhan<sup>36</sup>.

Di Indonesia, mengirim tenaga kerja ke luar negeri dapat mengurangi pengangguran dalam negeri yang berjumlah 9.394.510 orang<sup>37</sup>. Dengan banyaknya TKI yang bekerja di luar negeri (lihat Tabel 2), maka secara langsung dapat mengurangi pengangguran di berbagai daerah. Bagi negara yang berpenduduk padat dan

---

<sup>35</sup>Olivier Cattaneo dan Julia Nielson, "Service Providers on the Move: The Economic Impact of Mode 4," [http://www.oecd.org/olis/2002doc.nsf/LinkTo/NT00002COA/\\$FILE/JT00141168.PDF](http://www.oecd.org/olis/2002doc.nsf/LinkTo/NT00002COA/$FILE/JT00141168.PDF), diunduh 10 Maret 2010.

<sup>36</sup>*Ibid.*, mengutip Heinz Werner, *Temporary Migration for Employment and Training Purposes* (Council of Europe: Social Cohesion and Quality of Life, 1996).

<sup>37</sup>Data Badan Pusat Statistik (BPS) Agustus 2008.

memiliki penduduk berketerampilan rendah seperti Indonesia, perpindahan tenaga kerja ke luar negeri merupakan salah satu alternatif dalam mengurangi pengangguran.

(ii) Mode 4 dapat meningkatkan arus pengiriman uang (*remittance*)

Kegiatan sesuai ketentuan Mode 4 mengakibatkan transfer pendapatan yaitu pemulangan (repatriasi) gaji yang diterima di luar negeri dapat menambah masuknya valuta asing dan memberikan kontribusi untuk meningkatkan kekayaan nasional<sup>38</sup>. Pentingnya ekonomi dalam pengiriman uang (*remittance*) bervariasi antara satu negara dengan negara lainnya. Hal ini tergantung pada tingkat pembangunan suatu negara. Untuk beberapa negara, pengiriman uang dapat menjadi tidak berarti, tetapi untuk negara lain itu merupakan sumber utama pendapatan.

Dampak ekonomi dari pengiriman uang tergantung juga pada penggunaan dana yaitu dapat dikonsumsi, diinvestasikan atau disimpan. Menurut Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI), pengiriman uang (*remittance*) yang dikirim TKI pada tahun 2008 sebesar US\$ 2,23 milyar<sup>39</sup>. Penelitian International Labour Organization (ILO) tentang Indonesia menunjukkan bahwa penghasilan dari pekerjaan sementara di luar negeri dipakai oleh para pekerja dan keluarga mereka untuk membayar hutang, untuk dikonsumsi, untuk tabungan dan untuk membiayai investasi<sup>40</sup>. Selain itu, peran tenaga kerja asing (TKA) yang bersifat sementara juga dapat memberikan

---

<sup>38</sup>Cattaneo dan Nielson, *loc.cit.*

<sup>39</sup>Data BNP2TKI sampai akhir April 2008.

<sup>40</sup>Cattaneo dan Nielson, *loc. cit.*, mengutip ILO, *Emigration Pressure and Structural Change: Case Study of Indonesia*, Chapter 4, 1996.

kontribusi bagi stabilitas ekonomi dan mendukung proses restrukturisasi suatu negara.

(iii) Mode 4 dapat meningkatkan sumber daya manusia (*human capital*)

Menurut ILO, mobilitas tenaga kerja sementara tidak hanya berdampak pada hasil nasional, pasar kerja dan tingkat upah, tetapi juga berdampak pada kembalinya mereka<sup>41</sup>.

Dampak dari kembalinya tenaga kerja ke negara asal adalah bahwa keterampilan yang mereka peroleh di luar negeri dapat membuat mereka lebih dipekerjakan, termasuk dengan upah lebih tinggi. Setelah memperoleh keterampilan tambahan (bahasa, pengalaman, keterampilan), tenaga kerja yang telah tinggal sementara di luar negeri dapat menempatkan mereka untuk bekerja di negara asal ketika mereka kembali. Dengan berbagi pengalaman ini, mereka memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi dan pembangunan.

## 2) Keuntungan Mode 4 bagi Negara Penerima

Di negara penerima, TKA dapat bersaing langsung dengan tenaga kerja dalam negeri yang memiliki pekerjaan tetap. Walaupun TKA menetap sementara, peningkatan jumlah tinggal dan terus masuknya tenaga kerja dari waktu ke waktu yang berbeda dapat menciptakan persaingan. Dampak ini dapat juga bervariasi sesuai dengan tingkat kualifikasi tenaga kerja. Umumnya negara-negara ingin menarik tenaga kerja yang paling memenuhi syarat dalam rangka keuntungan dari kemungkinan terbesar yaitu kekayaan (investasi, konsumsi), keterampilan dan modal manusia. Sedangkan tenaga kerja yang kurang terampil sebagian besar dipakai untuk mengisi kekurangan tenaga kerja.

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

(i) Mode 4 dapat meningkatkan perekonomian negara penerima

Keuntungan liberalisasi Mode 4 di tingkat dunia adalah bahwa konsumen negara-negara penerima dapat memiliki akses ke jasa dengan biaya yang lebih rendah, jenis yang lebih besar dan kualitas yang lebih baik<sup>42</sup>. Jasa yang memerlukan kualifikasi atau keterampilan tertentu dapat diperkenalkan ke luar negeri melalui Mode 4. Akibatnya, pemasok jasa dalam negeri dapat mengkhususkan diri pada sektor-sektor di mana mereka mempunyai keunggulan komparatif, sehingga dapat meningkatkan daya saing negara dalam perdagangan internasional.

Oleh karena perpindahan tenaga kerja terjadi hanya sementara, keuntungan ini dianggap lebih murah untuk negara penerima. Ketika di luar negeri, biasanya tenaga kerja tersebut mengkonsumsi sebagian dari pendapatan mereka untuk tempat tinggal dan makanan, serta memanfaatkan jasa negara tersebut seperti bank, transportasi, dan komunikasi. Dengan demikian, pendapatan mereka menghasilkan kekayaan bagi negara tempat di mana tenaga kerja tersebut bekerja.

Dengan adanya tenaga kerja di negara penerima, gerak perekonomian di negara tersebut akan semakin cepat karena adanya pembangunan, sebagai kontribusi tenaga kerja dalam negeri dan TKA. Sebagai contoh, seorang ibu rumah tangga di negara penerima dapat masuk ke pasar kerja karena mereka mempekerjakan pekerja rumah tangga. Dengan bekerjanya ibu rumah tangga ini, maka ia memperoleh gaji yang dapat meningkatkan penghasilan keluarga. Dengan demikian, konsumsi meningkat sehingga terjadi pertumbuhan ekonomi negara.

---

<sup>42</sup>*Ibid.*, mengutip WTO, Council for Trade in Services, "Presence of Natural Persons (Mode 4): Background Note by the Secretariat," S/C/W/75, 8 Desember 1997.

## (ii) Mode 4 sebagai respons terhadap kebutuhan tenaga kerja

Dengan berlakunya visa sementara, Mode 4 telah menjadi sarana dalam merespon kekurangan tenaga kerja. Dari sudut pandang ekonomi, kemampuan untuk mendatangkan TKA menjadi penting karena keterbatasan modal manusia dapat menekan investasi dan menciptakan transfer penghasilan yang signifikan pada tenaga kerja yang berkualifikasi tinggi, atas biaya sisa dari tenaga kerja dan dari konsumen negara<sup>43</sup>.

Suatu studi ILO menarik perbedaan antara dua jenis kebutuhan tenaga kerja, yaitu kebutuhan mutlak dan kebutuhan relatif<sup>44</sup>. Kebutuhan tenaga kerja mutlak adalah jika negara tidak memiliki cukup besar penduduk untuk memenuhi kebutuhan produksi atau jika negara tidak memiliki orang-orang dengan kualifikasi yang dibutuhkan untuk mengisi lowongan kerja yang ada. Sedangkan kebutuhan tenaga kerja relatif dimiliki suatu negara jika pekerjaan tertentu sengaja tidak terisi oleh orang-orang yang memiliki keterampilan yang dibutuhkan, tetapi mereka memilih untuk terlibat dalam pekerjaan lain yang lebih memuaskan.

Kebutuhan tenaga kerja juga dapat terkait dengan isu-isu demografis. Sebagai contoh, penuaan penduduk di sebagian besar negara maju cenderung meminta peningkatan permintaan untuk jasa tertentu (misalnya kesehatan atau pekerjaan rumah tangga). Di negara-negara maju, oleh karena meningkatnya penduduk berusia tua dan meningkatnya pelatihan dan pendidikan, mereka menghadapi peningkatan kelangkaan tenaga kerja berketerampilan

---

<sup>43</sup>*Ibid.*, mengutip James Hodge, "Examining the Cost of Services Protection in Developing Country: the Case of South Africa," World Services Congress, 1999.

<sup>44</sup>*Ibid.*, mengutip ILO, Governing Body, 280<sup>th</sup> Session, Geneva, March 2001 dan W.R. Bohning, *Employing Foreign Workers, A Manual on Policies and Procedures of Special Interest to Middle and Low Income Countries*, International Labour Office, 1996, Geneva.



rendah. Untuk beberapa jabatan, tidak ada pengganti untuk tenaga kerja manusia berketerampilan rendah. Dengan kondisi ini, negara-negara maju membutuhkan kehadiran tenaga kerja dari negara berkembang. Dalam hal ini, kedua negara memiliki kepentingan yang kuat dalam Mode 4.

## 2. Perkembangan Perundingan Mode 4 GATS dan Komitmen Negara-negara

Berdasarkan Pasal XIX.1 GATS, dalam waktu selambat-lambatnya 5 tahun sejak berlakunya GATS dan berkesinambungan secara periodik, negara-negara Anggota harus memulai putaran perundingan untuk mencapai tingkat liberalisasi yang lebih tinggi secara bertahap. Amanat perundingan ini menyerahkan Anggota WTO untuk masuk ke dalam putaran perundingan berturut-turut.

Perkembangan perundingan Mode 4 GATS dan komitmen negara-negara adalah sebagai berikut:

### a. Putaran Uruguay (1986-1994) dan Pasca Putaran Uruguay (1994-1997)

Perundingan jasa di WTO merupakan hasil perundingan Putaran Uruguay yang berlangsung sejak 1986 sampai 1994. Pada Putaran Uruguay, komitmen yang dijadwalkan sesuai ketentuan Mode 4 sebagian besar terbatas pada dua kategori, yaitu *intra-corporate transferees* (manager dan staf teknis yang terkait dengan kehadiran komersial negara tuan rumah); dan *business visitors*, yaitu pengunjung jangka pendek yang pada umumnya tidak dipekerjakan di negara tuan rumah<sup>45</sup>.

Pada 18 Juni 1990, sebuah kelompok delapan negara berkembang (Argentina, Kolombia, Kuba, Mesir, India, Meksiko, Pakistan dan Peru) mempresentasikan proposal kepada WTO dengan meramalkan

---

<sup>45</sup>"Movement of Natural Persons," [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/scrvt\\_e/movement\\_persons\\_e/movement\\_persons\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/scrvt_e/movement_persons_e/movement_persons_e.htm). diakses 5 Maret 2010.

perpindahan sementara lintas batas tenaga kerja tidak terampil, semi terampil dan terampil tanpa perbedaan sewenang-wenang berkaitan dengan keahlian atau posisi dalam hirarki perusahaan, dan tanpa melanggar keimigrasian nasional, tempat tinggal atau hukum kewarganegaraan<sup>46</sup>.

Pada akhir perundingan, negara-negara Anggota setuju untuk melanjutkan perundingan pada tiga sektor jasa, yaitu jasa telekomunikasi dasar, jasa keuangan, jasa angkutan laut dan satu moda pemasokan, yaitu perpindahan manusia (*movement of natural persons*). Perundingan diperpanjang melampaui akhir Putaran Uruguay karena ketidakpuasan yang meluas dengan tingkat liberalisasi yang dicapai dalam bidang-bidang ini, meskipun beberapa komitmen dalam sektor-sektor ini telah dibuat dalam Putaran Uruguay. Tujuan kelanjutan perundingan itu adalah untuk meningkatkan isi paket persetujuan sektor jasa, melebihi apa yang disepakati dalam Putaran Uruguay<sup>47</sup>.

Perundingan perdagangan di bidang jasa merupakan salah satu isu yang menjadi perdebatan sengit antara kelompok negara maju dan negara berkembang. Negara maju dengan tingkat ambisi yang tinggi menuntut negara berkembang untuk membuka akses pasar atau membuat komitmen yang lebih besar dari tingkat komitmen yang telah ada. Hal ini mendapat tentangan sangat keras dari kelompok negara berkembang, termasuk Indonesia, dengan argumentasi bahwa liberalisasi yang lebih luas harus didasarkan pada fleksibilitas, tingkat pertumbuhan ekonomi dan sektor

---

<sup>46</sup>Dipankar Dey, "Movement of Natural Persons (Mode 4) Under GATS: Advantage Developing Countries," [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=949435](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=949435), diunduh 5 Maret 2010 mengutip Sandra Lavenex, "Labour Mobility in the General Agreement on Trade in Services (GATS) – Background Paper", *The Political Economy of Migration in an Integrating Europe (PERMINT)*, Maret 2002.

<sup>47</sup>Departemen Luar Negeri, Direktorat Jenderal Multilateral, Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi dan HKI, *Sekilas WTO (World Trade Organization)*, edisi keempat, hal. 33.

yang merupakan kepentingan masing-masing negara, serta prioritas kebijakan pembangunan nasional<sup>48</sup>.

Mengenai akses pasar, negara berkembang memiliki kepentingan yang besar terhadap semakin dibukanya akses pasar, khususnya untuk Mode 4. namun di sini lain, negara maju tampaknya kurang memberikan perhatian pada isu-isu yang menjadi kepentingan negara berkembang tersebut. Negara maju menuntut liberalisasi yang terbatas pada perpindahan sementara orang-orang berkualifikasi tinggi, seperti spesialis atau manager, sedangkan negara berkembang menuntut liberalisasi pada perpindahan tenaga kerja yang tidak terkait dengan kehadiran komersial (*commercial presence*)<sup>49</sup>. Negara maju beralasan bahwa liberalisasi perdagangan di bidang jasa seharusnya difokuskan tidak hanya pada satu moda pemasokan jasa saja, tetapi untuk semua moda pemasokan jasa<sup>50</sup>. Selain itu, negara maju juga sering menggunakan alasan faktor keamanan, isu kualifikasi dan ketentuan domestik lainnya (diatur dalam Pasal VI GATS), serta pengakuan (diatur dalam Pasal VII GATS).

Pada akhir perundingan, disepakati bahwa perundingan untuk meningkatkan komitmen akan berlangsung dalam enam bulan setelah WTO diberlakukan pada Januari 1995. Sebagai akibatnya, kelompok perundingan dalam perpindahan manusia (Negotiating Group on Movement of Natural Persons) didirikan<sup>51</sup>. Kelompok perundingan ini mengawasi perundingan bilateral pada Mode 4 yang berakhir pada 28 Juli 1995. Perundingan-perundingan tersebut mencapai hasil yang sederhana.

---

<sup>48</sup>*ibid.*, hal. 77.

<sup>49</sup>Dipankar Dey, "Movement of Natural Persons (Mode 4) Under GATS: Advantage Developing Countries," [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=949435](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=949435), diunduh 5 Maret 2010.

<sup>50</sup>Departemen Luar Negeri, Direktorat Jenderal Multilateral, Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi dan HKI, *op. cit.*, hal. 77.

<sup>51</sup>"Movement of Natural Persons," [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/mouvment\\_persons\\_e/movement\\_persons\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/mouvment_persons_e/movement_persons_e.htm), diakses 5 Maret 2010.

Hasilnya, hanya Australia, Kanada, Uni Eropa (EU), India, Norwegia dan Swiss yang meningkatkan komitmen yang dibuat pada Putaran Uruguay. Peningkatan ini lebih tertuju pada kesempatan akses untuk kategori tambahan pemasok jasa, yang pada umumnya merupakan profesional independen asing di sejumlah sektor bisnis, atau perpanjangan jangka waktu tinggal yang diperbolehkan.

Peningkatan komitmen ini dilampirkan pada Protokol Ketiga GATS (Third Protocol) yang mulai berlaku pada tanggal 30 Januari 1996. Peningkatan ini terutama menyangkut akses kesempatan untuk kategori tambahan pemasok jasa atau perpanjangan jangka waktu tinggal yang diizinkan. Third Protocol ini menetapkan penggabungan (*annexation*) komitmen baru pada jadwal jasa Putaran Uruguay dari enam anggota tersebut<sup>52</sup>.

b. Januari 2000 -- Juni 2002

Perundingan jasa secara resmi mulai pada tanggal 1 Januari 2000. Tahap pertama perundingan berlangsung antara Januari 2000 dan Juni 2002. Dari 126 proposal yang diterima, beberapa negara, yaitu Kanada, Kolombia, Masyarakat Eropa, India, Jepang dan Amerika Serikat menawarkan ide-ide dalam proposal mereka untuk meningkatkan Mode 4<sup>53</sup>.

India merupakan pengecualian di antara negara-negara maju<sup>54</sup>. Sejak tahap awal, India telah memainkan peran proaktif dalam proses perundingan GATS. Hubungan India dengan WTO pada tahap awal perundingan menunjukkan bahwa komitmen Mode 4 yang dibuat negara-negara maju sebagian besar terkait dengan kehadiran komersial

---

<sup>52</sup>*Ibid.*

<sup>53</sup>Dey, *loc. cit.*, mengutip George F. McClure, "GATS Mode 4: Opening World Markets Could Replace H-1B and L-1 Programs," Engineering Program, IEE-USA Today, Januari 2005..

<sup>54</sup>*Ibid.*, mengutip Alan L. Winters, "Developing Country Proposal for the Liberalization of Movements of Natural Service Suppliers," Development Research Center on Migration, Globalization and Poverty, Januari 2005.

(*commercial presence*). Komitmen itu sangat terbatas penerapannya untuk negara-negara berkembang yang tertarik dalam perpindahan profesional independen atau kategori lain. Sejalan dengan keunggulan komparatif India, India dalam dokumennya berpendapat untuk menambahkan kategori lain, yaitu *Independent Professionals*. India juga meminta perluasan lebih lanjut kategori pekerjaan untuk memasukkan tenaga kerja tingkat menengah dan rendah.

India membuat proposal konkret untuk memisahkan pemasok jasa sementara sesuai ketentuan GATS dari arus tenaga kerja permanen, sehingga prosedur imigrasi normal tidak menghalangi komitmen yang dibuat dalam mobilitas sementara. India mengusulkan untuk memperkenalkan visa khusus GATS untuk Mode 4 sementara dan mengusulkan bahwa visa GATS dapat dijalankan di luar prosedur imigrasi normal. Kemudian negara-negara berkembang lainnya, seperti Kolombia, Pakistan dan Brazil juga mengangkat banyak hal seperti yang disarankan oleh pemerintah India<sup>55</sup>.

c. Agenda Pembangunan Doha (Doha Development Agenda)<sup>56</sup>

Konferensi Tingkat Menteri Ke-4 di Doha, Qatar pada November 2001 menghasilkan Deklarasi Doha yang disetujui pada tanggal 14 November 2001. Berdasarkan deklarasi tersebut, perundingan perdagangan jasa harus dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dari semua mitra dagang dan pembangunan negara berkembang dan negara terbelakang<sup>57</sup>. *The Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services* yang disetujui pada tanggal 28

<sup>55</sup>*Ibid.*

<sup>56</sup>*Doha Development Agenda: the sum of the issues arising from the Doha Ministerial Conference which launched a new round of multilateral trade negotiations on 13 November 2001.* Goode, *loc. cit.*, hal. 131.

<sup>57</sup>"Ministerial Declaration."  
[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm#services](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm#services), diakses 5 Maret 2010. Lihat Paragraf 15.

Maret 2001 merupakan dasar untuk melanjutkan perundingan perdagangan di berbagai sektor jasa. Deklarasi tersebut juga menetapkan batas waktu pengajuan permintaan awal (*initial request*) dan penawaran awal (*initial offer*), di mana negara-negara Anggota harus mengajukan permintaan awal (*initial request*) untuk komitmen khusus (*specific commitment*) sebelum 30 Juni 2002 dan penawaran awal (*initial offer*) sebelum 31 Maret 2003<sup>58</sup>, serta memandang semua perundingan sebagai bagian dari *single undertaking*<sup>59</sup>, yang harus selesai selambat-lambatnya 1 Januari 2005.

Menurut Dipankar Dey, fase untuk menyampaikan *initial request* dan *initial offer* dapat dibagi menjadi tiga periode, yaitu:

1) 30 Juni 2002 – 31 Maret 2003

Meskipun batas waktu untuk *initial offer* diteruskan dari 31 Maret 2003 sampai 10 Juli 2003, hanya 30 Anggota yang telah mengajukan *initial offer* mereka, di mana 15 dari mereka adalah negara-negara berkembang.

Menurut Martin Khor dalam laporannya yang berjudul *Services Talks Move Slowly, Developing Countries Skeptical on Further Liberalisation*, ada banyak alasan sebagai jawaban negara-negara berkembang<sup>60</sup>. Beberapa negara berkembang telah mendorong

---

<sup>58</sup>Those who submitted by 31 March were Japan, New Zealand, Australia, Korea, Uruguay, Chinese Taipei, Canada, Paraguay, Norway, the US and Bahrain. Others submitting after 31 March were Iceland, Liechtenstein, Argentina, Switzerland, Senegal, Israel, Hong Kong China, Poland, Saint Kitts and Nevis, the EU, Czech Republic, Macao China, Mexico, Fiji, Slovenia, Slovak Republic, Singapore and Chile. The last two submitted on 10 July. Martin Khor, "Services Talks Move Slowly, Developing Countries Skeptical on Further Liberalisation," [www.twinside.org.sg/title2/tcd/EG-03.doc](http://www.twinside.org.sg/title2/tcd/EG-03.doc), diunduh 22 Mei 2010.

<sup>59</sup>*Single undertaking* adalah seluruh unsur dalam negosiasi merupakan bagian dari satu kesatuan utuh yang tidak bisa dibagi-bagi atau disetujui hanya sebagiannya saja. Departemen Luar Negeri, Direktorat Jenderal Multilateral, Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi dan HKI, *op. cit.*, hal. 33.

*Single undertaking: a guiding principle in the framework of multilateral trade negotiations. The Doha Ministerial Declaration states that " ... the conduct, conclusion and entry into force of the outcome of the negotiations shall be treated as part of single undertaking".* Goode, *loc. cit.*, hal. 437.

<sup>60</sup>Khor, *loc. cit.*

peningkatan yang berarti untuk peningkatan akses pasar dalam perpindahan manusia (Mode 4). Mereka menunjuk ketidakseimbangan negara-negara maju menumpuk tekanan negara-negara berkembang untuk berkomitmen dalam membolehkan kehadiran komersial (*commercial presence*) untuk perusahaan mereka di berbagai sektor (Mode 3), sementara negara-negara maju sendiri tidak membuat komitmen apapun mengenai liberalisasi Mode 4. Oleh karena ketidakseimbangan ini, beberapa negara berkembang juga tidak memiliki insentif untuk memberikan penawaran yang signifikan.

Ada banyak negara berkembang yang tidak membuat permintaan atau membuat permintaan dangkal karena mereka tidak memiliki sisi penawaran dan kekuatan perdagangan untuk dapat meningkatkan ekspor jasa mereka atau kehadiran komersial (*commercial presence*) di negara lain. Bagi mereka, hampir tidak ada insentif untuk memberikan penawaran dalam komitmen baru<sup>61</sup>.

2) 31 Maret 2003 – Maret 2006

Pada 3 Juli 2003, paper baru *Proposed Liberalisation of Mode 4 under GATS Negotiations* diajukan kepada WTO oleh kelompok negara-negara berkembang, yaitu Argentina, Bolivia, Chili, Cina, Kolombia, Republik Dominika, Mesir, Guatemala, India, Meksiko, Pakistan, Peru, Filipina dan Thailand. Paper ini mengutip studi Prof. Alan Winters yang membuktikan bahwa sekarang ada pertemuan yang lebih besar dalam kepentingan Mode 4 antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang dibandingkan pada Putaran Uruguay.

Paper itu menyatakan bahwa komitmen tetap terbatas terutama pada kategori personil yang berkaitan dengan kehadiran komersial (*commercial presence*), sedangkan negara-negara berkembang tertarik dengan komitmen untuk kategori yang tidak terkait dengan kehadiran

---

<sup>61</sup>*Ibid.*

komersial (*commercial presence*). Meskipun diakui bahwa ini adalah aturan pertama penawaran, banyak negara berkembang menyatakan kecewa karena bidang ini sangat penting bagi sebagian besar dari mereka.

Sementara itu, negara-negara terbelakang juga mulai meningkatkan suara mereka di forum berbeda untuk akses pasar yang lebih baik bagi tenaga kerja berketerampilan rendah. Tepat sebelum dimulainya Konferensi Tingkat Menteri ke-5 di Cancun, Meksiko, pada 3 September 2003, The Special Session of the Council for Trade in Services menyetujui *Modalities for the Special Treatment for Least-Developed Country (LDC) Members in the Negotiations on Trade in Services*<sup>62</sup>. Dalam ruang lingkupnya, paragraf 9 modalitas itu menyatakan bahwa:

*It is recognized that the temporary movement of natural persons supplying services (Mode 4) provides potential benefits to the sending and recipient Members. LDCs have indicated that this is one of the most important means of supplying services internationally. Members shall to the extent possible, and consistently with Article XIX of the GATS, consider undertaking commitments to provide access in mode 4, taking into account all categories of natural persons identified by LDCs in their requests.*

Kemajuan perundingan Mode 4 berjalan sangat lambat. Antara 31 Maret 2003 dan 14 Maret 2006, 69 negara Anggota telah mengajukan *initial offer* dan antara 19 Mei 2005 dan Januari 2006, 29 negara Anggota mengajukan penawaran yang direvisi<sup>63</sup>.

Pada akhir July Package 2004 disetujui, *initial offer* dalam GATS secara substansial direvisi dan perundingan jasa hidup kembali. Sampai saat itu, India telah menjadi sponsor utama proposal Mode 4<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup>Penetapan modalitas ini diamanatkan Pasal XIX GATS.

<sup>63</sup>Dey, *loc. cit.*



Sebagian besar negara berkembang dan negara terbelakang telah menyusun agenda ofensif dalam perundingan Mode 4 di Putaran Doha. Dalam Agenda Doha Juli 2004, keputusan program kerja Keanggotaan WTO dibentuk seperti strategi liberalisasi asimetris (*asymmetric liberalization strategy*)<sup>65</sup> dengan menyatakan bahwa Anggota harus bertujuan untuk mencapai tingkat liberalisasi yang lebih tinggi tanpa pengecualian *a priori* setiap sektor jasa atau moda pemasokan dan harus memberikan perhatian khusus kepada sektor-sektor dan moda pemasokan mengenai kepentingan ekspor negara-negara berkembang. Para Anggota mencatat kepentingan negara-negara berkembang dan Anggota lain dalam Mode 4.

Berdasarkan ketentuan rekomendasi perdagangan jasa Paket Juli 2004, negara-negara industri tidak berhak untuk mengharapkan pertukaran dari negara-negara berkembang dan negara-negara terbelakang. Mereka juga tidak bisa mengandalkan pengiriman tenaga kerja Anggota WTO untuk menjamin kembali tepat waktu dan tertib dari tenaga kerja ini karena GATS tidak memiliki mandat peraturan tentang masalah ini<sup>66</sup>. Sebagai hasil, rekomendasi Paket Juli itu mencapai kebuntuan liberalisasi bertahap dalam semua moda pemasokan.

Pada pertemuan Komite Perundingan Perdagangan (Trade Negotiations Committee) di WTO pada 21 Juli 2005, Ketua Perundingan Perdagangan melaporkan bahwa keseluruhan kualitas penawaran awal (*initial offer*) dan penawaran yang direvisi (*revised offer*) dalam jasa tidak memuaskan. Menurutnya, sebagian besar Anggota merasa bahwa metode *request-offer* saja tidak menghasilkan hasil dan banyak yang ingin mencari alternatif metode perundingan.

---

<sup>64</sup>WTO Document S/CSS/W/12.

<sup>65</sup>WTO Document WT /L/579.

<sup>66</sup>Marion Panizzon (b), "Trade and Labor Migration: GATS Mode 4 and Migration Agreements," *Dialogue on Globalization* (Januari 2010): 21.

Terlepas dari awal yang tidak memuaskan, pembicaraan di bidang jasa diberi dorongan segar oleh Konferensi Tingkat Menteri di Hong Kong pada Desember 2005. Pada konferensi tersebut, Anggota sepakat untuk meningkatkan perundingan. Pada Mode 4, Deklarasi Menteri menyerukan antara lain komitmen baru atau peningkatan komitmen pada kategori orang yang terkait dan tidak terkait dengan kehadiran komersial (komitmen pada (i) *Contractual Service Suppliers, Independent Professionals* dan lainnya yang tidak terkait dengan kehadiran komersial (*commercial presence*); (ii) *Intra-Corporate Transferees* dan *Business Visitors*)<sup>67</sup>; pengurangan atau penghapusan *economic needs tests* dan; perpanjangan jangka waktu tinggal yang diizinkan<sup>68</sup>.

Deklarasi ini juga menetapkan modalitas untuk perundingan plurilateral. Sesuai dengan mandat, proses plurilateral Mode 4 diluncurkan pada Maret 2006 melalui pengajuan permintaan kolektif. Kelompok Anggota yang menyampaikan *plurilateral request* kepada Anggota lainnya harus mengajukan permintaan tersebut sebelum tanggal 28 Februari 2006 atau secepatnya<sup>69</sup>. Permintaan ini berfokus pada komitmen yang lebih baik bagi kategori individu (*natural person*) yang perpindahannya tidak terkait dengan kehadiran komersial (*commercial presence*) di luar negeri.

---

<sup>67</sup>"Hong Kong Ministerial Declaration," [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min05\\_e/final\\_annex\\_e.htm#annexc](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_annex_e.htm#annexc), diunduh 11 April 2010. Lihat Annex C.

<sup>68</sup>"Movement of Natural Persons," [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/movement\\_persons\\_e/movement\\_persons\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/movement_persons_e/movement_persons_e.htm), diakses 5 Maret 2010.

<sup>69</sup>"Hong Kong Ministerial Declaration," [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min05\\_e/final\\_annex\\_e.htm#annexc](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_annex_e.htm#annexc), diunduh 11 April 2010. Lihat Annex C.

### 3) Maret 2006 sampai Permulaan Pendekatan Perundingan Jasa Plurilateral

Pada tahun 2006, permintaan plurilateral (proses penawaran) untuk Mode 4 dimulai melalui pengajuan pada tahun 2003 mengenai permintaan kolektif yang diajukan oleh Argentina, Bolivia, Chili, Cina, Kolombia, Republik Dominika, Mesir, Guatemala, India, Meksiko, Pakistan, Peru, Filipina dan Thailand<sup>70</sup>. Dua putaran perundingan plurilateral dilakukan pada awal 2006 berdasarkan 21 permintaan kolektif yang dirumuskan sebagian besar bidang sektor.

Pada Mei 2008, masih belum jelas apakah jasa akan dimasukkan dalam Mini-Ministerial of July 2008<sup>71</sup>. Dalam meja perundingan ditawarkan membuat kerangka atau model komitmen horizontal untuk Mode 4<sup>72</sup>. Dari 70 penawaran yang mengajukan perbaikan (penyempurnaan) Mode 4, 30 di antaranya merupakan komitmen horizontal<sup>73</sup>. Perbaikan horizontal biasanya terbatas pada perbaikan teknis, seperti menetapkan perpanjangan visa otomatis atau *multiple entry visa*, untuk memperpanjang jangka waktu tinggal dan untuk menghapus pembatasan pada mobilitas geografis.

Pada Juli 2008, Direktur Jenderal WTO, Pascal Lamy, bersama-sama dengan Anggota WTO yang berpendirian sama, memutuskan untuk menunda perundingan jasa agar tidak mengancam kesimpulan Putaran Doha untuk pertanian dan akses pasar non-pertanian (NAMA). Untuk mengimbangi (mengganti rugi), Pascal Lamy, dalam kapasitasnya sebagai Ketua Trade Negotiations Committee dan atas permintaan Anggota WTO, menyelenggarakan

---

<sup>70</sup>WTO Document TN/S/W/14.

<sup>71</sup>WTO Document TN/S/33.

<sup>72</sup>WTO Document S/CSS/W/12.

<sup>73</sup>Panizzon (b), *loc. cit.*, hal. 22. mengutip Hamid Mamdouh, "Mode 4 – Definition, Commitments, State of Play in the Negotiations," (Presentasi disiapkan untuk WTO Symposium Mode 4 of the GATS, Taking Stock and Moving Forward, WTO, 22-23 September 2008).

Services Signaling Conference pada tingkat menteri sebagai sebagian dari paket Juli 2008. Signaling Conference tersebut membantu Anggota WTO untuk menukar petunjuk dalam komitmen baru mereka sendiri dan komitmen perbaikan, serta kontribusi yang diharapkan dari orang lain, tanpa menghalangi pengajuan revisi penawaran, tanpa menyampaikan hasil final perundingan dan juga tanpa merugikan posisi Anggota WTO yang tidak berpartisipasi<sup>74</sup>.

Anggota WTO pada konferensi ini memberikan petunjuk positif dalam komitmen akses pasar pada seluruh sektor jasa utama dan moda pemasokan. Beberapa Anggota WTO menunjukkan kesiapan mereka untuk membuka sektor jasa, seperti pariwisata dan perjalanan yang terkait jasa, jasa rumah sakit swasta, jasa yang terkait dengan pertambangan dan pertanian, serta untuk mengembangkan sektor yang ada, termasuk spa, kesehatan dan pengobatan tradisional Cina, khususnya untuk meliberalisasikan pemberian jasa melalui tenaga kerja Mode 4<sup>75</sup>. Selama konferensi ini, negara-negara industri menunjukkan kesiapan mereka dalam memasukkan teknisi seperti tukang ledeng, lulusan peserta pelatihan, orang-orang yang diakui reputasinya, seniman, atlet dan model *fashion*, serta personil perusahaan publik atau swasta dengan kontrak pemerintah untuk kategori pemasok jasa.

Anggota juga sepakat untuk mengadakan suatu persiapan lokakarya dalam mengatur komitmen jasa pada awal 2009 untuk membantu merumuskan penawaran final dan untuk menukar masalah pengaturan (*scheduling*) dan klasifikasi yang relevan untuk semua Anggota<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup>WTO Document JOB (08)/93.

<sup>75</sup>*Ibid.*

<sup>76</sup>Panizzon (b), *loc. cit.* hal. 23 mengutip Joy Kategekwa, "Unlocking the Mode 4 Deadlock: Creative Approaches to Enhancing Mode 4 Type Temporary Labour Mobility Commitments in Free Trade and Migration Agreements with Lessons from the GATS," (Paper  
UNIVERSITAS INDONESIA

### 3. Pelaksanaan Liberalisasi Mode 4

*Movement of Natural Persons* adalah moda penyedia jasa yang paling kecil liberalisasinya di dalam GATS<sup>77</sup>. Tingkat liberalisasi yang diperoleh untuk Mode 4 GATS diperkirakan hanya 0 – 4% dari komitmen GATS sampai saat ini. Mode 4 mengalir pada kurang dari 5% dari jasa perdagangan dunia<sup>78</sup>, dibandingkan dengan 55 – 60% dari jasa di seluruh dunia yang dihasilkan oleh Mode 3 (kehadiran komersial), 25 – 30% oleh Mode 1 (pemasokan lintas batas) dan 10 – 15% oleh Mode 2 (konsumsi luar negeri)<sup>79</sup> (Bagan I).

Bagan 1  
Perbandingan Liberalisasi Moda Pemasokan Jasa



disiapkan untuk *Workshop on Swiss Migration and EU Mobility Partnership: Unveiling the Promise*, World Trade Institute Berne, 12-13 Desember 2008).

<sup>77</sup>Joy Kategekwa, "Extension of Mode 4 Commitments to Include Unskilled Workers in the WTO. A Win Win Solution, Especially for LDCs," <http://www.oecd.org/dataoecd/5/26/37501680.pdf>, diunduh 1 Maret 2010.

<sup>78</sup>Panizzon (b), *loc. cit.*, hal. 12 mengutip Joscelyn Magdeleine dan Andreas Maurer, "Measuring GATS Mode 4 Trade Flows", WTO Staff Working Paper ERSD-2008-05 (2008), hal. 10.

<sup>79</sup>*Ibid.*, mengutip Andreas Maurer dan Philippe Chauvel, "The Magnitude of Flows of Global Trade in Services" dalam Bernard Hockman, Aaditya Mattoo and Philipp Englis (eds.) *Development, Trade and the WTO, A Handbook* (2002), hal. 235 – 246.

Penolakan untuk membuat komitmen yang signifikan untuk meliberalisasikan para pemasok jasa perpindahan tenaga kerja merupakan sesuatu yang umum dilakukan, baik oleh negara-negara maju maupun negara-negara berkembang. Negara maju menolak untuk merundingkan penawaran Mode 4 karena negara-negara pengirim tenaga kerja tidak menuntut timbal balik. Pada kenyataannya, ikatan-ikatan tersebut yang dibuat melalui forum GATS telah terbukti menjadi yang paling sedikit tingkat liberalisasinya di antara semua moda pemasokan, baik dari segi kedalaman (*depth*) maupun besaran (*width*), dengan pangsa komitmen saat ini yang tidak terikat di bawah Mode 4 menjadi hampir nol<sup>80</sup>.

Berbagai komitmen Mode 4 yang telah dijadwalkan sejauh ini cenderung ke arah tenaga kerja berketerampilan tinggi dan profesional, khususnya yang berhubungan dan terkait dengan pemasokan Mode 3 dan pendirian penanaman modal asing<sup>81</sup>. Oleh sebab itu, kebanyakan pengakuan yang ada memiliki makna yang terbatas untuk negara-negara berkembang karena keunggulan komparatif mereka terletak pada tenaga kerja yang berketerampilan rendah dan menengah<sup>82</sup>. Di antara 43 *initial offer* yang dibuat berdasarkan ketentuan GATS pada Agustus 2004, hanya sedikit yang mengandung berbagai komitmen pemasok jasa kontraktual (*contractual service suppliers*), baik sebagai pekerja atau pemasok jasa independen, dan tidak ada penawaran yang diperluas menjadi para pekerja berketerampilan rendah<sup>83</sup>.

Dalam perdagangan multilateral WTO, GATS berupaya untuk mengurangi hambatan perdagangan jasa lintas batas. GATS mencapai liberalisasi pada tingkat yang lebih tinggi melalui komitmen<sup>84</sup>. Secara teknis, ini terjadi pada setiap 153

---

<sup>80</sup>Manning and Cronin, *loc. cit.*, hal. 15 mengutip J.A. Marchetti, "Developing Countries in the WTO Services Negotiations," Economic Research and Statistic Division, WTO Staff Working Paper, September 2004.

<sup>81</sup>Hal ini terutama untuk *intra-corporate transferees*.

<sup>82</sup>Alan Winters, Terrie Walmsley dan Zhen Kun Wang, *Liberalising Labour Mobility Under the GATS* (London: Commonwealth Secretariat, 2003), hal. v.

<sup>83</sup>Manning and Cronin, *loc. cit.*

negara Anggota WTO yang memasuki komitmen untuk setiap empat moda penyediaan jasa yang berbeda sebagaimana ditetapkan dalam Pasal I GATS. Dalam komitmen mereka, Anggota WTO berjanji untuk menghilangkan hambatan akses pasar tertentu untuk jasa asing dan penyedia jasa<sup>85</sup>. Namun, pada kenyataannya untuk mencapai liberalisasi pada tingkat yang lebih tinggi, Anggota WTO dihadapkan pada hambatan-hambatan, baik yang berupa hambatan teknis dan prosedural, maupun hambatan di dalam dan di luar negeri.

Hambatan-hambatan yang dihadapi Anggota WTO dalam meliberalisasikan Mode 4 adalah sebagai berikut:

a. Hambatan Teknis dan Prosedural

1) Persyaratan dan Prosedur Kualifikasi, serta Standar Teknis dan Persyaratan Perizinan

Pasal VI.4 GATS memfokuskan secara khusus pada jenis peraturan tertentu yang harus dilakukan dengan perlindungan konsumen dan berkaitan dengan masalah kebijakan publik. Pasal ini dirancang untuk mengizinkan negara Anggota untuk mempertahankan kebijakan peraturan domestik mengenai persyaratan dan prosedur kualifikasi, standar teknis dan persyaratan prosedur, serta untuk menjamin bahwa dampak perubahan perdagangan dari kebijakan tersebut dijaga agar tetap minimum<sup>86</sup>.

Persyaratan dan prosedur kualifikasi, serta standar teknis dan persyaratan perizinan merupakan hambatan di belakang perbatasan (*behind the border barrier*). Komitmen ini menetapkan tingkat akses yang sebenarnya kepada pasar jasa Anggota WTO lainnya dan

---

<sup>84</sup>Panizzon (b), *loc. cit.*, hal 13.

<sup>85</sup>*Ibid.*

<sup>86</sup>L. Alan Winters, *et. al.*, "Liberalising Temporary Movement of Natural Persons: An Agenda for the Development Round," [http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/liberalising\\_temporary\\_movement\\_LAW.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/liberalising_temporary_movement_LAW.pdf), diunduh 7 Maret 2010.

menentukan pada tingkat mana orang asing akan diperlakukan sama atau lebih baik terhadap pekerja rumah tangga di bidang jasa<sup>87</sup>.

## 2) Visa dan Izin Kerja

Visa dan izin kerja merupakan hambatan perbatasan (*borders barrier*). Kebijakan yang terkait dengan masuknya individu (*natural person*) ke suatu negara asing dengan visa dan izin kerja, dapat menjadi hambatan serius untuk administrasi perdagangan jasa oleh negara berkembang melalui Mode 4. Hal ini dapat meniadakan nilai komitmen spesifik yang dibuat. Sejumlah permintaan diajukan secara bilateral untuk mencari visa *multiple entry* bagi pemasok jasa atau perpanjangan tinggal otomatis mereka. Beberapa negara telah mendukung pembentukan visa GATS atau visa pemasok jasa untuk mengatasi masalah yang biasanya dihadapi oleh warga negara negara berkembang<sup>88</sup>. Kategori visa baru ini dimaksudkan untuk membantu perpindahan terkait Mode 4 yang terpisah dari yang dianggap sebagai bagian dari imigrasi dan untuk menekankan sifat khusus perpindahan tersebut. Satu atau jenis visa GATS lainnya telah digunakan oleh sejumlah negara<sup>89</sup>. Namun, kondisi di mana visa tersebut dikeluarkan tidak dapat memenuhi harapan dari perspektif GATS. Penerbitan visa dalam jangka waktu yang berbeda untuk orang-orang dengan kualifikasi yang sama dan untuk tujuan masuk yang sama tetapi dengan kewarganegaraan yang berbeda meninggalkan beberapa dari mereka pada kerugian kompetitif, terutama di mana visa tersebut menentukan jangka waktu izin kerja.

---

<sup>87</sup>Panizzon (b), *loc. cit.*, hal. 13

<sup>88</sup>UNCTAD Secretariat, "Increasing the Participation of Developing Countries through Liberalization of Market Access in GATS Mode 4 for Movement of Natural Persons Supplying Services," (Catatan disampaikan pada Expert Meeting on Market Access Issues in Mode 4 (Movement of Natural Persons to Supply Services) and Effective Implementation of Article IV on Increasing the Participation of Developing Countries, Geneva, 29-31 Juli 2003), hal. 13 mengutip WTO Communication from India, S/CSS/W/12.

<sup>89</sup>*Ibid.*, hal. 13.



### 3) Masalah Definisi Mode 4 GATS

Mode 4 GATS relatif luas cakupannya, namun kurang dalam definisi. Definisi-definisi tersebut adalah sebagai berikut:

#### (i) Definisi *Natural Person*

Dalam kategori *natural person*, ada perbedaan pendapat dalam ruang lingkup karyawan (*employee*) dari perusahaan di luar negeri.

#### (ii) Definisi *Service Supplier*

Adanya interpretasi yang berbeda mengenai ruang lingkup sektor tertentu, seperti jasa yang terkait dengan pertanian, perburuan dan kehutanan. GATS berlaku hanya untuk kehadiran orang yang memberikan jasanya dan tidak berlaku bagi orang yang bekerja di sektor non-jasa (pertanian dan manufaktur) dan jasa yang dipasok berdasarkan wewenang pemerintah.

#### (iii) Definisi *Temporary*

Kata "*temporary*" (sementara) hanya didefinisikan dalam pengertian negatif. Dalam GATS kata tersebut dinyatakan dengan "tidak permanen".

#### (iv) Definisi Tingkat Keterampilan

Tidak ada definisi mengenai tingkat keterampilan. Dari teks GATS, diketahui bahwa GATS berlaku pada semua tingkat keterampilan. Namun dalam praktiknya, komitmen Anggota WTO pada umumnya mengacu pada *Intra-Corporate Transferees* (ICT); Eksekutif, Manager, Spesialis (EMS); *Business Visitors* (BV); *Contractual Service Suppliers* (CSS); dan *Independent Professionals* (IP). Ini menunjukkan bahwa komitmen yang Anggota lakukan tidak sesuai dengan ruang lingkup GATS.

b. Hambatan dari Dalam Negeri

1) Pengakuan Kualifikasi

Negara berkembang sangat dipengaruhi oleh tiga hal<sup>90</sup>, yaitu persepsi bahwa mereka memiliki standar profesional rendah atau tidak memadai, kurangnya pengakuan terhadap persamaan derajat pendidikan dan kualifikasi mereka, serta ketidakmampuan pihak yang berwenang untuk menjamin kualifikasi profesional secara teknis dan prosedural yang memenuhi kriteria yang ditetapkan di pasar negara maju. Namun, ketika negara maju menghadapi kekurangan pegawai dalam profesi atau pekerjaan tertentu, mereka mampu menyetujui proses yang cepat dan mudah, serta mengakui kualifikasi yang diperoleh di negara-negara berkembang. Selain itu, transfer antar perusahaan biasanya tidak tunduk pada pembatasan yang berkaitan dengan pengakuan kualifikasi. Menurut UNCTAD Secretariat, pengakuan kualifikasi tidak perlu ketat dan itu merupakan hambatan yang efektif untuk masuk bagi jasa profesional dari negara berkembang.

Negara berkembang akan mendapat manfaat jika kemajuan pada tingkat multilateral dapat sampai pada pengakuan terhadap (i) pengalaman dan aspek non-pendidikan lainnya, (ii) bagaimana pengalaman dapat menggantikan pendidikan, dan (iii) kualifikasi untuk kelompok selain profesional dengan tingkat keterampilan tinggi. Jika pada tingkat nasional suatu sistem tunggal untuk pengakuan kualifikasi diperlukan atau secara alternatif jalur yang difasilitasi dapat diterapkan untuk warga negara asing yang memenuhi syarat yang sepenuhnya diakui negara, maka penting untuk mempertimbangkan pengakuan kualifikasi. Dalam konteks perundingan yang sedang berlangsung, negara berkembang mendapat manfaat dengan memperoleh informasi pada tingkat multilateral dalam persyaratan dan prosedur kualifikasi,

---

<sup>90</sup>*Ibid.*

serta informasi yang menetapkan hirarki kebijakan untuk mendapatkan pengakuan seperti itu.

2) *Brain Drain* (Hijrahnya para Sarjana ke Luar Negeri)

Salah satu hambatan utama bagi kemajuan perundingan untuk meliberalisasikan Mode 4 adalah ketakutan hirjahnya para sarjana ke luar negeri (*brain drain*). *Brain drain* merupakan salah satu kelemahan utama dari perpindahan sementara pekerja terampil karena dapat mengurangi tingkat rata-rata sumber daya manusia (SDM) di negara pengirim dan menghambat pertumbuhan ekonomi (ketika emigrasi orang dengan pendidikan tersier mencapai tingkat di mana produktivitas perekonomian domestik menurun)<sup>91</sup>. Fenomena ini dapat terjadi di dalam negeri atau di sektor yang tidak menyediakan kesempatan kerja yang memadai. Beberapa negara berkembang percaya bahwa mereka memiliki lebih banyak kehilangan personil terampil yang langka daripada mereka harus memperoleh keuntungan dari akses yang sangat terbatas sampai pasar lain yang kemungkinan besar diberikan kepada pekerja dengan keterampilan lebih rendah di dalam perundingan<sup>92</sup>.

Namun demikian, *brain drain* juga menjadi masalah bagi beberapa negara maju. Negara maju mengkhawatirkan akibat sosial dan politik, dan menghadapi perlawanan dari tenaga kerja dalam negeri di jasa industri<sup>93</sup>. Bahkan, hilangnya tenaga kerja terampil sementara bisa menjadi masalah ketika permintaan luar negeri tinggi dan persediaan domestik terbatas.

---

<sup>91</sup>*Ibid.*, hal. 7.

<sup>92</sup>Policy Brief OECD, *loc. cit.*

<sup>93</sup>Mattoo, *loc. cit.*

### 3) Tes Kebutuhan Ekonomi (*Economic Needs Tests/ENT*)

*Economic Needs Tests* (ENT) dikenal sebagai hambatan untuk akses pasar sesuai ketentuan Pasal XVI GATS. Di dalam GATS, tidak ada definisi ENT beserta peraturan, kriteria atau prosedur permohonannya, sehingga tes kebutuhan ekonomi ini dapat mengurangi kesempatan perdagangan yang tersedia untuk negara berkembang dan mengurangi kemajuan dalam meliberalisasikan akses pasar<sup>94</sup>. Dalam beberapa kasus, ENT sudah dijadwalkan mempunyai dampak dalam perlakuan nasional (*national treatment*) di dalam *schedule of specific commitment* GATS. Sejumlah penawaran awal (*initial offer*) telah mengecualikan perpindahan investasi yang berkaitan dengan personil dari penerapan ENT. Hal ini dapat diperluas pada kategori individu lainnya dan sektor jasa lainnya. Kategori tersebut dapat didasarkan pada kekurangan pekerjaan atau pekerjaan khusus. Konsep yang dipakai dalam perjanjian perdagangan multilateral seperti akses pasar minimum atau akses pasar saat ini dapat juga dipertimbangkan dalam menciptakan akses pasar bebas tes oleh individu. Dalam hal ini penting untuk memastikan bahwa tes kebutuhan ekonomi atau tes sejenis tidak dimasukkan ke dalam instrumen lain yang mengatur akses pasar.

#### c. Hambatan dari Luar Negeri

##### 1) Struktur dan Cakupan Komitmen

Komitmen Anggota GATS menyatakan bahwa tingkat komitmen sangat bervariasi dalam setiap moda pemasokan. Di sektor tertentu, kondisi perdagangan untuk Mode 4 cenderung lebih terbatas daripada kondisi untuk moda pemasokan lainnya. Tidak ada negara industri yang menjadwalkan “tidak ada (*none*)” untuk masuk untuk komitmen Mode 4 dan hanya 1% komitmen akses pasar yang dilakukan oleh negara-negara berkembang sepenuhnya bebas.

<sup>94</sup>UNCTAD Secretariat, *loc. cit.*, hal. 12.

Dangkalnya tingkat komitmen untuk Mode 4 untuk juga tercermin dalam pola pembatasan horizontal yang berlaku di semua sektor, yaitu lima kali lebih banyak pembatasan yang dijadwalkan untuk Mode 4 dibandingkan dengan Mode 2<sup>95</sup>.

Komitmen sering diatur secara khusus oleh apa yang tertulis dalam bagian horizontal dari komitmen, sehingga kondisi akses yang sama berlaku untuk semua sektor yang dijadwalkan. Komitmen biasanya didasarkan pada kriteria fungsional atau hierarkis, baik yang terkait dengan jenis orang yang terlibat (misalnya eksekutif, manager, spesialis) maupun untuk tujuan perpindahan tersebut (misalnya untuk menjalin kontak bisnis, menegosiasikan penjualan, mengatur kehadiran komersial)<sup>96</sup>.

## 2) Perbedaan Perlakuan Individu (*Natural Person*) Dalam dan Luar Negeri

Berkontribusi dalam sistem jaminan sosial negara tuan rumah dapat mengenakan beban tambahan bagi orang asing yang tinggal sementara di luar negeri jika pembayaran tidak dapat dikembalikan setelah keberangkatan mereka, dengan asumsi bahwa tinggal sementara mereka tidak akan cukup lama untuk memungkinkan mereka untuk menarik manfaat jaminan sosial. Jika mereka secara bersamaan berkontribusi pada pola jaminan sosial negara asal mereka, mereka dikenakan pajak ganda<sup>97</sup>. Perjanjian bilateral tentang pola jaminan sosial yang ada dapat dibuat universal dan dapat menetapkan komitmen yang sama atau setara antar negara-negara, di mana negara-

---

<sup>95</sup>Antonia Carzaniga, "The GATS, Mode 4, and Pattern of Commitments," dalam *Moving People to Deliver Services*. Edited by Aaditya Mattoo dan Antonia Carzaniga (Washington, D.C.: World Bank and Oxford University Press, 2003), hal. 24.

<sup>96</sup>*Ibid.*

<sup>97</sup>UNCTAD Secretariat, *loc. cit.*, hal. 14.

negara yang berkomitmen untuk membuat pembayaran terkait dan menyelesaikan kewajiban terkait sesuai dengan persyaratan perjanjian.

Warga negara asing yang tinggal di suatu negara sering tidak memiliki akses jasa subsidi negara tuan rumah, seperti pengobatan atau rencana asuransi pensiun, pendidikan dan perumahan, atau perlakuan istimewa pajak penghasilan<sup>98</sup>. Dalam beberapa kasus, mereka tidak boleh membawa pasangan atau anggota keluarga mereka, atau pasangan ditolak haknya untuk bekerja atau dapat bekerja hanya berdasarkan kondisi yang terlalu berat.

Dengan melihat komitmen negara-negara maju dan negara-negara berkembang terhadap Mode 4 dan melihat adanya hambatan-hambatan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa liberalisasi Mode 4 sulit dilaksanakan karena:

- a. Adanya Perbedaan Kepentingan antara Negara Maju dan Negara Berkembang mengenai Mode 4

Negara-negara berkembang mempunyai kepentingan lebih besar dalam mengekspor tenaga kerja berketerampilan rendah dan kurang dalam mengimpor tenaga kerja berketerampilan rendah. Hal ini menyebabkan sulitnya mencapai liberalisasi perdagangan yang timbal balik dalam Mode 4. Sedangkan negara-negara maju memiliki kepentingan dalam mengekspor tenaga kerja berketerampilan tinggi dan profesional, khususnya yang berhubungan dan terkait dengan Mode 3 dan pendirian penanaman modal asing. Dengan demikian, kepentingan negara-negara maju dalam perundingan adalah untuk membahas tenaga kerja berketerampilan tinggi dan profesional yang terkait dengan Mode 3, bukan untuk membahas Mode 4 yang merupakan keunggulan komparatif negara-negara berkembang. Berdasarkan teks GATS, Mode 4 berlaku untuk

---

<sup>98</sup>*Ibid.*, hal. 15.

semua tingkat keterampilan. Alasan inilah yang menjadi dasar negara-negara berkembang untuk terus merundingkan liberalisasi Mode 4.

b. Adanya Ketakutan Besar Negara Pengirim dan Negara Penerima

Ketakutan besar bagi negara pengirim dan penerima adalah bahwa orang yang pindah berdasarkan Mode 4 dengan sementara waktu kemudian akan mencoba untuk tinggal secara tetap di negara penerima. Ketakutan-ketakutan itu antara lain:

1) Pengaruh mengikatnya komitmen dalam GATS terhadap jabatan-jabatan pekerjaan yang dibuka

Komitmen GATS bersifat mengikat dan dapat diubah jika telah dilakukan serangkaian perundingan dengan negara-negara yang dirugikan dan adanya pemberian kompensasi sebagai akibat perubahan komitmen tersebut. Dengan mengikatnya komitmen GATS, maka negara-negara sangat berhati-hati bila ingin berkomitmen, karena jika suatu negara salah dalam membuat komitmen, maka negara tersebut harus membayar kompensasi. Selain itu, pasar kerja bersifat dinamis dan sesuai dengan pertumbuhan penduduk. Suatu saat bisa terjadi kelebihan tenaga kerja di bidang tertentu dan saat lain bisa juga kekurangan tenaga kerja di bidang tersebut. Oleh karena itu, banyak negara memanfaatkan tes kebutuhan ekonomi (*economic needs tests*) atau *labor market tests* di dalam komitmennya untuk jabatan-jabatan yang terbuka.

Indonesia sangat berhati-hati dalam memberikan komitmen dan memberikannya sedikit mungkin karena Indonesia tidak ingin komitmen yang telah dibuatnya itu merugikan masyarakat, sehingga Indonesia harus memberikan kompensasi.

2) Tenaga kerja yang bekerja di luar negeri akan tinggal menetap di negara penerima dan tidak kembali ke negara asal.

Bagi negara pengirim yang tidak mempunyai kesempatan kerja yang memadai, tenaga kerja yang tidak kembali ini akan menghambat pertumbuhan ekonomi (*brain drain*). Sedangkan bagi negara penerima, mereka takut kesempatan kerja di negaranya akan banyak diisi oleh TKA, sehingga akan merebut pasar kerja di dalam negeri. Negara penerima juga takut karena kehadiran TKA dapat menimbulkan masalah sosial, politik dan/atau konflik dengan penduduk setempat.

- c. Adanya perbedaan peraturan keimigrasian dan kewarganegaraan  
Negara-negara maju tidak mementingkan Mode 4 karena dalam sistem kewarganegaraan mereka banyak yang menganut sistem dwi kewarganegaraan. Sehingga tidak ada hambatan dalam berhubungan antar sesama mereka. Selain itu negara-negara maju sangat mudah dalam memperoleh visa, baik untuk berpergian maupun untuk bekerja, sehingga mereka dapat dengan mudah berpergian ke luar negeri. Sebaliknya, negara-negara berkembang sulit dalam memperoleh visa, terutama untuk berpergian ke negara-negara maju, baik untuk berwisata maupun untuk bekerja. Hal ini dikecualikan, jika antar negara maju dan berkembang memiliki perjanjian kerja sama bilateral.
- d. Adanya masalah dalam mendefinisikan Mode 4  
Definisi Mode 4 menimbulkan interpretasi yang berbeda antara negara maju dan negara berkembang. Negara berkembang menginterpretasikan Mode 4 berlaku untuk semua tingkat keterampilan, sedangkan negara maju menginterpretasikan Mode 4 hanya untuk tingkat keterampilan menengah dan tinggi karena negara-negara maju unggul dalam tenaga kerja berketerampilan menengah dan tinggi.

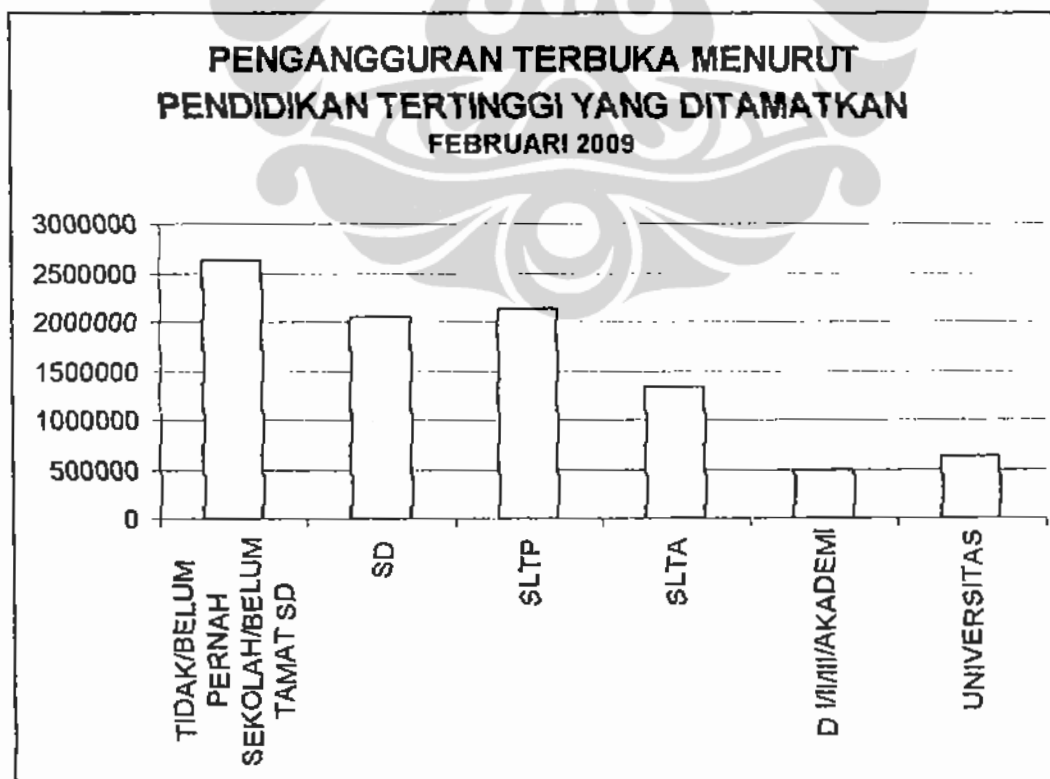


## C. Kepentingan Indonesia dalam Liberalisasi Perdagangan di Bidang Jasa

### 1. Kepentingan Ekspor Indonesia

Berbagai kepentingan ekspor Indonesia dalam jasa ketenagakerjaan terletak pada bidang-bidang di mana Indonesia memiliki (atau secara potensial dapat memiliki) keunggulan komparatif (*comparative advantage*) yang kuat. Keunggulan komparatif Indonesia terletak pada melimpahnya tenaga kerja berketerampilan rendah. Menurut Badan Pusat Statistik (BPS), pada Februari 2009, jumlah pengangguran terbuka menurut pendidikan tertinggi yang ditamatkan sebagian besar penduduk Indonesia adalah kategori tidak/belum pernah sekolah/belum tamat SD sebanyak 2.620.049 orang, diikuti oleh lulusan SLTP sebanyak 2.133.627 orang dan lulusan SD sebanyak 2.054.682 orang (Bagan 2).

Bagan 2  
Pengangguran Terbuka Menurut Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan  
(Februari 2009)



Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS)

UNIVERSITAS INDONESIA

Banyaknya jumlah pengangguran terbuka dengan rendahnya pendidikan tertinggi yang ditamatkan sebagian besar penduduk Indonesia, menunjukkan bahwa Indonesia memiliki banyak tenaga kerja berketerampilan rendah. Ini merupakan sumber utama ekspor Indonesia dan dengan demikian, Indonesia cenderung mengimpor tenaga kerja yang berketerampilan tinggi dan profesional. Ekspor terbesar Indonesia pada tahun 2009 adalah tenaga kerja untuk jabatan para pekerja rumah tangga, tenaga kerja untuk jasa umum, perdagangan, konstruksi, industri, perkebunan dan perkapalan<sup>99</sup>. Pekerjaan ini merupakan pekerjaan 3D (*dirty, dangerous and difficult*) yaitu pekerjaan yang dipandang kotor, berbahaya dan sulit. Pekerjaan ini sudah banyak ditinggalkan warga negaranya di luar negeri, sehingga Indonesia mempunyai kesempatan untuk mengisi pekerjaan ini.

Indonesia memiliki banyak tenaga kerja berketerampilan rendah yang siap dikembangkan secara internasional. Jasa maritim (pelayaran), jasa transportasi (supir pribadi dan supir kendaraan berat), jasa kesehatan (keperawatan dan pengasuhan), industri spa dan kecantikan, dan jasa *hospitality* (jasa hotel dan restoran) merupakan bidang-bidang permintaan global yang dapat dilakukan oleh orang Indonesia dan secara potensial seharusnya menjadi fokus dalam upaya untuk memperluas ekspor jasa ketenagakerjaan<sup>100</sup>. Dengan memiliki keunggulan komparatif tersebut, Indonesia dapat meliberalisasikan pasar jasa ketenagakerjaan dan dapat memperoleh banyak manfaat dan keuntungan besar dalam perdagangan jasa.

Indonesia merupakan sumber global tenaga kerja yang penting dan ekspor jasa tenaga kerja Indonesia menjadi kontributor yang signifikan bagi perekonomian Indonesia. Indonesia telah menyaksikan berbagai manfaat langsung dari pertumbuhan perdagangan ini. Yang paling nyata adalah dalam besarnya arus pengiriman uang (*remittance*), peningkatan keterampilan yang dicapai melalui bekerja di luar negeri dan juga dampaknya dalam mengatasi masalah kelebihan tenaga kerja.

---

<sup>99</sup>Data BNP2TKI tahun 2009, lihat Tabel 2.

<sup>100</sup>Manning and Cronin, *loc. cit.*, hal. 28.

Bagi perekonomian Indonesia, pentingnya perdagangan di bidang jasa ketenagakerjaan terutama dilihat dari adanya pengiriman uang (*remittance*) yang dibayarkan kepada pekerja rumah tangga. Dengan cara ini perekonomian meningkat dan ini merupakan salah satu cara untuk mengurangi kemiskinan pada tingkat rumah tangga. Menurut Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI), pengiriman uang (*remittance*) yang dikirim tenaga kerja Indonesia pada tahun 2008 adalah sebesar US\$ 2,23 milyar<sup>101</sup>. Jumlah ini sangat besar dibandingkan jika tenaga kerja tersebut bekerja di dalam negeri. Dengan pengiriman uang ini, tenaga kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri sangat berperan dalam meningkatkan penghasilan keluarga.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, dalam memajukan kepentingan ekspor Indonesia, Indonesia harus mempunyai strategi penting yang harus dilakukan dalam membuat komitmen liberalisasi dalam forum internasional. Strategi tersebut merupakan strategi yang berfokus pada kesejahteraan perekonomian Indonesia. Strategi ini dilakukan, baik di dalam negeri maupun di luar negeri.

a. Strategi Indonesia di Dalam Negeri

- 1) Menetapkan sektor-sektor di mana Indonesia memiliki atau berpotensi untuk memiliki keunggulan komparatif yang kuat

Seperti telah disebutkan di atas, bahwa keunggulan komparatif Indonesia terletak pada melimpahnya tenaga kerja berketerampilan rendah. Tenaga kerja berketerampilan rendah ini merupakan sumber utama ekspor jasa Indonesia. Untuk dapat bersaing di pasar dunia, Indonesia harus dapat mengembangkan jasa-jasa yang menjadi unggulan Indonesia, seperti jasa maritim (pelayaran), jasa transportasi (supir pribadi dan supir kendaraan berat), jasa kesehatan (keperawatan dan pengasuhan), industri spa dan kecantikan, dan jasa *hospitality* (jasa hotel dan restoran). Indonesia harus dapat mengembangkan jasa-jasa tersebut karena jabatan-jabatan itu sudah tidak diminati lagi oleh

---

<sup>101</sup>Data BNP2TKI sampai akhir April 2008.

tenaga kerja di negara-negara maju. Di Indonesia terdapat banyak sekolah perawat dan bidan, serta sekolah pariwisata. Dengan demikian, diharapkan banyak tenaga kerja lulusan sekolah ini dapat mengisi pasar kerja di luar negeri, khususnya untuk bidang jasa kesehatan dan *hospitality*.

2) Meningkatkan kualitas tenaga kerja di dalam negeri agar terjadi kemajuan dari perpindahan tenaga kerja berketerampilan rendah ke tenaga kerja yang berketerampilan tinggi

-Meningkatkan kualitas tenaga kerja merupakan satu-satunya cara di mana tenaga kerja Indonesia akan beranjak maju dari perpindahan tenaga kerja berketerampilan rendah ke tenaga kerja yang berketerampilan tinggi. Untuk dapat bersaing dalam berbagai sektor di pasar dunia, kualitas dan sumber daya manusia Indonesia perlu ditingkatkan. Indonesia harus dapat menyiapkan tenaga kerja yang memiliki standar internasional. Untuk itu strategi yang perlu dilakukan Indonesia dalam meningkatkan kualitas tenaga kerja Indonesia antara lain:

(i) Mengadakan pendidikan dan pelatihan kerja

Berdasarkan Pasal 42 ayat (1) Undang-undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, calon TKI berhak mendapatkan pendidikan dan pelatihan kerja sesuai dengan pekerjaan yang akan dilakukan. Pendidikan dan pelatihan tersebut dimaksudkan untuk:

- membekali, meningkatkan dan mengembangkan kompetensi kerja calon TKI;
- memberi pengetahuan dan pemahaman tentang situasi, kondisi, adat istiadat, budaya, agama dan risiko bekerja di luar negeri;
- membekali kemampuan berkomunikasi dalam bahasa negara tujuan; dan

UNIVERSITAS INDONESIA

- memberi pengetahuan dan pemahaman tentang hak dan kewajiban calon TKI/TKI<sup>102</sup>.

(i) Mengembangkan keterampilan

Perubahan teknologi yang semakin cepat dan canggih, menuntut adanya penyesuaian keterampilan bagi tenaga kerja. Untuk itu diperlukan penguasaan keterampilan yang tinggi agar dapat mengikuti perkembangan teknologi yang maju pesat. Contohnya, dalam penggunaan peralatan medis, alat-alat berat dan peralatan-peralatan di perhotelan.

(ii) Mengembangkan keterampilan bahasa

Dengan memiliki keahlian berbahasa asing, TKI dapat mempunyai nilai tambah dan dapat dipekerjakan di sektor-sektor yang banyak menggunakan bahasa asing.

(iii) Menerapkan Standar Kompetensi Kerja Nasional Indonesia (SKKNI)

SKKNI adalah rumusan kemampuan kerja yang mencakup aspek pengetahuan, keterampilan, dan/atau keahlian, serta sikap kerja yang relevan dengan pelaksanaan tugas dan syarat jabatan yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan<sup>103</sup>.

Penerapan berbagai standar kompetensi kerja<sup>104</sup> nasional merupakan suatu langkah dalam mencapai daya saing yang lebih tinggi, jika standar kompetensi kerja nasional tersebut sama atau lebih baik daripada standar kompetensi kerja internasional. SKKNI ini sangat penting bagi TKI yang akan bekerja di luar negeri karena berguna untuk mengisi jabatan-jabatan yang ditawarkan dan

<sup>102</sup>Indonesia (a), *Undang-undang Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri*, UU No. 39, LN. No. 133 tahun 2004, TLN No. 4445, pasal 42 ayat (2).

<sup>103</sup>Kementrian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (a), *Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Tentang Pendidikan dan Pelatihan Kerja bagi Calon Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri*, Permenakertrans No. PER.23/MEN/IX/2009, pasal 1 butir 5.

<sup>104</sup>Kompetensi kerja adalah kemampuan kerja setiap individu yang mencakup aspek pengetahuan, keterampilan dan sikap kerja yang sesuai dengan standar yang ditetapkan. *Ibid.*, pasal 1 butir 4.

terbuka di luar negeri. Untuk di dalam negeri, SKKNI ini berguna agar TKI dapat bersaing dengan TKA.

- 3) Menetapkan negara mana yang menjadi sasaran pasar kerja dan yang merupakan peluang terbesar bagi masuknya TKI

Menurut Chris Manning dan Mathew Cronin<sup>105</sup> ada tiga kategori negara pengimpor dalam menentukan negara-negara sasaran pengembangan ekspor Indonesia dalam jasa ketenagakerjaan, yaitu:

- (i) Mitra dagang kawasan (*regional trading partners*), yaitu negara-negara di mana Indonesia telah mengekspor jasa tenaga kerjanya dan di mana di sana ada potensi pertumbuhan;
- (ii) Mitra di luar kawasan (*extra-regional partners*), yaitu negara-negara di mana Indonesia telah mengekspor jasa tenaga kerjanya dan di mana pertumbuhan perdagangan dapat diperkirakan (terutama di Timur Tengah);
- (iii) Negara maju pengimpor bersih (*net-importing developed nations*), yaitu negara-negara maju yang bertindak sebagai negara pengimpor bersih jasa tenaga kerja dan merupakan pasar kunci untuk migrasi kontrak dari kawasan Asia Pasifik.

Untuk dapat bersaing di pasar kerja luar negeri, Indonesia harus melakukan penelitian dan mempunyai data mengenai potensi negara-negara tujuan yang merupakan peluang pasar kerja di luar negeri. Indonesia harus mengetahui kelebihan dan kelemahan negara tujuan, antara lain mengenai potensi negara mana saja yang memungkinkan dilakukannya pengiriman TKI; jabatan yang terbuka dan/atau belum terbuka, tetapi kekurangan tenaga kerja; dan memahami peraturan negara penempatan yang berkaitan dengan TKA (peraturan mengenai

---

<sup>105</sup>Manning and Cronin, *loc. cit.*, hal. 43.

imigrasi, perpajakan, jaminan sosial, dan lain-lain). Dengan mengetahui kelebihan dan kekurangan negara tujuan, Indonesia dapat mengetahui apakah pengiriman tenaga kerja ke negara-negara tersebut menguntungkan Indonesia atau tidak.

Untuk meningkatkan peluang kerja di luar negeri – dalam menetapkan strategi ini – sebaiknya Indonesia tidak meminta (*request*) liberalisasi Mode 4 kepada negara-negara sesama pengirim tenaga kerja (seperti India dan Cina) karena negara-negara ini merupakan pesaing Indonesia dalam merebut kesempatan kerja di luar negeri. Selain itu, sebaiknya Indonesia juga tidak meminta kepada negara-negara yang upah tenaga kerjanya setara atau lebih rendah daripada upah di Indonesia.

#### b. Strategi Indonesia di Luar Negeri

##### 1) Melaksanakan berbagai perundingan di berbagai fora (multilateral, regional dan bilateral)

###### (i) Multilateral

Hanya sedikit manfaat yang diperoleh Indonesia dalam membuat berbagai permintaan (*request*) jasa tenaga kerja melalui GATS. Selain disebabkan oleh adanya perbedaan kepentingan negara-negara maju dan negara-negara berkembang mengenai Mode 4, Indonesia juga harus berhati-hati dalam memberikan komitmennya karena di forum multilateral, Indonesia bersaing dengan negara-negara lainnya. Oleh karena itu, Indonesia harus sedikit mungkin memberikan komitmennya karena Indonesia ingin mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya dari komitmen tersebut. Oleh karena sedikitnya manfaat tersebut, Indonesia berharap dapat menukar berbagai komitmennya tentang Mode 4 di tempat lain (regional atau bilateral).

## (ii) Regional

Oleh karena liberalisasi untuk Mode 4 di forum WTO sangat kecil, Indonesia melihat bahwa akses pasar untuk liberalisasi Mode 4 lebih dapat dicapai dengan mudah pada tingkat regional atau bilateral.

## (iii) Bilateral

Perundingan bilateral dapat digunakan untuk mencapai berbagai perjanjian perdagangan jasa yang saling menguntungkan dengan mitra dagang di luar negeri, di luar GATS dan AFAS. Perundingan bilateral menguntungkan Indonesia dalam jasa ketenagakerjaan karena dalam perundingan bilateral dihindari perdebatan mengenai definisi mengenai Mode 4. Melalui perundingan bilateral Indonesia dapat bebas menentukan isi komitmennya karena komitmen ini terikat hanya pada dua negara, di mana kedua negara tersebut saling mengetahui dan memahami kelebihan dan kekurangan masing-masing.

2) Menerapkan strategi *apple to apple* dalam melakukan permintaan akses pasar

Berbagai permintaan dan penawaran (*request and offer*)<sup>106</sup>. Indonesia harus ditentukan semata-mata oleh manfaat ekonomi<sup>107</sup>. Indonesia harus meneliti secara hati-hati nilai ekonomis dari masing-masing permintaan dan penawaran tersebut. Nilai-nilai ini harus diukur dengan keadaan yang sebenarnya dan sesuai dengan kondisi Indonesia

<sup>106</sup>*Requests and offers: market access negotiations in the WTO for goods and services usually proceed on the basis of bilateral requests and offers, except in the case of accession negotiations which are confined to requests by existing members. Requests are normally made by countries which have a significant interest in the traded product. Offers can be made in response to requests or concurrently. When two parties have reached agreement on the extent of new market access they are willing to give and accept, the result must be extended to all other WTO members on a most-favoured-nation basis.*  
Goode, *loc. cit.*, hal. 92.

<sup>107</sup>Manning and Cronin, *loc. cit.*, hal. 37.



untuk mengisi pasar-pasar dalam jangka pendek, daripada Indonesia mengharapkan hal-hal yang tidak jelas terhadap keahlian pada suatu bidang jasa tertentu dalam jangka panjang. Ini dimaksudkan agar Indonesia tidak menjadi pihak yang kalah dalam perundingan.

Indonesia dalam melakukan permintaan akses pasarnya lebih baik menerapkan strategi *apple to apple*. Sebagai contoh, dalam IJEPA. Indonesia melakukan permintaan jasa keperawatan dengan Jepang. Perawat dan *caregiver* Indonesia dapat masuk ke pasar Jepang dengan gaji yang sama dengan perawat dan *caregiver* Jepang, begitupula sebaliknya, perawat dan *caregiver* Jepang dapat masuk ke pasar Indonesia dengan gaji yang sama dengan perawat dan *caregiver* Indonesia, dengan asumsi bahwa perawat dan *caregiver* Jepang mau menerima gaji dengan standar Indonesia. Ini merupakan salah satu bentuk strategi Indonesia dalam berunding dalam melakukan permintaan akses pasarnya karena Indonesia memiliki keunggulan komparatif yang kuat dalam jasa keperawatan. Dengan strategi ini, Indonesia mendapatkan manfaat ekonomi yang besar dalam perdagangan jasa ketenagakerjaan.

## **2. Kepentingan Impor Indonesia**

Berbagai kepentingan impor Indonesia dalam jasa ketenagakerjaan sebaliknya terletak pada bidang-bidang di mana Indonesia memiliki ketidakunggulan komparatif (*comparative disadvantage*). Indonesia membutuhkan tenaga kerja yang memiliki keterampilan tinggi yang belum dimiliki tenaga kerja Indonesia atau dimiliki tetapi masih terbatas. Kehadiran TKA di Indonesia akan berdampak pada kegiatan perekonomian, yang pada akhirnya akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi rakyat Indonesia (Tabel 3).

Tabel 3  
Jumlah TKA 1 Januari 2009 – 31 Desember 2009

Tingkat Jabatan	Jumlah
Profesional	21.254
Teknisi	17.295
Manager	9.239
Direksi	4.249
Supervisor	3.621
Advisor/Consultant	3.537
Komisaris	392
<b>Total</b>	<b>59.587</b>

Sumber: Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI

Dalam perdagangan barang, kehadiran TKA diharapkan dapat menghasilkan produk yang dapat bersaing di pasar internasional, baik secara kualitas, kuantitas, maupun dalam mengikuti tren internasional (selera internasional). TKA yang bekerja di sektor ini dapat memperluas pasar, yang pada akhirnya akan memperluas kesempatan kerja. Selain itu, kehadiran TKA adalah dalam rangka alih keterampilan dan teknologi, kedisiplinan dan etos kerja kepada tenaga kerja Indonesia.

TKA yang bekerja di Indonesia tentunya sudah mempunyai pengalaman bekerja di negara asal (negara maju), di mana kedisiplinan dan etos kerjanya tampak lebih tinggi dan kreatif. Dalam pola kerja dan dalam berorganisasi, mereka disiplin dan dinamis. Dengan keterampilan dan pengalaman-pengalaman yang dimilikinya, diharapkan mereka dapat membaginya dengan tenaga kerja Indonesia.

Untuk memajukan kepentingan impor Indonesia, Indonesia juga harus mempunyai strategi penting yang berfokus pada kesejahteraan perekonomian Indonesia.

#### 1) Selektif dalam penggunaan TKA

Kesempatan kerja pada dasarnya diutamakan bagi warga negara Indonesia. Negara melindungi warga negaranya dalam memilih pekerjaan. Hal ini tertuang dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-undang

UNIVERSITAS INDONESIA

Dasar 1945, yang menyatakan tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Untuk pekerjaan ini, setiap orang berhak dengan bebas untuk memilih pekerjaan yang disukainya dan berhak pula atas syarat-syarat ketenagakerjaan yang adil<sup>108</sup>. Oleh karena adanya perlindungan warga negara dalam bekerja, Indonesia harus selektif dalam menggunakan TKA. Ketentuan penggunaan TKA diatur dalam Bab VIII tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing Undang-undang No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Bab tersebut antara lain mengatur:

- (i) tenaga kerja asing yang dipekerjakan di Indonesia harus dalam hubungan kerja untuk jabatan tertentu dan waktu tertentu<sup>109</sup>;
- (ii) tenaga kerja asing yang masa kerjanya habis dan tidak dapat diperpanjang, dapat digantikan oleh tenaga kerja asing lainnya<sup>110</sup>; dan
- (iii) tenaga kerja asing dilarang menduduki jabatan yang mengurus personalia dan/atau jabatan-jabatan tertentu<sup>111</sup>.

Selain itu, TKA yang dipekerjakan oleh pemberi kerja wajib memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- (i) memiliki pendidikan dan/atau pengalaman kerja sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun yang sesuai dengan jabatan yang akan diduduki;
- (ii) bersedia membuat pernyataan untuk mengalihkan keahliannya kepada tenaga kerja warga negara Indonesia khususnya TKI pendamping; dan

---

<sup>108</sup>Indonesia (b), *Undang-undang Tentang Hak Asasi Manusia*, UU No. 39, LN No. 165 Tahun 1999, TLN No. 3886, pasal 38 ayat (2).

<sup>109</sup>Indonesia (c), *Undang-Undang Tentang Ketenagakerjaan*, UU No. 13, LN No. 39 Tahun 2003, TLN No. 4279, pasal 42 ayat (4).

<sup>110</sup>*Ibid.*, pasal 42 ayat (6).

<sup>111</sup>*Ibid.*, pasal 46 ayat (1).

(iii) dapat berkomunikasi dalam bahasa Indonesia<sup>112</sup>.

- 2) Mengembangkan sektor yang dapat memperluas kesempatan kerja yang bersifat padat karya

Kehadiran TKA dapat meningkatkan ekspor Indonesia. Dengan meningkatnya ekspor, maka perekonomian nasional meningkat. Perusahaan-perusahaan dapat memperluas usahanya, sehingga dapat memperluas kesempatan kerja di dalam negeri. Banyaknya tenaga kerja Indonesia yang mengisi pasar kerja tersebut, tidak saja menguntungkan bagi perekonomian negara, tetapi juga bagi perekonomian tenaga kerja tersebut dan keluarganya.

- 3) Jabatan-jabatan yang saat ini berlaku terbuka dan/atau tertutup bagi TKA harus ditinjau setiap saat dengan menggunakan *labour market test*<sup>113</sup>

Hal ini dimaksudkan untuk melihat apakah untuk jabatan-jabatan tersebut sudah bisa diisi oleh tenaga kerja Indonesia; apakah TKA sudah mengalihkan teknologinya, sehingga untuk jabatan tersebut dapat diisi oleh tenaga kerja Indonesia<sup>114</sup>; dan apakah TKA melaksanakan pendidikan dan pelatihan bagi tenaga kerja Indonesia<sup>115</sup>.

---

<sup>112</sup>Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (b), *Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing*, Permenakertrans No. PER.02MEN/III/2008, pasal 21 ayat (1).

<sup>113</sup>*Labour market testing: the practice of ascertaining whether qualified local people might be available when assessing whether to support an application for the employment of foreign nationals.*  
Goode, *loc. cit.*, hal. 259.

<sup>114</sup>Indonesia (c), *loc. cit.*, pasal 45 ayat (1) a.

<sup>115</sup>*Ibid.*, pasal 45 ayat (1) b.

- 4) Mengembangkan standar kompetensi bagi jabatan-jabatan yang boleh diisi oleh tenaga kerja asing

Hal ini dimaksudkan agar TKA yang bekerja di Indonesia harus merupakan tenaga kerja yang kompeten dan ahli di bidangnya. Dalam hal jabatan yang akan diduduki TKA telah mempunyai standar kompetensi kerja, maka TKA yang akan dipekerjakan harus memenuhi standar tersebut<sup>116</sup>.

Strategi-strategi ekspor dan impor ini bertujuan tidak hanya untuk menciptakan perdagangan jasa yang bebas (*free trade*) tetapi juga adil (*fair trade*). Dalam teori *distributive justice* yang dikemukakan oleh Frank J. Garcia, hukum perdagangan internasional yang adil harus dirumuskan sedemikian rupa untuk melindungi kesetaraan moral seluruh individu yang terpengaruh oleh adanya perdagangan internasional. Hal ini meliputi komitmen terhadap *free trade* sebagai prinsip ekonomi, terutama untuk mempertahankan prasyarat liberal bagi keadilan.

Hal ini secara nyata ditegaskan dalam GATS, bahwa GATS mengatur ketentuan-ketentuan secara spesifik mengenai negara-negara berkembang dan negara-negara terbelakang. Dalam pembukaannya, GATS menyatakan bahwa para Anggota berkeinginan untuk memfasilitasi peningkatan partisipasi negara berkembang dalam perdagangan di bidang jasa dan memperluas ekspor jasa mereka, antara lain melalui peningkatan kapasitas, efisiensi dan daya saing domestik di bidang jasa. Proses liberalisasi juga harus dilaksanakan dengan mempertimbangkan tujuan kepentingan nasional dan tingkat pembangunan masing-masing negara Anggota. Negara berkembang diberikan fleksibilitas yang memadai untuk menentukan dibukanya pasar pada beberapa sektor, meliberalisasikan beberapa jenis transaksi, memperluas akses pasar secara bertahap yang disesuaikan dengan kondisi pembangunannya dan menetapkan

---

<sup>116</sup>Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (b), *loc. cit.*, pasal 21 ayat (2).

persyaratan tertentu dalam membuka akses pasarnya bagi pemasok jasa asing<sup>117</sup>.

Indonesia memanfaatkan kepentingannya sebagai negara berkembang dengan mengirim tenaga kerja berketerampilan rendah ke luar negeri untuk bekerja karena ini merupakan keunggulan komparatif Indonesia. Pekerjaan tenaga kerja ini merupakan pekerjaan 3D (*dirty, dangerous and difficult*) yaitu pekerjaan yang dipandang kotor, berbahaya dan sulit. Pekerjaan ini sudah banyak ditinggalkan warga negaranya di luar negeri, terutama di negara-negara maju, sehingga Indonesia mempunyai kesempatan untuk mengisi pekerjaan ini.

Agar tercipta perdagangan yang adil (*fair trade*) antara negara maju dan negara berkembang, dalam perundingan, negara-negara maju harus mau membuka akses pasar bagi jabatan-jabatan yang dimiliki negara-negara berkembang tersebut. Hal ini dimaksudkan agar terjadi kesimbangan atau *win win solution* bagi kedua belah pihak.

Metode perundingan dapat dinilai adil jika memenuhi tiga kriteria, yaitu menghasilkan kesepakatan yang bijaksana jika kesepakatan itu dimungkinkan; harus efisien; dan harus meningkatkan atau setidaknya tidak merusak hubungan antara para pihak<sup>118</sup>. Kesepakatan yang bijaksana adalah perjanjian yang sedapat mungkin memenuhi suatu kepentingan yang sah dari masing-masing pihak, menyelesaikan konflik kepentingan dengan adil, tahan lama dan membawa serta kepentingan masyarakat<sup>119</sup>.

Suatu metode perundingan yang secara eksplisit dirancang untuk menciptakan hasil yang secara efisien dan secara damai bijaksana disebut dengan perundingan yang berprinsip<sup>120</sup>. Perundingan ini dapat diringkas menjadi empat pokok dasar, yaitu memisahkan orang dari masalah; fokus pada

---

<sup>117</sup>WTO, *GATS*, pasal XIX.2.

<sup>118</sup>Roger Fisher dan Willian Ury, *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In* (New York: Penguin Books, 1983), hal. 4.

<sup>119</sup>*Ibid.*

<sup>120</sup>*Ibid.*, hal. 11.

kepentingan, bukan pada posisi; menemukan pilihan untuk keuntungan timbal balik; dan berpegang teguh dalam menggunakan kriteria obyektif<sup>121</sup>.

Dasar perundingan tersebut berkaitan sejak dari mulai berpikir tentang perundingan, sampai pada waktu kesepakatan tercapai atau kesepakatan dihentikan. Periode ini dapat dibagi menjadi tiga tahap, yaitu analisis, perencanaan dan diskusi. Pada tahap analisis, yang dilakukan adalah mendiagnosa situasi, mengumpulkan informasi, mengatur dan berpikir tentang hal situasi. Selain itu juga mempertimbangkan masalah persepsi orang, emosi bermusuhan, komunikasi yang tidak jelas dan mengidentifikasi kepentingan sendiri dan pihak lain. Pada tahap perencanaan, yang dilakukan adalah menghadapi keempat dasar perundingan untuk kedua kalinya, baik mengumpulkan ide maupun memutuskan apa yang harus dilakukan. Selanjutnya pada tahap diskusi, yang dilakukan adalah melakukan komunikasi dua arah antara kedua belah pihak dengan melihat ke arah kesepakatan dalam membahas dasar perundingan tersebut<sup>122</sup>.

Untuk menghasilkan kesepakatan yang bijaksana, para pihak harus berfokus pada kepentingan kedua belah pihak, bukan pada posisi yang lebih kuat atau lebih lemah. Hal ini bertujuan agar tercipta kesepakatan yang adil dalam melindungi kesetaraan moral seluruh individu, sebagaimana yang dikemukakan oleh Frank J. Garcia.

---

<sup>121</sup>*Ibid.*

<sup>122</sup>*Ibid.*, hal. 12-14.

## BAB V SIMPULAN DAN SARAN

### A. Simpulan

*General Agreements on Trade in Services (GATS)* adalah perjanjian perdagangan multilateral yang menangani perdagangan di bidang jasa. Definisi perdagangan jasa menurut GATS terdiri dari empat jenis yang tergantung pada keberadaan pemasok dan konsumen pada saat transaksi dilakukan. GATS mendefinisikan empat cara perdagangan jasa, yang dikenal dengan moda pemasokan (*modes of supply*). Salah satu moda pemasokan itu adalah Mode 4 (*movement of natural persons*), yaitu pemasokan suatu jasa yang dilakukan oleh individu pemasok jasa dari suatu negara Anggota di dalam wilayah negara Anggota lainnya. Individu pemasok jasa pindah ke negara lain untuk memberikan jasanya kepada konsumen di luar negeri. Dalam hal ini, perdagangan jasa terjadi ketika jasa disediakan oleh warga negara dari negara lain, yang dikenal sebagai *presence of natural persons*.

GATS terdiri dari dua struktur dasar yaitu, teks perjanjian dan *schedule of specific commitments*. Ruang lingkup Mode 4 ditetapkan oleh teks perjanjian GATS, sedangkan komitmen akses pasar (*market access*) dan perlakuan nasional (*national treatment*) yang diberikan berkenaan dengan Mode 4, ditetapkan oleh *schedule of specific commitments* Anggota.

Mode 4 diatur dalam Pasal I.2 GATS dan Annex tentang *Movement of Natural Persons Supplying Services under the Agreement*. Dalam Mode 4 GATS tidak ada pembatasan mengenai ruang lingkup Mode 4, yaitu:

- a. Definisi Mode 4 tidak jelas. Ketidakjelasan tersebut adalah dalam membedakan antara pemasok jasa dan pekerjaan berdasarkan sifat keterlibatan orang asing di perusahaan domestik. Pemasok jasa tersebut apakah sebagai karyawan atau sebagai pemasok jasa berdasarkan kontrak, dan apakah orang asing tersebut dipekerjakan oleh perusahaan domestik atau perusahaan asing.

UNIVERSITAS INDONESIA



- b. Kategori individu (*natural person*) pada Mode 4 tidak jelas. Ketidakjelasan tersebut adalah dalam mendefinisikan individu (*natural person*) dari suatu Anggota yang dipekerjakan oleh pemasok jasa suatu negara Anggota. Apakah individu tersebut adalah karyawan asing yang dipekerjakan oleh perusahaan domestik atau yang dipekerjakan oleh perusahaan asing? Namun GATS hanya mencakup orang asing yang dipekerjakan oleh perusahaan asing.
- c. Sulit menentukan apakah suatu jasa termasuk dalam Mode 4 atau tidak. Hal ini tergantung dari bagaimana Anggota mendefinisikan kategori *Services Sectoral Classification List* GNS/W/120. GATS tidak berlaku bagi orang yang bekerja di sektor non-jasa (pertanian dan manufaktur).
- d. GATS tidak berlaku bagi jasa yang dipasok berdasarkan wewenang pemerintah. Namun, adanya kurang kepastian mengenai apa yang termasuk jasa dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah (misalnya pendidikan atau jasa kesehatan).
- e. Mode 4 berkaitan dengan aspek sementara (*temporary*), tetapi "temporary" tidak didefinisikan dalam GATS.
- f. GATS tidak mendefinisikan tingkat keterampilan (tinggi, menengah dan rendah), tetapi dengan adanya kata-kata "semua kategori individu (*natural person*) yang memasok jasa" pada Annex 3 Annex tentang *Movement of Natural Persons Supplying Services under the Agreement*, maka dapat dikatakan bahwa Mode 4 mencakup pemasok jasa di semua tingkat keterampilan.

Mode 4 adalah moda penyedia jasa yang paling kecil liberalisasinya di dalam GATS. Tingkat liberalisasi yang diperoleh untuk Mode 4 GATS diperkirakan hanya 0 – 4% dari komitmen GATS sampai saat ini. Berbagai komitmen Mode 4 yang telah dijadwalkan sejauh ini cenderung ke arah tenaga kerja berketerampilan tinggi dan profesional, khususnya yang berhubungan dan terkait dengan pemasokan Mode 3 dan pendirian penanaman modal asing. Hal ini

terbatas bagi negara-negara berkembang karena keunggulan komparatif mereka terletak pada tenaga kerja yang berketrampilan rendah dan menengah.

Dalam perdagangan multilateral WTO, GATS berupaya untuk mengurangi hambatan perdagangan jasa lintas batas. GATS mencapai liberalisasi pada tingkat yang lebih tinggi melalui komitmen. Secara teknis, ini terjadi pada setiap 153 negara Anggota WTO yang memasuki komitmen untuk setiap empat moda penyediaan jasa yang berbeda. Dalam komitmen mereka, Anggota WTO berjanji untuk menghilangkan hambatan akses pasar tertentu untuk jasa asing dan penyedia jasa. Namun, pada kenyataannya untuk mencapai liberalisasi pada tingkat yang lebih tinggi, Anggota WTO dihadapkan pada hambatan-hambatan. Hambatan-hambatan tersebut antara lain:

- a. Persyaratan dan prosedur kualifikasi, serta standar teknis dan persyaratan perizinan;
- b. Visa dan izin kerja;
- c. Masalah definisi Mode 4 GATS;
- d. Pengakuan kualifikasi;
- e. *Brain drain* (hijrahnya para sarjana ke luar negeri);
- f. Tes kebutuhan ekonomi (*Economic Needs Tests/ENT*);
- g. Struktur dan cakupan komitmen; dan
- h. Perbedaan perlakuan individu (*natural person*) dalam luar negeri.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, dapat diketahui bahwa:

1. Liberalisasi untuk Mode 4 sulit dilaksanakan karena beberapa hal, antara lain yaitu adanya perbedaan kepentingan antara negara maju dan negara berkembang mengenai Mode 4. Negara-negara berkembang mempunyai kepentingan lebih besar dalam mengeksport tenaga kerja berketerampilan rendah, sedangkan negara-negara maju memiliki kepentingan dalam mengeksport tenaga kerja berketerampilan tinggi dan profesional, khususnya yang berhubungan dan terkait dengan Mode 3 dan pendirian penanaman modal asing. Selain itu adanya ketakutan besar negara pengirim dan negara penerima. Ketakutan besar bagi negara pengirim dan

UNIVERSITAS INDONESIA

penerima adalah bahwa orang yang pindah berdasarkan Mode 4 dengan sementara waktu kemudian akan mencoba untuk tinggal secara tetap di negara penerima. Bagi negara pengirim, tenaga kerja yang tidak kembali ini akan menghambat pertumbuhan ekonomi (*brain drain*). Sedangkan bagi negara penerima, mereka takut kesempatan kerja di negaranya akan banyak diisi oleh TKA, sehingga akan merebut pasar kerja di dalam negeri. Negara penerima juga takut karena kehadiran TKA dapat menimbulkan masalah sosial, politik dan/atau konflik dengan penduduk setempat. Alasan lainnya adalah adanya perbedaan peraturan keimigrasian dan kewarganegaraan. Negara maju tidak mempunyai hambatan dalam berhubungan dengan sesama mereka. negara maju sangat mudah dalam memperoleh visa, baik untuk berpergian maupun untuk bekerja, sehingga mereka dapat dengan mudah berpergian ke luar negeri. Kondisi ini berbeda dengan negara-negara berkembang. Alasan terakhir adalah adanya masalah dalam mendefinisikan Mode 4. Negara berkembang menginterpretasikan Mode 4 berlaku untuk semua tingkat keterampilan, sedangkan negara maju menginterpretasikan Mode 4 hanya untuk tingkat keterampilan menengah dan tinggi karena negara-negara maju unggul dalam tenaga kerja berketerampilan menengah dan tinggi.

2. Mode 4 penting bagi Indonesia karena Indonesia mempunyai kepentingan ekspor berupa keunggulan komparatif (*comparative advantage*) pada Mode 4, yaitu berlimpahnya tenaga kerja Indonesia yang berketerampilan rendah yang siap dikembangkan secara internasional. Jasa maritim (pelayaran), jasa transportasi (supir pribadi dan supir kendaraan berat), jasa kesehatan (keperawatan dan pengasuhan), industri spa dan kecantikan, dan jasa *hospitality* (jasa hotel dan restoran) merupakan bidang-bidang permintaan global yang dapat dilakukan oleh orang Indonesia dan secara potensial menjadi fokus dalam upaya untuk memperluas ekspor jasa ketenagakerjaan. Dengan memiliki keunggulan komparatif tersebut, Indonesia dapat meliberalisasikan pasar jasa ketenagakerjaan dan dapat memperoleh banyak

UNIVERSITAS INDONESIA

manfaat dan keuntungan besar dalam perdagangan jasa. Selain itu, Mode 4 penting karena adanya keuntungan yang diperoleh dari perdagangan jasa Mode 4. Keuntungan-keuntungan tersebut adalah:

- a. Mode 4 dapat mengurangi pengangguran di dalam negeri.  
 Dengan banyaknya TKI yang bekerja di luar negeri, maka secara langsung dapat mengurangi pengangguran di berbagai daerah di Indonesia. Bagi negara yang berpenduduk padat dan memiliki penduduk yang berketerampilan rendah, perpindahan tenaga kerja ke luar negeri merupakan salah satu alternatif dalam mengurangi pengangguran.
  - b. Mode 4 juga meningkatkan arus pengiriman uang (*remittance*).  
 Bagi perekonomian Indonesia, pentingnya perdagangan di bidang jasa ketenagakerjaan terutama dilihat dari adanya pengiriman uang (*remittance*) yang dibayarkan kepada pekerja rumah tangga. Dengan cara ini perekonomian meningkat dan ini merupakan salah satu cara untuk mengurangi kemiskinan pada tingkat rumah tangga.
  - c. Mode 4 dapat meningkatkan sumber daya manusia (*human capital*).  
 Setelah memperoleh keterampilan tambahan (bahasa, pengalaman, keterampilan), tenaga kerja yang telah tinggal sementara di luar negeri dapat menempatkan mereka untuk bekerja di negara asal ketika mereka kembali. Dengan berbagi pengalaman ini, mereka memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi dan pembangunan.
3. Indonesia memanfaatkan Mode 4 dalam liberalisasi perdagangan di bidang jasa ketenagakerjaan dengan melakukan berbagai strategi, yaitu strategi ekspor dan strategi impor. Kedua strategi ini merupakan strategi yang berfokus pada kesejahteraan perekonomian Indonesia, yang harus dilakukan dalam membuat komitmen liberalisasi dalam forum internasional. Dalam strategi ekspor, Indonesia melakukan strategi-strategi sebagai berikut:
- a. Menetapkan sektor-sektor di mana Indonesia memiliki atau berpotensi untuk memiliki keunggulan komparatif yang kuat.

UNIVERSITAS INDONESIA

Untuk dapat bersaing di pasar dunia, Indonesia harus dapat mengembangkan jasa-jasa yang menjadi unggulan Indonesia, seperti jasa maritim (pelayaran), jasa transportasi (supir pribadi dan supir kendaraan berat), jasa kesehatan (keperawatan dan pengasuhan), industri spa dan kecantikan dan jasa *hospitality* (jasa hotel dan restoran). Indonesia harus dapat mengembangkan jasa-jasa tersebut karena jabatan-jabatan itu sudah tidak diminati lagi oleh tenaga kerja di negara-negara maju.

- b. Meningkatkan kualitas tenaga kerja Indonesia di dalam negeri agar terjadi kemajuan dari perpindahan tenaga kerja berketerampilan rendah ke tenaga kerja yang berketerampilan tinggi.

Untuk dapat bersaing dalam berbagai sektor di pasar dunia, kualitas dan sumber daya manusia Indonesia perlu ditingkatkan. Indonesia harus dapat menyiapkan tenaga kerja yang memiliki standar internasional dengan mengadakan pendidikan dan pelatihan kerja, mengembangkan keterampilan, mengembangkan keterampilan bahasa dan menerapkan Standar Kompetensi Kerja Nasional Indonesia (SKKNI).

- c. Menetapkan negara mana yang menjadi sasaran pasar kerja dan yang merupakan peluang terbesar bagi masuknya tenaga kerja Indonesia.

Untuk dapat bersaing di pasar kerja luar negeri, Indonesia harus melakukan penelitian dan mempunyai data mengenai potensi negara-negara tujuan yang merupakan peluang pasar kerja di luar negeri. Indonesia juga harus mengetahui kelebihan dan kelemahan negara tujuan.

- d. Melaksanakan berbagai perundingan di berbagai fora (multilateral, regional dan bilateral).

Indonesia harus berhati-hati dalam memberikan komitmennya di forum multilateral karena Indonesia bersaing dengan negara-negara lainnya. Oleh karena liberalisasi untuk Mode 4 di forum multilateral sangat kecil, Indonesia melihat bahwa akses pasar untuk liberalisasi

UNIVERSITAS INDONESIA

Mode 4 lebih dapat dicapai dengan mudah pada tingkat regional atau bilateral.

- e. Menerapkan strategi *apple to apple* dalam melakukan permintaan akses pasar.

Indonesia dalam melakukan permintaan akses pasarnya lebih baik menerapkan strategi *apple to apple*. Sebagai contoh, dalam IJEPA, Indonesia melakukan permintaan jasa keperawatan dengan Jepang. Perawat dan *caregiver* Indonesia dapat masuk ke pasar Jepang dengan gaji yang sama dengan perawat dan *caregiver* Jepang, begitupula sebaliknya, perawat dan *caregiver* Jepang dapat masuk ke pasar Indonesia dengan gaji yang sama dengan perawat dan *caregiver* Indonesia, dengan asumsi bahwa perawat dan *caregiver* Jepang mau menerima gaji dengan standar Indonesia.

Sedangkan dalam strategi impor, Indonesia melakukan strategi-strategi sebagai berikut:

- a. Selektif dalam penggunaan TKA.

Untuk melindungi warga negara Indonesia dalam bekerja, Indonesia harus selektif dalam menggunakan TKA, yaitu dengan mengatur bahwa tenaga kerja asing yang dipekerjakan di Indonesia harus dalam hubungan kerja untuk jabatan tertentu dan waktu tertentu; tenaga kerja asing yang masa kerjanya habis dan tidak dapat diperpanjang, dapat digantikan oleh tenaga kerja asing lainnya; dan tenaga kerja asing dilarang menduduki jabatan yang mengurus personalia dan/atau jabatan-jabatan tertentu. Selain itu, TKA yang dipekerjakan oleh pemberi kerja wajib memenuhi persyaratan: (i) memiliki pendidikan dan/atau pengalaman kerja sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun yang sesuai dengan jabatan yang akan diduduki; (ii) bersedia membuat pernyataan untuk mengalihkan keahliannya kepada tenaga kerja warga negara Indonesia khususnya TKI pendamping; dan (iii) dapat berkomunikasi dalam bahasa Indonesia.

UNIVERSITAS INDONESIA

- b. Mengembangkan sektor yang dapat memperluas kesempatan kerja yang bersifat padat karya.

Kehadiran TKA dapat meningkatkan ekspor Indonesia. Dengan meningkatnya ekspor, maka perekonomian nasional meningkat. Perusahaan-perusahaan dapat memperluas usahanya, sehingga dapat memperluas kesempatan kerja di dalam negeri.

- c. Jabatan-jabatan yang saat ini berlaku terbuka dan/atau tertutup bagi TKA harus ditinjau setiap saat dengan menggunakan *labor market test*. Hal ini dimaksudkan untuk melihat apakah untuk jabatan-jabatan tersebut sudah bisa diisi oleh tenaga kerja Indonesia; apakah TKA sudah mengalihkan teknolginya, sehingga untuk jabatan tersebut dapat diisi oleh tenaga kerja Indonesia; dan apakah TKA melaksanakan pendidikan dan pelatihan bagi tenaga kerja Indonesia.

- d. Mengembangkan standar kompetensi bagi jabatan-jabatan yang boleh diisi oleh TKA.

Hal ini dimaksudkan agar TKA yang bekerja di Indonesia harus merupakan tenaga kerja yang kompeten dan ahli di bidangnya. Dalam hal jabatan yang akan diduduki TKA telah mempunyai standar kompetensi kerja, maka TKA yang akan dipekerjakan harus memenuhi standar tersebut.

## B. Saran

1. Oleh karena di dalam GATS tidak ada pembatasan mengenai ruang lingkup Mode 4, maka Indonesia harus dapat memanfaatkan peluang tersebut dalam setiap perundingan perdagangan di bidang jasa, dengan memasukkan TKI sebagai bagian dari Mode 4, dan meyakinkan kepada mitra rundingnya bahwa Mode 4 bukan hanya untuk tenaga kerja berketerampilan tinggi (profesional). Selama ini negara-negara maju membatasi pembahasan Mode 4 dengan kategori individu (*natural person*) yang berketerampilan tinggi, sedangkan TKI dianggap sebagai pekerja migran (*migrant workers*), bukan sebagai pemasok jasa.

UNIVERSITAS INDONESIA

2. Dalam persaingan pasar global, Indonesia tidak lagi dapat mengandalkan keunggulan komparatifnya di bidang jasa ketenagakerjaan, tetapi harus beralih ke keunggulan kompetitif, yaitu dengan meningkatkan kualitas TKI. Hal ini bertujuan agar TKI dapat bersaing di pasar dalam negeri dengan TKA, dan dapat bersaing di pasar luar negeri dengan tenaga kerja dari sesama negara pengirim. Dari 12 sektor jasa yang terdapat dalam Dokumen WTO mengenai *Services Sectoral Classification List* (GNS/W/120), jasa yang siap dikembangkan secara internasional sebagai keunggulan kompetitif Indonesia adalah jasa kesehatan dan sosial (keperawatan dan pengasuhan), dan jasa wisata dan jasa yang berhubungan dengan pariwisata (industri spa dan kecantikan, dan jasa *hospitality* – jasa hotel dan restoran).
3. Indonesia sebaiknya mempunyai basis data (*database*) atau peta mengenai kekuatan dan kelemahan Indonesia di semua sektor, termasuk Mode 4. *Database* ini adalah sebagai modal Indonesia dalam berunding di berbagai fora (multilateral, regional dan bilateral). Indonesia sebaiknya juga mempelajari *database* mengenai kekuatan dan kelemahan mitra runding, antara lain mengenai potensi negara mana saja yang memungkinkan dilakukannya pengiriman TKI; jabatan yang terbuka dan/atau belum terbuka, tetapi kekurangan tenaga kerja; dan memahami peraturan negara mitra runding yang berkaitan dengan TKA (peraturan mengenai imigrasi, perpajakan, jaminan sosial, dan lain-lain).
4. Indonesia sebaiknya banyak melakukan kerja sama bilateral di dalam perdagangan di mana salah satu sektor yang dibahas adalah Mode 4. Melalui perundingan bilateral, Indonesia dapat lebih leluasa memperjuangkan kepentingannya, mengingat tidak ada pesaing lain yang akan menikmati hasil perundingan tersebut.
5. Indonesia sebaiknya meningkatkan kerja sama dengan negara-negara penempatan TKI dengan memperluas kerja sama di sektor-sektor lain melalui kerja sama perdagangan, yang dilakukan dengan menggunakan prinsip-prinsip GATS. Hal ini dimaksudkan agar Indonesia mendapatkan

UNIVERSITAS INDONESIA



manfaat lain berupa perluasan akses pasar di sektor-sektor lain. Dengan diterapkannya prinsip-prinsip GATS (MFN, *national treatment*, transparansi, peraturan domestik, pengakuan, akses pasar, dan liberalisasi bertahap), maka TKI akan lebih terlindungi. Misalnya, kesetaraan dalam memperoleh upah, dan fasilitas-fasilitas lain yang sama dengan tenaga kerja lokal atau TKA yang berasal dari negara lain.

6. Dengan adanya prinsip *single undertaking* dalam perundingan, Indonesia sebaiknya sudah menetapkan sektor mana yang merupakan kekuatan dan kelemahan Indonesia dan mitra rundingnya, sehingga Indonesia dapat memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dari sektor unggulan yang dimiliki Indonesia.



## DAFTAR PUSTAKA

- Achdiat Atmawinata, et. al., "Kedalaman Struktur Industri yang Mempunyai Daya Saing di Pasar Global: Kajian *Capacity Building* Industri Manufaktur melalui Implementasi MIDEK-IJEPA." <http://www.depperin.go.id/IND/Publikasi/Ijepa/struktur.pdf>. Diunduh 10 Mei 2010.
- Adlung, Rudolf dan Aaditya Mattoo. "The GATS" dalam *A Handbook of International Trade in Services*. Edited by Aaditya Mattoo, Robert M. Stern dan Gianni Zanini. New York: Oxford University Press, 2008, hal. 77.
- "Agreement between The Republic of Indonesia and Japan for an Economic Partnership (IJ-EPA)," [http://ditjenkpi.depdag.go.id/index.php?module=news\\_detail&news\\_category\\_id=5](http://ditjenkpi.depdag.go.id/index.php?module=news_detail&news_category_id=5). Diakses 10 Mei 2010.
- ASEAN. *ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS)*.
- Bhala, Raj. *International Trade Law: Interdisciplinary Theory and Practice*. Cet. 3. Danvers: LexisNexis, 2008.
- Brotosusilo, Agus. "Globalisasi Ekonomi dan Perdagangan Internasional: Studi tentang Kesiapan Hukum Indonesia Melindungi Produksi Dalam Negeri Melalui Undang-undang Anti Dumping dan *Safeguard*." Ringkasan Disertasi Doktor Universitas Indonesia, 2006 dalam Agus Brotosusilo. "Teori Hukum: Hukum Perdagangan Internasional." Materi Kuliah Program Magister Hukum Universitas Indonesia, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Paradigma Kajian Empiris dan Normatif*. Jakarta: FHUI, 2008.
- \_\_\_\_\_, et al., *Penulisan Hukum: Buku Pegangan Dosen*. Jakarta: Konsorsium Ilmu Hukum, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1994.
- Carzaniga, Antonia "The GATS, Mode 4, and Pattern of Commitments," dalam *Moving People to Deliver Services*. Edited by Aaditya Mattoo dan Antonia Carzaniga. Washington, D.C.: World Bank and Oxford University Press, 2003.
- Cattaneo, Olivier dan Julia Nielson. "Service Providers on the Move: The Economic Impact of Mode 4."

UNIVERSITAS INDONESIA

[http://www.oalis.oecd.org/oalis/2002doc.nsf/LinkTo/NT00002C0A/\\$FILE/JT00141168.PDF](http://www.oalis.oecd.org/oalis/2002doc.nsf/LinkTo/NT00002C0A/$FILE/JT00141168.PDF). Diunduh 10 Maret 2010.

Chauduri, Sumanta, Aaditya Mattoo dan Richard Self. "Moving People to Deliver Services: How Can the WTO Help?" Policy Research Working Paper 3238, Maret 2004. Washington D.C.: The World Bank, 2004.

Copeland, Brian dan Aaditya Mattoo. "The Basic Economics of Services Trade" dalam *A Handbook of International Trade in Services*. Edited by Aaditya Mattoo, Robert M. Stern dan Gianni Zanini. New York: Oxford University Press, 2008, hal. 87-89.

Denzin, Norman K. dan Yvonna S. Lincoln, eds. *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage Publications, 1994.

Departemen Luar Negeri, Direktorat Jenderal Multilateral, Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi dan HKI. *Sekilas WTO (World Trade Organization)*, Edisi Keempat.

Departemen Perdagangan. "Penyusunan Catatan Perdagangan Indonesia Edisi April 2010." [http://www.depdag.go.id/index.php?option=media\\_cetak&task=detil&itemid=051302&idpub=8&id=116](http://www.depdag.go.id/index.php?option=media_cetak&task=detil&itemid=051302&idpub=8&id=116). Diunduh 1 Juni 2010.

Dey, Dipankar. "Movement of Natural Persons (Mode-4) Under GATS: Advantage Developing Countries." [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=949435](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=949435). Diunduh 5 Maret 2003.

Fisher, Roger dan Willian Ury, *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*. New York: Penguin Books, 1983.

Garcia, Frank J. "Globalization and the Theory of International Law." *Paper 93*. Boston College Law School, 2005.

\_\_\_\_\_. *Trade, Inequality, and Justice: Toward a Liberal Theory of Just Trade*. New York: Transnational Publisher, Inc., 2003.

Goode, Walter. *Dictionary of Trade Policy Terms*. Fifth Edition. New York: Cambridge University Press, 2007.

Hamanaka, Shintaro. "Services Liberalization: Global and Regional Perspectives." [http://www.unescap.org/tid/projects/egmtf\\_s2Shintaro.pdf](http://www.unescap.org/tid/projects/egmtf_s2Shintaro.pdf). Diunduh 2 Mei 2010.

"Hong Kong Ministerial Declaration."  
[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min05\\_e/final\\_annex\\_e.htm#annexc](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_annex_e.htm#annexc). Diunduh 11 April 2010.

*Indonesia Japan Economic Partnership Agreement (IJEPA).*

"Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement (IJEPA) Perjanjian Kemitraan Ekonomi Indonesia-Jepang,"  
[http://www.indonesianembassy.jp/perdagangan/manfaat\\_epa.pdf](http://www.indonesianembassy.jp/perdagangan/manfaat_epa.pdf). Diunduh 17 April 2010.

Indonesia. *Undang-undang Dasar 1945.*

\_\_\_\_\_. *Undang-undang Tentang Hak Asasi Manusia.* UU No. 39, LN No. 165 Tahun 1999, TLN No. 3886.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Tentang Ketenagakerjaan.* UU No. 13, LN No. 39 Tahun 2003, TLN No. 4279.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.* UU No. 39, LN No. 133 Tahun 2004, TLN No. 4445.

International Trade Centre UNCTAD/WTO and Commonwealth Secretariat. *Business Guide to The Uruguay Round.* Geneva: International Trade Centre UNCTAD/WTO dan Commonwealth Secretariat, 1996.

"Introduction to ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS),"  
[http://www.mypsd.com/Website/1Intro/Intro\\_AFAS.pdf](http://www.mypsd.com/Website/1Intro/Intro_AFAS.pdf). Diunduh 2 Mei 2010.

Jansen, Marion dan Roberta Piermartini. "The Impact of Mode 4 on Trade in Goods and Services."  
[http://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd200407\\_e.doc](http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd200407_e.doc). Diunduh 1 Maret 2010.

Kategekwa, Joy. "Extension of Mode 4 Commitments to Include Unskilled Workers in the WTO. A Win Win Solution, especially for LDCs."  
<http://www.oecd.org/dataoecd/5/26/37501680.pdf>. Diunduh 1 Maret 2010.

Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi. *Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing.* Permenakertrans No. PER.02MEN/III/2008.

- \_\_\_\_\_. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Tentang Pendidikan dan Pelatihan Kerja bagi Calon Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Permenakertrans No. PER.23/MEN/IX/2009.
- Khor, Martin. "Services Talks Move Slowly, Developing Countries Skeptical on Further Liberalisation." [www.twinside.org.sg/title2/ttcd/EG-03.doc](http://www.twinside.org.sg/title2/ttcd/EG-03.doc). Diunduh 22 Mei 2010.
- Krajewski, Markus. *National Regulation and Trade Liberalization in Services*. The Hague: Kluwer Law International, 2003.
- Magdeleine, Joscelyn dan Andreas Maurer. "Measuring GATS Mode 4 Trade Flows." [http://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd200805\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd200805_e.pdf). Diunduh 5 Maret 2010.
- Malhotra, Kamal. *Making Global Trade Work For People*. New York: Earthscan Publications Ltd., 2003.
- Mamdouh, Hamid. "Mode 4 – Definition, Commitments, State of Play in the Negotiations." Presentasi ini disiapkan untuk WTO Symposium Mode 4 of the GATS, Taking Stock and Moving Forward, Jenewa, 22-23 September 2008.
- Manning, Chris dan Mathew Cronin. "Indonesia's Interests in Labour Services at Various International Trade Negotiations – Draft Policy Tenaga Kerja Indonesia di Berbagai Perundingan Perdagangan Internasional Research Paper." Makalah disampaikan pada Seminar Kepentingan Bidang Jasa, Jakarta, Februari 2008.
- \_\_\_\_\_. "Kepentingan Indonesia dalam Jasa Tenaga Kerja di Berbagai Perundingan Perdagangan Internasional." Laporan Mei 2008.
- Mattoo, Aaditya. "Introduction and Overview," dalam *Moving People to Deliver Services*. Edited by Aaditya Mattoo dan Antonia Carzaniga. Washington, D.C.: World Bank and Oxford University Press, 2003.
- \_\_\_\_\_, dan Antonia Carzaniga. *Moving People to Deliver Services*. Washington, D.C.: World Bank and Oxford University Press, 2003.
- "Ministerial Declaration." [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm#services](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm#services). Diakses 5 Maret 2010.
- "Movement of Natural Persons," [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/movement\\_persons\\_e/movement\\_persons\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/movement_persons_e/movement_persons_e.htm). Diakses 5 Maret 2010.

Nielson, Julia. "Labor Mobility in Regional Trade Agreements" dalam *Moving People to Deliver Services*. Edited by Aaditya Matoo and Antonia Carzaniga. Washington, D.C.: World Bank and Oxford University Press, 2003.

\_\_\_\_\_. "Service Providers on the Move: A Closer Look at Labour Mobility and the GATS." [http://www.oalis.oecd.org/olis/2001doc.nsf/LinkTo/NT00000BC2/\\$FILE/JT00121120.PDF](http://www.oalis.oecd.org/olis/2001doc.nsf/LinkTo/NT00000BC2/$FILE/JT00121120.PDF). Diunduh 10 Maret 2010.

\_\_\_\_\_. dan Daria Taglioni. "A Quick Guide to the GATS and Mode 4." Makalah disampaikan pada OCED – World Bank – IOM Seminar on Trade and Migration, Geneva, 12 – 14 November 2003.

Oemar, Mohamad. "Prinsip Non-Diskriminasi dan Hambatan Perdagangan dalam Sistem Perdagangan Multilateral WTO" dalam *Transaksi Perdagangan Internasional*, cet. 2. Diedit oleh Emmy Yuhassarie. Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 2005, hal. 119.

Pangestu, Mari Elka. "Sambutan Seminar Kepentingan Bidang Jasa Tenaga Kerja Indonesia di Berbagai Perundingan Perdagangan Internasional." Sambutan disampaikan pada Seminar Kepentingan Bidang Jasa Tenaga Kerja Indonesia di Berbagai Perundingan Perdagangan Internasional, Jakarta, Februari 2008.

Panizzon, Marion. "GATS Mode 4, Trade and Non-Trade Agreements: Treaties as Tools for Global Migration Management." Submission for the 2<sup>nd</sup> Annual Trapca Trade Research Forum, Arusha, 30-31 Juli 2009.

\_\_\_\_\_. "Trade and Labor Migration: GATS Mode 4 and Migration Agreements," *Dialogue on Globalization* (Januari 2010): 12-23.

Policy Brief OECD. "Service Providers on the Move: Labour Mobility and the WTO General Agreement on Trade in Services." <http://www.oecd.org/dataoecd/23/13/8890089>. Diunduh 10 Februari 2010.

Rae, Dian Ediana. "Pengantar GATT, WTO dan TRIPS" dalam *Transaksi Perdagangan Internasional*. Diedit oleh Emmy Yuhassarie. Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 2005, hal. 24.

\_\_\_\_\_. "Pengantar Singkat World Trade Organization" dalam *Transaksi Perdagangan Internasional*, cet. 2. Diedit oleh Emmy Yuhassarie. Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 2005, hal. 60-61.

- Ramadhani, Banny R. "Prinsip Transparansi dalam Perdagangan Jasa: Kedudukan, Peran dan Penerapan," *Indonesia dan WTO* (Edisi V 2008): 28.
- Self, Richard J. dan B.K. Zutshi, "Mode 4: Negotiating Challenges and Opportunities," dalam *Moving People to Deliver Services*. Edited by Aaditya Mattoo dan Antonia Carzaniga. Washington, D.C.: World Bank and Oxford University Press, 2003.
- Sen, Rahul dan Ramkishan Rajan. "Liberalization of Market Access in GATS Mode 4 and Its Importance for Developing Countries." [http://www.freewebs.com/rrajan01/Microsoft%20Word%20%20UNESCAP\\_POLICYBRIEFMode4\\_final\\_2.pdf](http://www.freewebs.com/rrajan01/Microsoft%20Word%20%20UNESCAP_POLICYBRIEFMode4_final_2.pdf). Diunduh 1 Maret 2010.
- "Services," <http://www.aseansec.org.6626.htm>. Diakses 2 Mei 2010.
- Soekanto, Sarjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press, 1996.
- "Tujuan Padat Karya," <http://www.binapenta.go.id/mod.php?m=2&i=107&p=Tujuan>. Diakses 2 Juni 2010.
- UNCTAD Secretariat. "Increasing the Participation of Developing Countries through Liberalization of Market Access in GATS Mode 4 for Movement of Natural Persons Supplying Services." Catatan disampaikan pada Expert Meeting on Market Access Issues in Mode 4 (Movement of Natural Persons to Supply Services) and Effective Implementation of Article IV on Increasing the Participation of Developing Countries, Geneva, 29-31 Juli 2003.
- United Nations Conference on Trade and Development. *Globalization and Liberalization Effects of International Economic Relations on Poverty*. New York: United Nations, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Trade in Services: Sectoral Issues*. New York: United Nations, 1989.
- \_\_\_\_\_. "The Outcome of The Uruguay Round: An Initial Assesment." Supporting Papers to The Trade and Development Report, 1994.
- \_\_\_\_\_. *2004 Development and Globalization: Facts and Figures*. New York: United Nations, 2004.
- United Nations, Economic Commision for Europe. *Services in Transition Economies*. Geneva: United Nations Publications, 2001.

Van den Bossche, Peter. *The Law and Policy of the World Trade Organization*. New York: Cambridge University Press, 2008.

Winters, Alan, Terrie Walmsley dan Zhen Kun Wang. *Liberalising Labour Mobility Under the GATS*. London: Commonwealth Secretariat, 2003.

\_\_\_\_\_, Terrie L. Walmsley, Zhen Kun Wang dan Roman Grynberg. "Negotiating the Liberalisation of the Temporary Movement of Natural Persons." *Economics Discussion Paper 87* (University of Sussex, Brighton, 2002).

\_\_\_\_\_, *et al.* "Liberalising Temporary Movement of Natural Persons: An Agenda for the Development Round." [http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/liberalising\\_temporary\\_movement\\_LAW.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/liberalising_temporary_movement_LAW.pdf). Diunduh 7 Maret 2010.

World Trade Organization. *The World Trade Organization*. Geneva: World Trade Organization, 2009.

\_\_\_\_\_. *10 Benefits of the WTO Trading System*. Geneva: World Trade Organization, 2008.

\_\_\_\_\_. *10 Common Misunderstandings about the WTO*. Geneva: World Trade Organization, 2007.

\_\_\_\_\_. *Understanding the WTO*. Geneva: World Trade Organization, 2005.

World Trade Organization and OCED. "Background Note on GATS Mode 4 and Its Information Needs." Meeting of the Technical Subgroup on Movement of Natural Persons – Mode 4, Paris, 31 Januari – 1 Februari 2005.

WTO. *General Agreement on Trade in Services (GATS)*.

WTO Document JOB (08)/93.

WTO Document MTN.GNS/W/120.

WTO Document S/CSS/W/12.

WTO Document S/C/W/75.

WTO Document S/C/W/301.

WTO Document S/L/92.

WTO Document TN/S/33.

UNIVERSITAS INDONESIA



WTO Document TN/S/O/IDN.

WTO Document TN/S/W/14.

WTO Document TN/S/W/31.

WTO Document WT /L/579.

WTO Trade in Services Division. *A Handbook on the GATS Agreement*. New York: Cambridge University Press, 2005.

Zacharias, Diana. "Article I GATS (Scope and Definition)" dalam *WTO-Trade in Services*. Diedit oleh R. Wolfrum, P.T. Stoll dan C. Feinäugle. Max-Planck Commentaries on World Trade Law: Brill Publishers, 2008.



UNIVERSITAS INDONESIA



Article XXVII Denial of Benefits  
 Article XXVIII Definitions  
 Article XXIX Annexes

Annex on Article II Exemptions  
 Annex on Movement of Natural Persons Supplying Services under the Agreement  
 Annex on Air Transport Services  
 Annex on Financial Services  
 Second Annex on Financial Services  
 Annex on Negotiations on Maritime Transport Services  
 Annex on Telecommunications  
 Annex on Negotiations on Basic Telecommunications

## GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES

Members,

Recognizing the growing importance of trade in services for the growth and development of the world economy,

Wishing to establish a multilateral framework of principles and rules for trade in services with a view to the expansion of such trade under conditions of transparency and progressive liberalization and as a means of promoting the economic growth of all trading partners and the development of developing countries;

Desiring the early achievement of progressively higher levels of liberalization of trade in services through successive rounds of multilateral negotiations aimed at promoting the interests of all participants on a mutually advantageous basis and at securing an overall balance of rights and obligations, while giving due respect to national policy objectives;

Recognizing the right of Members to regulate, and to introduce new regulations, on the supply of services within their territories in order to meet national policy objectives and, given asymmetries existing with respect to the degree of development of services regulations in different countries, the particular need of developing countries to exercise this right;

Desiring to facilitate the increasing participation of developing countries in trade in services and the expansion of their service exports including, *inter alia*, through the strengthening of their domestic services capacity and its efficiency and competitiveness;

Taking particular account of the serious difficulty of the least-developed countries in view of their special economic situation and their development, trade and financial needs;

Hereby agree as follows:

## GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES

### PART I SCOPE AND DEFINITION

Article I Scope and Definition

### PART II GENERAL OBLIGATIONS AND DISCIPLINES

Article II Most-Favoured-Nation Treatment  
 Article III Transparency  
 Article III bis Disclosure of Confidential Information  
 Article IV Increasing Participation of Developing Countries  
 Article V Economic Integration  
 Article V bis Labour Markets Integration Agreements  
 Article VI Domestic Regulation  
 Article VII Recognition  
 Article VIII Monopolies and Exclusive Service Suppliers  
 Article IX Business Practices  
 Article X Emergency Safeguard Measures  
 Article XI Payments and Transfers  
 Article XII Reservations to Safeguard the Balance of Payments  
 Article XIII Government Procurement  
 Article XIV General Exceptions  
 Article XIV bis Security Exceptions  
 Article XV Subsidies

### PART III SPECIFIC COMMITMENTS

Article XVI Market Access  
 Article XVII National Treatment  
 Article XVIII Additional Commitments

### PART IV PROGRESSIVE LIBERALIZATION

Article XIX Negotiation of Specific Commitments  
 Article XX Schedules of Specific Commitments  
 Article XXI Modification of Schedules

### PART V INSTITUTIONAL PROVISIONS

Article XXII Consultation  
 Article XXIII Dispute Settlement and Enforcement  
 Article XXIV Council for Trade in Services  
 Article XXV Technical Cooperation  
 Article XXVI Relationship with Other International Organizations

*Most-Favoured-Nation Treatment*

1. With respect to any measure covered by this Agreement, each Member shall accord immediately and unconditionally to services and service suppliers of any other Member treatment no less favourable than that it accords to like services and service suppliers of any other country.
2. A Member may maintain a measure inconsistent with paragraph 1 provided that such a measure is listed in, and meets the conditions of, the Annex on Article II Exemptions.
3. The provisions of this Agreement shall not be so construed as to prevent any Member from conferring or according advantages to adjacent countries in order to facilitate exchanges limited to contiguous frontier zones of services that are both locally produced and consumed.

*Article III*

*Transparency*

1. Each Member shall publish promptly and, except in emergency situations, at the latest by the time of their entry into force, all relevant measures of general application which pertain to or affect the operation of this Agreement. International agreements pertaining to or affecting trade in services to which a Member is a signatory shall also be published.
2. Where publication as referred to in paragraph 1 is not practicable, such information shall be made otherwise publicly available.
3. Each Member shall promptly and at least annually inform the Council for Trade in Services of the introduction of any new, or any changes to existing, laws, regulations or administrative guidelines which significantly affect trade in services covered by its specific commitments under this Agreement.
4. Each Member shall respond promptly to all requests by any other Member for specific information on any of its measures of general application or international agreements within the meaning of paragraph 1. Each Member shall also establish one or more enquiry points to provide specific information to other Members, upon request, on all such matters as well as those subject to the notification requirement in paragraph 3. Such enquiry points shall be established within two years from the date of entry into force of the Agreement. Appropriate flexibility with respect to the time-limit within which such enquiry points are to be established may be agreed upon for individual developing country Members. Enquiry points need not be depositories of laws and regulations.
5. Any Member may notify to the Council for Trade in Services any measure, taken by any other Member, which it considers affects the operation of this Agreement.

PART I

SCOPE AND DEFINITION

*Article I*

*Scope and Definition*

1. This Agreement applies to measures by Members affecting trade in services.
2. For the purposes of this Agreement, trade in services is defined as the supply of a service:
  - (a) from the territory of one Member into the territory of any other Member;
  - (b) in the territory of one Member to the service consumer of any other Member;
  - (c) by a service supplier of one Member, through commercial presence in the territory of any other Member;
  - (d) by a service supplier of one Member, through presence of natural persons of a Member in the territory of any other Member.
3. For the purposes of this Agreement:
  - (a) "measures by Members" means measures taken by:
    - (i) central, regional or local governments and authorities, and
    - (ii) non-governmental bodies in the exercise of powers delegated by central, regional or local governments or authorities;

In fulfilling its obligations and commitments under the Agreement, each Member shall take such reasonable measures as may be available to it to ensure their observance by regional and local governments and authorities and non-governmental bodies within its territory;

- (b) "service" includes any service in any sector except services supplied in the exercise of governmental authority;
- (c) "a service supplied in the exercise of governmental authority" means any service which is supplied neither on a commercial basis, nor in competition with one or more service suppliers

PART II

GENERAL OBLIGATIONS AND DISCIPLINES

*Article II*

### Article III bis

#### Disclosure of Confidential Information

Nothing in this Agreement shall require any Member to provide confidential information, the disclosure of which would impede law enforcement, or otherwise be contrary to the public interest, or which would prejudice legitimate commercial interests of particular enterprises, public or private.

### Article IV

#### Increasing Participation of Developing Countries

1. The increasing participation of developing country Members in world trade shall be facilitated through negotiated specific commitments, by different Members pursuant to Parts III and IV of this Agreement, relating to:

- (a) the strengthening of their domestic services capacity and its efficiency and competitiveness, *inter alia* through access to technology on a commercial basis;
- (b) the improvement of their access to distribution channels and information networks; and
- (c) the liberalization of market access in sectors and modes of supply of export interest to them.

2. Developed country Members, and to the extent possible other Members, shall establish contact points within two years from the date of entry into force of the WTO Agreement to facilitate the access of developing country Members' service suppliers to information, related to their respective markets, concerning

- (a) commercial and technical aspects of the supply of services;
- (b) registration, recognition and obtaining of professional qualifications; and
- (c) the availability of services technology.

3. Special priority shall be given to the least-developed country Members in the implementation of paragraphs 1 and 2. Particular account shall be taken of the serious difficulty of the least-developed countries in accepting negotiated specific commitments in view of their special economic situation and their development, trade and financial needs.

### Article V

#### Economic Integration

1. This Agreement shall not prevent any of its Members from being a party to or entering into an agreement liberalizing trade in services between or among the parties to such an agreement, provided that such an agreement:

- (a) has substantial sectoral coverage<sup>1</sup>; and
- (b) provides for the absence or elimination of substantially all discrimination, in the sense of Article XVII between or among the parties, in the sectors covered under subparagraph (a), through:
  - (i) elimination of existing discriminatory measures, and/or
  - (ii) prohibition of new or more discriminatory measures,either at the entry into force of that agreement or on the basis of a reasonable time-frame, except for measures permitted under Articles XI, XII, XIV and XV bis

2. In evaluating whether the conditions under paragraph 1(b) are met, consideration may be given to the relationship of the agreement to a wider process of economic integration or trade liberalization among the countries concerned.

3. (a) Where developing countries are parties to an agreement of the type referred to in paragraph 1, flexibility shall be provided for regarding the conditions set out in paragraph 1, particularly with reference to subparagraph (b) thereof, in accordance with the level of development of the countries concerned, both overall and in individual sectors and sub-sectors.

(b) Notwithstanding paragraph 6, in the case of an agreement of the type referred to in paragraph 1 involving only developing countries, more favourable treatment may be granted to juridical persons owned or controlled by natural persons of the parties to such an agreement.

4. Any agreement referred to in paragraph 1 shall be designed to facilitate trade between the parties to the agreement and shall not in respect of any Member outside the agreement raise the overall level of barriers to trade in services within the respective sectors or sub-sectors compared to the level applicable prior to such an agreement.

5. If, in the conclusion, engagement or any significant modification of any agreement under paragraph 1, a Member intends to withdraw or modify a specific commitment inconsistently with the terms and conditions set out in its Schedule, it shall provide at least 90 days advance notice of such modification or withdrawal and the procedure set forth in paragraphs 2, 3 and 4 of Article XXI shall apply.

6. A service supplier of any other Member that is a juridical person constituted under the laws of a party to an agreement referred to in paragraph 1 shall be entitled to treatment granted under such agreement, provided that it engages in substantive business operations in the territory of the parties to such agreement.

7. (a) Members which are parties to any agreement referred to in paragraph 1 shall promptly notify any such agreement and any engagement or any significant modification of that agreement to the Council for Trade in Services. They shall also make

<sup>1</sup> This condition is understood in terms of number of sectors, volume of trade affected and modes of supply. In order to meet this condition, agreements should not provide for the *a priori* exclusion of any mode of supply.

(b) The provisions of subparagraph (a) shall not be construed to require a Member to institute such tribunals or procedures where this would be inconsistent with its constitutional structure or the nature of its legal system.

3. Where authorization is required for the supply of a service in which a specific commitment has been made, the competent authorities of a Member shall, within a reasonable period of time after the submission of an application considered complete under domestic laws and regulations, inform the applicant of the decision concerning the application. At the request of the applicant, the competent authorities of the Member shall provide, without undue delay, information concerning the status of the application.

4. With a view to ensuring that measures relating to qualification requirements and procedures, technical standards and licensing requirements do not constitute unnecessary barriers to trade in services, the Council for Trade in Services shall, through appropriate bodies it may establish, develop any necessary disciplines. Such disciplines shall aim to ensure that such requirements are, *inter alia*:

- (a) based on objective and transparent criteria, such as competence and the ability to supply the service;
- (b) not more burdensome than necessary to ensure the quality of the service;
- (c) in the case of licensing procedures, not in themselves a restriction on the supply of the service.

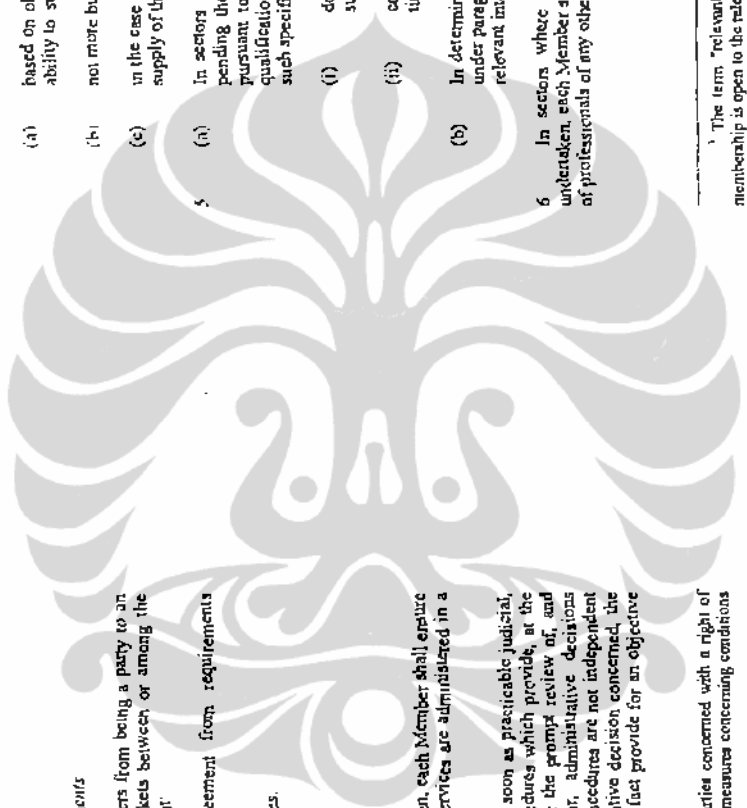
5. In sectors in which a Member has undertaken specific commitments, pending the entry into force of disciplines developed in these sectors pursuant to paragraph 4, the Member shall not apply licensing and qualification requirements and technical standards that nullify or impair such specific commitments in a manner which:

- (i) does not comply with the criteria outlined in subparagraphs 4(a), (b) or (c); and
- (ii) could not reasonably have been expected of that Member at the time the specific commitments in those sectors were made.

(b) In determining whether a Member is in conformity with the obligation under paragraph 5(a), account shall be taken of international standards of relevant international organizations<sup>3</sup> applied by that Member.

6. In sectors where specific commitments regarding professional services are undertaken, each Member shall provide for adequate procedures to verify the competence of professionals of any other Member.

<sup>3</sup> The term "relevant international organizations" refers to international bodies whose membership is open to the relevant bodies of at least all Members of the WTO.



available to the Council such relevant information as may be requested by it. The Council may establish a working party to examine such an agreement or enlargement or modification of that agreement and to report to the Council on its consistency with this Article.

(b) Members which are parties to any agreement referred to in paragraph 1 which is implemented on the basis of a time-frame shall report periodically to the Council for Trade in Services on its implementation. The Council may establish a working party to examine such reports if it deems such a working party necessary.

(c) Based on the reports of the working parties referred to in subparagraphs (a) and (b), the Council may make recommendations to the parties as it deems appropriate.

8. A Member which is a party to any agreement referred to in paragraph 1 may not seek compensation for trade benefits that may accrue to any other Member from such agreement.

*Article V bis*

*Labour-Market Integration Agreements*

This Agreement shall not prevent any of its Members from being a party to an agreement establishing full integration<sup>1</sup> of the labour markets between or among the parties to such an agreement, provided that such an agreement:

- (a) exempts citizens of parties to the agreement from requirements concerning residency and work permits;
- (b) is notified to the Council for Trade in Services.

*Article VI*

*Domestic Regulation*

1. In sectors where specific commitments are undertaken, each Member shall ensure that all measures of general application affecting trade in services are administered in a reasonable, objective and impartial manner.

(a) Each Member shall maintain or institute as soon as practicable judicial, arbitral or administrative tribunals or procedures which provide, at the request of an affected service supplier, for the prompt review of, and where justified, appropriate remedies for, administrative decisions affecting trade in services. Where such procedures are not independent of the agency entrusted with the administrative decision concerned, the Member shall ensure that the procedures in fact provide for an objective and impartial review.

<sup>1</sup> Typically, such integration provides citizens of the parties concerned with a right of free entry to the employment markets of the parties and includes measures concerning conditions of pay, other conditions of employment and social benefits.

*Article VII  
Recognition*

1. For the purposes of the fulfilment, in whole or in part, of its standards or criteria for the authorization, licensing or certification of services suppliers, and subject to the requirements of paragraph 3, a Member may recognize the education or experience obtained, requirements met, or licenses or certifications granted in a particular country. Such recognition, which may be achieved through harmonization or otherwise, may be based upon an agreement or arrangement with the country concerned or may be accorded autonomously.
2. A Member that is a party to an agreement or arrangement of the type referred to in paragraph 1, whether existing or future, shall afford adequate opportunity for other interested Members to negotiate their accession to such an agreement or arrangement or to negotiate comparable ones with it. Where a Member accords recognition autonomously, it shall afford adequate opportunity for any other Member to demonstrate that education, experience, licenses, or certifications obtained or requirements met in that other Member's territory should be recognized.
3. A Member shall not accord recognition in a manner which would constitute a means of discrimination between countries in the application of its standards or criteria for the authorization, licensing or certification of services suppliers, or a disguised restriction on trade in services.
4. Each Member shall

(a) within 12 months from the date on which the WTO Agreement takes effect for it, inform the Council for Trade in Services of its existing recognition measures and state whether such measures are based on agreements or arrangements of the type referred to in paragraph 1;

(b) promptly inform the Council for Trade in Services as far in advance as possible of the opening of negotiations on an agreement or arrangement of the type referred to in paragraph 1 in order to provide adequate opportunity to any other Member to indicate their interest in participating in the negotiations before they enter a substantive phase;

(c) promptly inform the Council for Trade in Services when it adopts new recognition measures or significantly modifies existing ones and state whether the measures are based on an agreement or arrangement of the type referred to in paragraph 1.

5. Wherever appropriate, recognition should be based on multilaterally agreed criteria in appropriate cases. Members shall work in cooperation with relevant intergovernmental and non-governmental organizations towards the establishment and adoption of common international standards and criteria for recognition and common international standards for the practice of relevant services trades and professions.

*Article VIII  
Monopolies and Exclusive Service Suppliers*

1. Each Member shall ensure that any monopoly supplier of a service in its territory does not, in the supply of the monopoly service in the relevant market, act in a manner inconsistent with that Member's obligations under Article II and specific commitments.
2. Where a Member's monopoly supplier competes, either directly or through an affiliated company, in the supply of a service outside the scope of its monopoly rights and which is subject to that Member's specific commitments, the Member shall ensure that such a supplier does not abuse its monopoly position to act in its territory in a manner inconsistent with such commitments.
3. The Council for Trade in Services may, at the request of a Member which has a reason to believe that a monopoly supplier of a service of any other Member is acting in a manner inconsistent with paragraph 1 or 2, request the Member establishing, maintaining or authorizing such supplier to provide specific information concerning the relevant operations.
4. If, after the date of entry into force of the WTO Agreement, a Member grants monopoly rights regarding the supply of a service covered by its specific commitments, that Member shall notify the Council for Trade in Services no later than three months before the intended implementation of the grant of monopoly rights and the provisions of paragraphs 2, 3 and 4 of Article XXII shall apply.
5. The provisions of this Article shall also apply to cases of exclusive service suppliers, where a Member, formally or in effect, (a) authorizes or establishes a small number of service suppliers and (b) substantially prevents competition among those suppliers in its territory.

*Article IX*

*Business Practices*

1. Members recognize that certain business practices of service suppliers, other than those falling under Article VIII, may restrain competition and thereby restrict trade in services.
2. Each Member shall, at the request of any other Member, enter into consultations with a view to eliminating practices referred to in paragraph 1. The Member addressed shall accord full and sympathetic consideration to such a request and shall cooperate through the supply of publicly available non-confidential information of relevance to the matter in question. The Member addressed shall also provide other information available to the requesting Member, subject to its domestic law and to the conclusion of a satisfactory agreement concerning the safeguarding of its confidentiality by the requesting Member.

*Article X*

*Emergency Safeguard Measures*

1. There shall be multilateral negotiations on the question of emergency safeguard measures based on the principle of non-discrimination. The results of such negotiations

(d) shall not exceed those necessary to deal with the circumstances described in paragraph 1;

(e) shall be temporary and be phased out progressively as the situation specified in paragraph 1 improves.

3. In determining the incidence of such restrictions, Members may give priority to the supply of services which are more essential to their economic or development programmes. However, such restrictions shall not be adopted or maintained for the purpose of protecting a particular service sector.

4. Any restrictions adopted or maintained under paragraph 1, or any changes therein, shall be promptly notified to the General Council.

5. (a) Members applying the provisions of this Article shall consult promptly with the Committee on Balance-of-Payments Restrictions on restrictions adopted under this Article.

(b) The Ministerial Conference shall establish Procedures<sup>4</sup> for periodic consultations with the objective of enabling such recommendations to be made to the Member concerned as it may deem appropriate.

(c) Such consultations shall assess the balance-of-payment situation of the Member concerned and the restrictions adopted or maintained under this Article, taking into account, *inter alia*, such factors as:

(i) the nature and extent of the balance-of-payments and the external financial difficulties;

(ii) the external economic and trading environment of the consulting Member;

(iii) alternative corrective measures which may be available.

(d) The consultations shall address the compliance of any restrictions with paragraph 2, in particular the progressive phase-out of restrictions in accordance with paragraph 2(e)

(e) In such consultations, all findings of statistical and other facts presented by the International Monetary Fund relating to foreign exchange, monetary reserves and balance of payments, shall be accepted and conclusions shall be based on the assessment by the Fund of the balance-of-payments and the external financial situation of the consulting Member.

6. If a Member which is not a member of the International Monetary Fund wishes to apply the provisions of this Article, the Ministerial Conference shall establish a review procedure and any other procedures necessary.

<sup>4</sup> It is understood that the procedures under paragraph 5 shall be the same as the GATT 1991 procedures.

shall enter into effect on a date not later than three years from the date of entry into force of the WTO Agreement.

2. In the period before the entry into effect of the results of the negotiations referred to in paragraph 1, any Member may, notwithstanding the provisions of paragraph 1 of Article XXI, notify the Council on Trade in Services of its intention to modify or withdraw a specific commitment after a period of one year from the date on which the commitment enters into force; provided that the Member shows cause to the Council that the modification or withdrawal cannot await the lapse of the three-year period provided for in paragraph 1 of Article XXI.

3. The provisions of paragraph 2 shall cease to apply three years after the date of entry into force of the WTO Agreement.

Article XI

Payments and Transfers

1. Except under the circumstances envisaged in Article XII, a Member shall not apply restrictions on international transfers and payments for current transactions relating to its specific commitments.

2. Nothing in this Agreement shall affect the rights and obligations of the members of the International Monetary Fund under the Articles of Agreement of the Fund, including the use of exchange actions which are in conformity with the Articles of Agreement, provided that a Member shall not impose restrictions on any capital transactions inconsistently with its specific commitments regarding such transactions, except under Article XII or at the request of the Fund.

Article XII

Restrictions to Safeguard the Balance of Payments

1. In the event of serious balance-of-payments and external financial difficulties or threat thereof, a Member may adopt or maintain restrictions on trade in services on which it has undertaken specific commitments, including on payments or transfers for transactions related to such commitments. It is recognized that particular pressures on the balance of payments of a Member in the process of economic development or economic transition may necessitate the use of restrictions to ensure, *inter alia*, the maintenance of a level of financial reserves adequate for the implementation of its programme of economic development or economic transition.

2. The restrictions referred to in paragraph 1:

(a) shall not discriminate among Members;

(b) shall be consistent with the Articles of Agreement of the International Monetary Fund;

(c) shall avoid unnecessary damage to the commercial, economic and financial interests of any other Member.



## Article XIII

### Government Procurement

1 Articles I, XVI and XVII shall not apply to laws, regulations or requirements governing the procurement by governmental agencies of services purchased for governmental purposes and not with a view to commercial sale or with a view to use in the supply of services for commercial sale.

2 There shall be multilateral negotiations on government procurement in services under this Agreement within two years from the date of entry into force of the WTO Agreement.

## Article XIV

### General Exceptions

Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where like conditions prevail, or a disguised restriction on trade in services, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any Member of measures

- (a) necessary to protect public morals or to maintain public order;
- (b) necessary to protect human, animal or plant life or health;
- (c) necessary to secure compliance with laws or regulations which are not inconsistent with the provisions of this Agreement including those relating to:
  - (i) the prevention of deceptive and fraudulent practices or to deal with the effects of a default on services contracts;
  - (ii) the protection of the privacy of individuals in relation to the processing and dissemination of personal data and the protection of confidentiality of individual records and accounts;
  - (iii) safety;
- (d) inconsistent with Article XVII, provided that the difference in treatment is aimed at ensuring the equitable or effective imposition or collection of direct taxes in respect of services or service suppliers of other Members;

<sup>1</sup> The public order exception may be invoked only where a genuine and sufficiently serious threat is posed to one of the fundamental interests of society.

<sup>2</sup> Measures that are aimed at ensuring the equitable or effective imposition or collection of direct taxes include measures taken by a Member under its taxation system which:

- (i) apply to non-resident service suppliers in recognition of the fact that the tax obligation of non-residents is determined with respect to taxable items sourced or located in the Member's territory; or

- (c) inconsistent with Article II, provided that the difference in treatment is the result of an agreement on the avoidance of double taxation or provisions on the avoidance of double taxation in any other international agreement or arrangement by which the Member is bound.

## Article XV bis

### Security Exceptions

1 Nothing in this Agreement shall be construed:

- (a) to require any Member to furnish any information, the disclosure of which it considers contrary to its essential security interests; or
- (b) to prevent any Member from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests:
  - (i) relating to the supply of services as carried out directly or indirectly for the purpose of providing a military establishment;
  - (ii) relating to fissionable and fissionable materials or the materials from which they are derived;
  - (iii) taken in time of war or other emergency in international relations; or
- (c) to prevent any Member from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security.

2 The Council for Trade in Services shall be informed to the fullest extent possible of measures taken under paragraphs 1(b) and (c) and of their termination.

- (i) apply to non-residents in order to ensure the imposition or collection of taxes in the Member's territory; or

(ii) apply to non-residents or residents in order to prevent the avoidance or evasion of laws, including compliance measures; or

(iv) apply to consumers of services supplied in or from the territory of another Member in order to ensure the imposition or collection of taxes on such consumers derived from sources in the Member's territory; or

(v) distinguish service suppliers subject to tax on worldwide taxable items from other service suppliers, in recognition of the difference in the nature of the tax base between them.

(vi) determine, allocate or apportion income, profit, gain, loss, deduction or credit of resident persons or branches, or between related persons or branches of the same person, in order to safeguard the Member's tax base.

3 Tax terms or concepts in paragraph (d) of Article XIV and in this footnote are determined according to tax definitions and concepts, or equivalent or similar definitions and concepts, under the domestic law of the Member taking the measure.

- (c) Limitations on the total number of service operations or on the total quantity of service output expressed in terms of designated numerical units in the form of quotas or the requirement of an economic needs test.<sup>9</sup>
- (d) Limitations on the total number of natural persons that may be employed in a particular service sector or that a service supplier may employ and who are necessary for, and directly related to, the supply of a specific service in the form of numerical quotas or the requirement of an economic needs test.
- (e) Measures which restrict or require specific types of legal entity or joint venture through which a service supplier may supply a service; and
- (f) Limitations on the participation of foreign capital in terms of maximum percentage limit on foreign shareholding or the total value of individual or aggregate foreign investment.

#### Article XVII

##### National Treatment

- 1 In the sectors inscribed in its Schedule, and subject to any conditions and qualifications set out therein, each Member shall accord to services and service suppliers of any other Member, in respect of all measures affecting the supply of services, treatment no less favourable than that it accords to its own like services and service suppliers.<sup>10</sup>
- 2 A Member may meet the requirement of paragraph 1 by according to services and service suppliers of any other Member, either formally identical treatment or formally different treatment to that it accords to its own like services and service suppliers.
- 3 Formally identical or formally different treatment shall be considered to be less favourable if it modifies the conditions of competition in favour of services or service suppliers of the Member compared to like services or service suppliers of any other Member.

#### Article XVII

##### Additional Commitments

Members may negotiate commitments with respect to measures affecting trade in services not subject to scheduling under Articles XVI or XVII, including those regarding qualifications, standards or licensing matters. Such commitments shall be inscribed in a Member's Schedule.

<sup>9</sup> Subparagraph 2(c) does not cover measures of a Member which limit inputs for the supply of services.

<sup>10</sup> Specific commitments assumed under this Article shall not be construed to require any Member to compensate for any inherent competitive disadvantages which result from the foreign character of the relevant services or service suppliers.

#### Article XV

##### Subsidies

- 1 Members recognize that, in certain circumstances, subsidies may have distortion effects on trade in services. Members shall enter into negotiations with a view to developing the necessary multilateral disciplines to avoid such trade-distortive effects. The negotiations shall also address the appropriateness of countervailing procedures. Such negotiations shall recognize the role of subsidies in relation to the development programmes of developing countries and take into account the needs of Members, particularly developing country Members, for flexibility in this area. For the purpose of such negotiations, Members shall exchange information concerning all subsidies related to trade in services that they provide to their domestic service suppliers.
- 2 Any Member which considers that it is adversely affected by a subsidy of another Member may request consultations with that Member on such matters. Such requests shall be accorded sympathetic consideration.

#### PART III

##### SPECIFIC COMMITMENTS

#### Article XVI

##### Market Access

- 1 With respect to market access through the modes of supply identified in Article I, each Member shall accord services and service suppliers of any other Member treatment no less favourable than that provided for under the terms, limitations and conditions agreed and specified in its Schedule.<sup>1</sup>
- 2 In sectors where market-access commitments are undertaken, the measures which a Member shall not maintain or adopt either on the basis of a regional subdivision or on the basis of its entire territory, unless otherwise specified in its Schedule, are defined as:
- (a) limitations on the number of service suppliers whether in the form of numerical quotas, monopolies, exclusive service suppliers or the requirements of an economic needs test;
- (b) limitations on the total value of service transactions or assets in the form of numerical quotas or the requirement of an economic needs test;

<sup>1</sup> A future work programme shall determine how, and in what time-frame, negotiations on such multilateral disciplines will be concluded.

<sup>2</sup> If a Member undertakes a market-access commitment in relation to the supply of a service through the mode of supply referred to in subparagraph 2(a) of Article I and if the cross-border movement of capital is an essential part of the service itself, that Member is thereby committed to allow such movement of capital. If a Member undertakes a market-access commitment in relation to the supply of a service through the mode of supply referred to in subparagraph 2(c) of Article I, it is thereby committed to allow related transfers of capital into its territory.

PART IV

PROGRESSIVE LIBERALIZATION

Article XIX

Negotiation of Specific Commitments

1. In pursuance of the objectives of this Agreement, Members shall enter into successive rounds of negotiations, beginning not later than five years from the date of entry into force of the WTO Agreement and periodically thereafter, with a view to achieving a progressively higher level of liberalization. Such negotiations shall be directed to the reduction or elimination of the adverse effects on trade in services of measures as a means of providing effective market access. This process shall take place with a view to promoting the interests of all participants on a mutually advantageous basis and to securing an overall balance of rights and obligations.

2. The process of liberalization shall take place with due respect for national policy objectives and the level of development of individual Members, both overall and in individual sectors. There shall be appropriate flexibility for individual developing country Members for opening fewer sectors, liberalizing fewer types of transactions, progressively extending market access in line with their development situation and, when making access to their markets available to foreign service suppliers, attaching to such access conditions aimed at achieving the objectives referred to in Article IV.

3. For each round, negotiating guidelines and procedures shall be established. For the purposes of establishing such guidelines, the Council for Trade in Services shall carry out an assessment of trade in services in overall terms and on a sectoral basis with reference to the objectives of this Agreement, including those set out in paragraph 1 of Article IV. Negotiating guidelines shall establish modalities for the treatment of liberalization undertaken autonomously by Members since previous negotiations, as well as for the special treatment for least-developed country Members under the provisions of paragraph 3 of Article IV.

4. The process of progressive liberalization shall be advanced in each such round through bilateral, plurilateral or multilateral negotiations directed towards increasing the general level of specific commitments undertaken by Members under this Agreement.

Article XX

Schedules of Specific Commitments

1. Each Member shall set out in a schedule the specific commitments it undertakes under Part III of this Agreement. With respect to sectors where such commitments are undertaken, each Schedule shall specify:

- (a) terms, limitations and conditions on market access;
- (b) conditions and qualifications on national treatment;
- (c) undertakings relating to additional commitments;

- (d) where appropriate the time-frame for implementation of such commitments; and
  - (e) the date of entry into force of such commitments.
2. Measures inconsistent with both Articles XVI and XVII shall be inscribed in the column relating to Article XVI. In this case the inscription will be considered to provide a condition or qualification to Article XVII as well.
3. Schedules of specific commitments shall be annexed to this Agreement and shall form an integral part thereof.

Article XXI

Modification of Schedules

1. (a) A Member (referred to in this Article as the 'modifying Member') may modify or withdraw any commitment in its Schedule, at any time after three years have elapsed from the date on which that commitment entered into force, in accordance with the provisions of this Article.

(b) A modifying Member shall notify its intent to modify or withdraw a commitment pursuant to this Article to the Council for Trade in Services no later than three months before the intended date of implementation of the modification or withdrawal.

(a) At the request of any Member the benefits of which under this Agreement may be affected (referred to in this Article as an 'affected Member') by a proposed modification or withdrawal notified under subparagraph (b), the modifying Member shall enter into negotiations with a view to reaching agreement on any necessary compensatory adjustment. In such negotiations and agreement, the Members concerned shall endeavour to maintain a general level of mutually advantageous commitments not less favourable to trade than that provided for in Schedules of specific commitments prior to such negotiations.

(b) Compensatory adjustments shall be made on a most-favoured-nation basis.

(a) If agreement is not reached between the modifying Member and any affected Member before the end of the period provided for negotiations, such affected Member may refer the matter to arbitration. Any affected Member that wishes to enforce a right that it may have to compensation must participate in the arbitration.

(b) If no affected Member has requested arbitration, the modifying Member shall be free to implement the proposed modification or withdrawal.

(a) The modifying Member may not modify or withdraw its commitment until it has made compensatory adjustments in conformity with the findings of the arbitration.

2. If the DSB considers that the circumstances are serious enough to justify such action, it may authorize a Member or Members to suspend the application to any other Member or Members of obligations and specific commitments in accordance with Article 22 of the DSU.

3. If any Member considers that any benefit it could reasonably have expected to accrue to it under a specific commitment of another Member under Part III of this Agreement is being nullified or impaired as a result of the application of any measure which does not conflict with the provisions of this Agreement, it may have recourse to the DSU. If the measure is determined by the DSB to have nullified or impaired such a benefit, the Member affected shall be entitled to a mutually satisfactory adjustment on the basis of paragraph 2 of Article XXI, which may include the modification or withdrawal of the measure. In the event an agreement cannot be reached between the Members concerned, Article 22 of the DSU shall apply.

#### Article XXIV

##### Council for Trade in Services

1. The Council for Trade in Services shall carry out such functions as may be assigned to it to facilitate the operation of this Agreement and further its objectives. The Council may establish such subsidiary bodies as it considers appropriate for the effective discharge of its functions.

2. The Council and, unless the Council decides otherwise, its subsidiary bodies shall be open to participation by representatives of all Members.

3. The Chairman of the Council shall be elected by the Members.

#### Article XXV

##### Technical Cooperation

1. Service suppliers of Members which are in need of such assistance shall have access to the services of contact points referred to in paragraph 2 of Article IV.

2. Technical assistance to developing countries shall be provided at the multilateral level by the Secretariat and shall be decided upon by the Council for Trade in Services.

#### Article XXVI

##### Relationship with Other International Organizations

The General Council shall make appropriate arrangements for consultation and cooperation with the United Nations and its specialized agencies as well as with other multilateral international organizations concerned with services.

(b) if the modifying Member implements its proposed modification or withdrawal and does not comply with the findings of the arbitration, any affected Member that participated in the arbitration may modify or withdraw substantially equivalent benefits in conformity with those findings. Notwithstanding Article II, such a modification or withdrawal may be implemented solely with respect to the modifying Member.

3. The Council for Trade in Services shall establish procedures for rectification or modification of Schedules. Any Member which has modified or withdrawn scheduled commitments under this Article shall modify its Schedule according to such procedures.

#### PART V

##### INSTITUTIONAL PROVISIONS

#### Article XXVII

##### Consultation

1. Each Member shall accord sympathetic consideration to, and shall afford adequate opportunity for, consultation regarding such representations as may be made by any other Member with respect to any matter affecting the operation of this Agreement. The Dispute Settlement Understanding (DSU) shall apply to such consultations.

2. The Council for Trade in Services or the Dispute Settlement Body (DSB) may, at the request of a Member, consult with any Member or Members in respect of any matter for which it has not been possible to find a satisfactory solution through consultation under paragraph 1.

3. A Member may not invoke Article XVII, either under this Article or Article XXIII, with respect to a measure of another Member that falls within the scope of an international agreement between them relating to the avoidance of double taxation in case of disagreement between Members as to whether a measure falls within the scope of such an agreement between them, it shall be open to either Member to bring this matter before the Council for Trade in Services.<sup>1</sup> The Council shall refer the matter to arbitration. The decision of the arbitrator shall be final and binding on the Members.

#### Article XXVIII

##### Dispute Settlement and Enforcement

1. If any Member should consider that any other Member fails to carry out its obligations or specific commitments under this Agreement, it may with a view to reaching a mutually satisfactory resolution of the matter have recourse to the DSU.

<sup>1</sup> With respect to agreements on the avoidance of double taxation which exist on the date of entry into force of the WTO Agreement, such a matter may be brought before the Council for Trade in Services only with the consent of both parties to such an agreement.

PART VI  
FINAL PROVISIONS

Article XXVII  
Denial of Benefits

A Member may deny the benefits of this Agreement:

- (a) to the supply of a service, if it establishes that the service is supplied from or in the territory of a non-Member or of a Member to which the denying Member does not apply the WTO Agreement;
- (b) in the case of the supply of a maritime transport service, if it establishes that the service is supplied:
  - (i) by a vessel registered under the laws of a non-Member or of a Member to which the denying Member does not apply the WTO Agreement; and
  - (ii) by a person which operates and/or uses the vessel in whole or in part but which is of a non-Member or of a Member to which the denying Member does not apply the WTO Agreement;
- (c) to a service supplier that is a juridical person, if it establishes that it is not a service supplier of another Member, or that it is a service supplier of a Member to which the denying Member does not apply the WTO Agreement

Article XXVIII

Definitions

For the purpose of this Agreement:

- (a) "measure" means any measure by a Member, whether in the form of a law, regulation, rule, procedure, decision, administrative action, or any other form;
- (b) "supply of a service" includes the production, distribution, marketing, sale and delivery of a service;
- (c) "measures by Members affecting trade in services" include measures in respect of
  - (i) the purchase, payment or use of a service;
  - (ii) the access to and use of, in connection with the supply of a service, services which are required by those Members to be offered to the public generally;

(iii) the presence, including commercial presence, of persons of a Member for the supply of a service in the territory of another Member;

(d) "commercial presence" means any type of business or professional establishment, including through

- (i) the constitution, acquisition or maintenance of a juridical person, or
- (ii) the creation or maintenance of a branch or a representative office,

within the territory of a Member for the purpose of supplying a service;

(e) "sector" of a service means:

- (i) with reference to a specific commitment, one or more, or all, subsectors of that service, as specified in a Member's Schedule;
- (ii) otherwise, the whole of that service sector, including all of its subsectors.

(f) "service of another Member" means a service which is supplied,

- (i) from or in the territory of that other Member, or in the case of maritime transport, by a vessel registered under the laws of that other Member, or by a person of that other Member which supplies the service through the operation of a vessel and/or its use in whole or in part; or

- (ii) in the case of the supply of a service through commercial presence or through the presence of natural persons, by a service supplier of that other Member.

(g) "service supplier" means any person that supplies a service;<sup>11</sup>

(h) "monopoly supplier of a service" means any person, public or private, which in the relevant market of the territory of a Member is authorized or established formally or in effect by that Member as the sole supplier of that service.

(i) "service consumer" means any person that receives or uses a service;

(j) "person" means either a natural person or a juridical person.

<sup>11</sup> Where the service is not supplied directly by a juridical person but through other forms of commercial presence such as a branch or a representative office, the service supplier (i.e. the juridical person) shall, nonetheless, through such presence be accorded the treatment provided for service suppliers under the Agreement. Such treatment shall be extended to the presence through which the service is supplied and need not be extended to any other parts of the supplier located outside the territory where the service is supplied.

- (ii) "controlled" by persons of a Member if such persons have the power to name a majority of its directors or otherwise to legally direct its actions;
- (iii) "affiliated" with another person when it controls, or is controlled by, that other person, or when it and the other person are both controlled by the same person;
- (o) "direct taxes" comprise all taxes on total income, on total capital or on elements of income or of capital, including taxes on gains from the alienation of property, taxes on estates, inheritances and gifts, and taxes on the total amounts of wages or salaries paid by enterprises, as well as taxes on capital appreciation.

*Article XXX*

*Annexes*

The Annexes to this Agreement are an integral part of this Agreement.

ANNEX ON ARTICLE II EXEMPTIONS

*Scope*

1. This Annex specifies the conditions under which a Member, at the entry into force of this Agreement, is exempted from its obligations under paragraph 1 of Article II.
2. Any new exemptions applied for after the date of entry into force of the WTO Agreement shall be dealt with under paragraph 3 of Article IX of that Agreement.

*Review*

3. The Council for Trade in Services shall review all exemptions granted for a period of more than 5 years. The first such review shall take place no more than 5 years after the entry into force of the WTO Agreement.
4. The Council for Trade in Services in a review shall:
  - (a) examine whether the conditions which created the need for the exemption still prevail; and
  - (b) determine the date of any further review.

*Termination*

5. The exemption of a Member from its obligations under paragraph 1 of Article II of the Agreement with respect to a particular measure terminates on the date provided for in the exemption.

(k) "natural person of another Member" means a natural person who resides in the territory of that other Member or any other Member, and who under the law of that other Member:

- (i) is a national of that other Member, or
- (ii) has the right of permanent residence in that other Member, in the case of a Member which:

1. does not have nationals, or
2. accords substantially the same treatment to its permanent residents as it does to its nationals in respect of measures affecting trade in services, as notified in its acceptance of or accession to the WTO Agreement, provided that no Member is obliged to accord to such permanent residents treatment more favourable than would be accorded by that other Member to such permanent residents. Such notification shall include the assurance to assume, with respect to those permanent residents, in accordance with its laws and regulations, the same responsibilities that other Member bears with respect to its nationals.

(l) "judicial person" means any legal entity duly constituted or otherwise organized under applicable law, whether for profit or otherwise, and whether privately-owned or governmentally-owned, including any corporation, trust, partnership, joint venture, sole proprietorship or association.

(m) "judicial person of another Member" means a judicial person which is either:

- (i) constituted or otherwise organized under the law of that other Member, and is engaged in substantive business operations in the territory of that Member or any other Member; or
- (ii) in the case of the supply of a service through commercial presence, owned or controlled by:
  1. natural persons of that Member; or
  2. judicial persons of that other Member identified under subparagraph (i).

(n) a judicial person is:

- (i) "owned" by persons of a Member if more than 50 per cent of the equity interest in it is beneficially owned by persons of that Member;

2. The Agreement, including its dispute settlement procedures, shall not apply to measures affecting:

- (a) traffic rights, however granted; or
- (b) services directly related to the exercise of traffic rights,

except as provided in paragraph 3 of this Annex.

3. The Agreement shall apply to measures affecting:

- (a) aircraft repair and maintenance services;
- (b) the selling and marketing of air transport services;
- (c) computer reservation system (CRS) services.

4. The dispute settlement procedures of the Agreement may be invoked only where obligations or specific commitments have been assumed by the concerned Members and where dispute settlement procedures in bilateral and other multilateral agreements or arrangements have been exhausted.

5. The Council for Trade in Services shall review periodically, and at least every five years, developments in the air transport sector and the operation of this Annex with a view to considering the possible further application of the Agreement in this sector.

6. Definitions:

(a) "Aircraft repair and maintenance services" mean such activities when undertaken on an aircraft or a part thereof while it is withdrawn from service and do not include so-called line maintenance

(b) "Selling and marketing of air transport services" mean opportunities for the air carrier concerned to sell and market freely its air transport services including all aspects of marketing such as market research, advertising and distribution. These activities do not include the pricing of air transport services nor the applicable conditions

(c) "Computer reservation system (CRS) services" mean services provided by computerised systems that contain information about air carriers' schedules, availability, fares and fare rules, through which reservations can be made or tickets may be issued.

(d) "Traffic rights" mean the right for scheduled and non-scheduled services to operate and/or to carry passengers, cargo and mail for remuneration or hire from, to, within, or over the territory of a Member, including points to be served, routes to be operated, types of traffic to be carried, capacity to be provided, tariffs to be charged and their conditions, and criteria for designation of airlines, including such criteria as number, ownership, and control.

4. In principle, such exemptions should not exceed a period of 10 years. In any event, they shall be subject to negotiation in subsequent trade liberalizing rounds.

7. A Member shall notify the Council for Trade in Services at the termination of the exemption period that the inconsistent measure has been brought into conformity with paragraph 1 of Article II of the Agreement.

#### *Lists of Article II Exemptions*

[The agreed lists of exemptions under paragraph 2 of Article II will be annexed here in the treaty copy of the WTO Agreement.]

#### ANNEX ON MOVEMENT OF NATURAL PERSONS SUPPLYING SERVICES UNDER THE AGREEMENT

1. This Annex applies to measures affecting natural persons who are service suppliers of a Member, and natural persons of a Member who are employed by a service supplier of a Member, in respect of the supply of a service.

2. The Agreement shall not apply to measures affecting natural persons seeking access to the employment market of a Member, nor shall it apply to measures regarding citizenship, residence or employment on a permanent basis.

3. In accordance with Parts III and IV of the Agreement, Members may negotiate specific commitments applying to the movement of all categories of natural persons supplying services under the Agreement. Natural persons covered by a specific commitment shall be allowed to supply the service in accordance with the terms of that commitment.

4. The Agreement shall not prevent a Member from applying measures to regulate the entry of natural persons into, or their temporary stay in, its territory, including those measures necessary to protect the integrity of, and to ensure the orderly movement of natural persons across, its borders, provided that such measures are not applied in such a manner as to nullify or impair the benefits accruing to any Member under the terms of a specific commitment.<sup>11</sup>

#### ANNEX ON AIR TRANSPORT SERVICES

1. This Annex applies to measures affecting trade in air transport services, whether scheduled or non-scheduled, and ancillary services. It is confirmed that any specific commitment or obligation assumed under this Agreement shall not reduce or affect a Member's obligations under bilateral or multilateral agreements that are in effect on the date of entry into force of the WTO Agreement.

<sup>11</sup> The sole fact of requiring a visa for natural persons of certain Members and not for those of others shall not be regarded as nullifying or impairing benefits under a specific commitment.

## ANNEX ON FINANCIAL SERVICES

### 1. Scope and Definition

(a) This Annex applies to measures affecting the supply of financial services. Reference to the supply of a financial service in this Annex shall mean the supply of a service as defined in paragraph 2 of Article 1 of the Agreement.

(b) For the purposes of subparagraph 3(b) of Article 1 of the Agreement, "services supplied in the exercise of governmental authority" means the following:

- (i) activities conducted by a central bank or monetary authority or by any other public entity in pursuit of monetary or exchange rate policies;
- (ii) activities forming part of a statutory system of social security or public retirement plans; and
- (iii) other activities conducted by a public entity for the account or with the guarantee or using the financial resources of the Government.

(c) For the purposes of subparagraph 3(b) of Article 1 of the Agreement, if a Member allows any of the activities referred to in subparagraphs (b)(i) or (b)(iii) of this paragraph to be conducted by its financial service suppliers in competition with a public entity or a financial service supplier, "services" shall include such activities.

(d) Subparagraph 3(c) of Article 1 of the Agreement shall not apply to services covered by this Annex.

### 2. Domestic Regulation

(a) Notwithstanding any other provisions of the Agreement, a Member shall not be prevented from taking measures for prudential reasons, including for the protection of investors, depositors, policy holders or persons to whom a fiduciary duty is owed by a financial service supplier, or to ensure the integrity and stability of the financial system. Where such measures do not conform with the provisions of the Agreement, they shall not be used as a means of avoiding the Member's commitments or obligations under the Agreement.

(b) Nothing in the Agreement shall be construed to require a Member to disclose information relating to the assets and accounts of individual customers or any confidential or proprietary information in the possession of public entities.

### 3. Recognition

(a) A Member may recognize prudential measures of any other country in determining how the Member's measures relating to financial services shall be applied. Such recognition, which may be achieved through harmonization or otherwise, may be based upon an agreement or arrangement with the country concerned or may be accorded autonomously.

(b) A Member that is a party to such an agreement or arrangement referred to in subparagraph (a), whether future or existing, shall afford adequate opportunity for other interested Members to negotiate their accession to such agreements or arrangements, or to negotiate comparable ones with it, under circumstances in which there would be equivalent regulation, oversight, implementation of such regulation, and, if appropriate, procedures concerning the sharing of information between the parties to the agreement or arrangement. Where a Member accords recognition autonomously, it shall afford adequate opportunity for any other Member to demonstrate that such circumstances exist.

(c) Where a Member is contemplating according recognition to prudential measures of any other country, paragraph 4(b) of Article VII shall not apply.

### 4. Dispute Settlement

Parties for disputes on prudential issues and other financial matters shall have the necessary expertise relevant to the specific financial services under dispute.

### 5. Definitions

For the purposes of this Annex:

(a) A financial service is any service of a financial nature offered by a financial service supplier of a Member. Financial services include all insurance and insurance-related services, and all banking and other financial services (excluding insurance). Financial services include the following activities:

#### Insurance and insurance-related services

- (i) Direct insurance (including co-insurance):
  - (A) life
  - (B) non-life
- (ii) Reinsurance and retrocession;
- (iii) Insurance intermediation, such as brokerage and agency;
- (iv) Services auxiliary to insurance, such as consultancy, actuarial, risk assessment and claim settlement services.

#### Banking and other financial services (excluding insurance)

- (v) Acceptance of deposits and other repayable funds from the public;
- (vi) Lending of all types, including consumer credit, mortgage credit, factoring and financing of commercial transactions;
- (vii) Financial leasing;



- principally engaged in carrying out governmental functions or activities for governmental purposes, not including an entity principally engaged in supplying financial services on commercial terms, or
- (ii) a private entity, performing functions normally performed by a central bank or monetary authority, when exercising those functions.

SECOND ANNEX ON FINANCIAL SERVICES

1. Notwithstanding Article II of the Agreement and paragraphs 1 and 2 of the Annex on Article II Exemptions, a Member may, during a period of 60 days beginning four months after the date of entry into force of the WTO Agreement, list in that Annex measures relating to financial services which are inconsistent with paragraph 1 of Article II of the Agreement.
2. Notwithstanding Article XXI of the Agreement, a Member may, during a period of 60 days beginning four months after the date of entry into force of the WTO Agreement, improve, modify or withdraw all or part of the specific commitments on financial services inscribed in its Schedule.
3. The Council for Trade in Services shall establish any procedures necessary for the application of paragraphs 1 and 2.

ANNEX ON NEGOTIATIONS ON MARITIME TRANSPORT SERVICES

1. Article II and the Annex on Article II Exemptions, including the requirement to list in the Annex any measure inconsistent with most-favoured-nation treatment that a Member will maintain, shall enter into force for international shipping, auxiliary services and access to and use of port facilities only on:
  - (a) the implementation date to be determined under paragraph 4 of the Ministerial Decision on Negotiations on Maritime Transport Services; or
  - (b) should the negotiations not succeed, the date of the final report of the Negotiating Group on Maritime Transport Services provided for in that Decision.
2. Paragraph 1 shall not apply to any specific commitment on maritime transport services which is inscribed in a Member's Schedule.
3. From the conclusion of the negotiations referred to in paragraph 1, and before the implementation date, a Member may improve, modify or withdraw all or part of its specific commitments in this sector without offering compensation, notwithstanding the provisions of Article XXI.

- (viii) All payment and money transmission services, including credit, charge and debit cards, travellers cheques and bankers drafts;
- (ix) Guarantees and commitments;
- (x) Trading for own account or for account of customers, whether on an exchange, in an over-the-counter market or otherwise, the following:
  - (A) money market instruments (including cheques, bills, certificates of deposits);
  - (B) foreign exchange;
  - (C) derivative products including, but not limited to, futures and options;
  - (D) exchange rate and interest rate instruments, including products such as swaps, forward rate agreements;
  - (E) transferable securities;
  - (F) other negotiable instruments and financial assets, including bullion.
- (xi) Participation in issues of all kinds of securities, including underwriting and placement as agent (whether publicly or privately) and provision of services related to such issues;
- (xii) Money broking;
- (xiii) Asset management, such as cash or portfolio management, all forms of collective investment management, pension fund management, custodial, depository and trust services;
- (xiv) Settlement and clearing services for financial assets, including securities, derivative products, and other negotiable instruments;
- (xv) Provision and transfer of financial information, and financial data processing and related software by suppliers of other financial services;
- (xvi) Advisory, intermediation and other auxiliary financial services on all the activities listed in subparagraphs (v) through (xv), including credit reference and analysis, investment and portfolio research and advice, advice on acquisitions and on corporate restructuring and strategy.
- (b) A financial service supplier means any natural or juridical person of a Member wishing to supply or supplying financial services but the term "financial service supplier" does not include a public entity.
- (c) "Public entity" means:
  - (i) a government, a central bank or a monetary authority, of a Member, or an entity owned or controlled by a Member, that is

## ANNEX ON TELECOMMUNICATIONS

### 1 Objectives

Recognizing the specificities of the telecommunications services sector and, in particular, its dual role as a distinct sector of economic activity and as the underlying transport means for other economic activities, the Members have agreed to the following Annex with the objective of elaborating upon the provisions of the Agreement with respect to measures affecting access to and use of public telecommunications transport networks and services. Accordingly, this Annex provides notes and supplementary provisions to the Agreement.

### 2 Scope

- (a) This Annex shall apply to all measures of a Member that affect access to and use of public telecommunications transport networks and services.<sup>14</sup>
- (b) This Annex shall not apply to measures affecting the cable or broadcast distribution of radio or television programming.

(c) Nothing in this Annex shall be construed:

- (i) to require a Member to authorize a service supplier of any other Member to establish, construct, acquire, lease, operate, or supply telecommunications transport networks or services, other than as provided for in its Schedule; or
- (ii) to require a Member (or to require a Member to oblige service suppliers under its jurisdiction) to establish, construct, acquire, lease, operate or supply telecommunications transport networks or services not offered to the public generally.

### 3 Definitions

For the purposes of this Annex:

- (a) "Telecommunications" means the transmission and reception of signals by any electromagnetic means.
- (b) "Public telecommunications transport service" means any telecommunications transport service required, explicitly or in effect, by a Member to be offered to the public generally. Such services may include, *inter alia*, telegraph, telephone, telex, and data transmission typically involving the real-time transmission of customer-supplied information between two or more points without any end-to-end change in the form or content of the customer's information.

<sup>14</sup> This paragraph is understood to mean that each Member shall ensure that the obligations of this Annex are applied with respect to suppliers of public telecommunications transport networks and services by whatever measures are necessary.

(c) "Public telecommunications transport network" means the public telecommunications infrastructure which permits telecommunications between and among defined network termination points.

(d) "Intra-corporate communications" means telecommunications through which a company communicates within the company or with or among its subsidiaries, branches and, subject to a Member's domestic laws and regulations, affiliates. For these purposes, "subsidiaries", "branches" and, where applicable, "affiliates" shall be as defined by each Member. "Intra-corporate communications" in this Annex excludes commercial or non-commercial services that are supplied to companies that are not related subsidiaries, branches or affiliates, or that are offered to customers or potential customers

(e) Any reference to a paragraph or subparagraph of this Annex includes all subdivisions thereof.

### 4 Transparency

In the application of Article III of the Agreement, each Member shall ensure that relevant information on conditions affecting access to and use of public telecommunications transport networks and services is publicly available, including: tariffs and other terms and conditions of service; specifications of technical interfaces with such networks and services; information on bodies responsible for the preparation and adoption of standards affecting such access and use; conditions applying to attachment of terminal or other equipment; and notifications, registration or licensing requirements, if any.

### 5 Access to and use of Public Telecommunications Transport Networks and Services

(a) Each Member shall ensure that any service supplier of any other Member is accorded access to and use of public telecommunications transport networks and services on reasonable and non-discriminatory terms and conditions, for the supply of a service included in its Schedule. This obligation shall be applied, *inter alia*, through paragraphs (b) through (f).<sup>15</sup>

(b) Each Member shall ensure that service suppliers of any other Member have access to and use of any public telecommunications transport network or service offered within or across the border of that Member, including private leased circuits, and to this end shall ensure, subject to paragraphs (e) and (f), that such suppliers are permitted:

- (i) to purchase or lease and attach terminal or other equipment which interfaces with the network and which is necessary to supply a supplier's services;
- (ii) to interconnect private leased or owned circuits with public telecommunications transport networks and services or with circuits leased or owned by another service supplier; and

<sup>15</sup> The term "non-discriminatory" is understood to refer to most-favoured-nation and national treatment as defined in the Agreement, as well as to reflect sector-specific usage of the term to mean "terms and conditions no less favourable than those accorded to any other user of like public telecommunications transport networks or services under like circumstances".

- (v) restrictions on inter-connection of private leased or owned circuits with such networks or services or with circuits leased or owned by another service supplier, or
- (vi) notification, registration and licensing.

(g) Notwithstanding the preceding paragraphs of this section, a developing country Member may, consistent with its level of development, place reasonable conditions on access to and use of public telecommunications transport networks and services necessary to strengthen its domestic telecommunications infrastructure and service capacity and to increase its participation in international trade in telecommunications services. Such conditions shall be specified in the Member's Schedule.

#### 6. Technical Cooperation

(a) Members recognize that an efficient, advanced telecommunications infrastructure in countries, particularly developing countries, is essential to the expansion of their trade in services. To this end, Members endorse and encourage the participation, to the fullest extent practicable, of developed and developing countries and their suppliers of public telecommunications transport networks and services and other entities in the Development Programmes of international and regional organizations, including the International Telecommunication Union, the United Nations Development Programme, and the International Bank for Reconstruction and Development.

(b) Members shall encourage and support telecommunications cooperation among developing countries at the international, regional and sub-regional levels.

(c) In cooperation with relevant international organizations, Members shall make available, where practicable, to developing countries information with respect to telecommunications services and developments in telecommunications and information technology to assist in strengthening their domestic telecommunications services sector.

(d) Members shall give special consideration to opportunities for the least-developed countries to encourage foreign suppliers of telecommunications services to assist in the transfer of technology, training and other activities that support the development of their telecommunications infrastructure and expansion of their telecommunications services trade.

#### 7. Relation to International Organizations and Agreements

(a) Members recognize the importance of international standards for global compatibility and inter-operability of telecommunication networks and services and undertake to promote such standards through the work of relevant international bodies, including the International Telecommunication Union and the International Organization for Standardization.

(b) Members recognize the role played by intergovernmental and non-governmental organizations and agreements in ensuring the efficient operation of domestic and global telecommunications services, in particular the International Telecommunication Union. Members shall make appropriate arrangements, where

- (iii) to use operating protocols of the service supplier's choice in the supply of any service, other than as necessary to ensure the availability of telecommunications transport networks and services to the public generally.

(c) Each Member shall ensure that service suppliers of any other Member may use public telecommunications transport networks and services for the movement of information within and across borders, including for intra-corporate communications of such service suppliers, and for access to information contained in data bases or otherwise stored in machine-readable form in the territory of any Member. Any new or amended measures of a Member significantly affecting such use shall be notified and shall be subject to consultation, in accordance with relevant provisions of the Agreement.

(d) Notwithstanding the preceding paragraph, a Member may take such measures as are necessary to ensure the security and confidentiality of messages, subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on trade in services.

(e) Each Member shall ensure that no condition is imposed on access to and use of public telecommunications transport networks and services other than as necessary.

- (i) to safeguard the public service responsibilities of suppliers of public telecommunications transport networks and services, in particular their ability to make their networks or services available to the public generally;

- (ii) to protect the technical integrity of public telecommunications transport networks or services; or

- (iii) to ensure that service suppliers of any other Member do not supply services unless permitted pursuant to commitments in the Member's Schedule.

(f) Provided that they satisfy the criteria set out in paragraph (e), conditions for access to and use of public telecommunications transport networks and services may include

- (i) restrictions on resale or shared use of such services;
- (ii) a requirement to use specified technical interfaces, including interface protocols, for inter-connection with such networks and services;
- (iii) requirements, where necessary, for the inter-operability of such services and to encourage the achievement of the goals set out in paragraph 7(a);
- (iv) type approval of terminal or other equipment which interfaces with the network and technical requirements relating to the attachment of such equipment to such networks;

relevant, for consultation with such organizations on matters arising from the implementation of this Annex.

#### ANNEX ON NEGOTIATIONS ON BASIC TELECOMMUNICATIONS

1. Article II and the Annex on Article II Exemptions, including the requirement to list in the Annex any measure inconsistent with most-favoured-nation treatment that a Member will maintain, shall enter into force for basic telecommunications only on:
  - (a) the implementation date to be determined under paragraph 4 of the Ministerial Decision on Negotiations on Basic Telecommunications; or,
  - (b) should the negotiations not succeed, the date of the final report of the Negotiating Group on Basic Telecommunications provided for in that Decision.
2. Paragraph 1 shall not apply to any specific commitments on basic telecommunications which is inscribed in a Member's Schedule.

