Globalisasi dan Tenaga Kerja: Internalisasi Norma Sertifikasi Tenaga Kerja Pariwisata di Indonesia

Dyah Nurnaningtyas Soeharto
Universitas Indonesia

ABSTRACT

Tourism is one of ASEAN's economic leading sectors. In order to improve the quality and mobility of the tourism professional workforce, ASEAN countries established ASEANMRA TP as the regional standard form of certification. The implementation of the ASEAN-MRA TP encourages Indonesian workers to obtain certification as proof of competence. However, the Indonesian tourism professional workforce rate is low, compared to the total tourism workforce in general. The culture of personal networking that deeply rooted in the tourism workforce is hampering Indonesian effort in implementing the ASEAN-MRA TP certification norm. By using Cortell A.P and Davis J's theory of domestic salience, this study aims to analyze the government's efforts to internalize the ASEAN-MRA TP certification norms to the domestic level, with the challenges of existing domestic cultures. There are 4 strategic actions taken, domestic institution, domestic interest, rhetoric and socialization forces.

Keywords: *Certification, ASEAN MRA-TP, Indonesia Tourism Professional Workers, The Culture of Personal Networking*

ABSTRAK

Pariwisata merupakan salah satu sektor unggulan perekonomian ASEAN. Guna meningkatkan kualitas dan mobilitas tenaga kerja profesional pariwisata, negara-negara ASEAN menetapkan ASEANMRA TP sebagai bentuk standar sertifikasi regional. Penerapan TP ASEAN-MRA mendorong tenaga kerja Indonesia untuk memperoleh sertifikasi sebagai bukti kompetensi. Namun, jumlah tenaga kerja profesional pariwisata Indonesia masih rendah jika dibandingkan dengan total tenaga kerja pariwisata pada umumnya. Budaya jaringan pribadi yang mengakar dalam tenaga kerja pariwisata menghambat upaya Indonesia dalam menerapkan norma sertifikasi ASEAN-MRA TP. Dengan menggunakan teori domestic salience dari Cortell A.P dan Davis J, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis upaya pemerintah dalam menginternalisasi norma sertifikasi ASEAN-MRA TP ke tingkat domestik, dengan tantangan budaya dalam negeri yang ada. Ada 4 tindakan strategis yang dilakukan, yaitu kelembagaan dalam negeri, kepentingan dalam negeri, kekuatan retorika dan sosialisasi.

Keywords: Sertifikasi, ASEAN MRA-TP, Pekerja Profesional Pariwisata Indonesia, Budaya Personal Networking

PENDAHULUAN

Sejak ASEAN mendeklarasikan diri masuk dalam tahap integrasi ekonomi salah satu proyeksi utama adalah liberalisasi jasa. Terdapat dua fungsi liberalisasi jasa di ASEAN yakni meningkatkan integrasi wilayah dan masyarakat serta mendorong pertumbuhan ekonomi kawasan. Salah satu sektor yang cukup penting dalam liberalisasi jasa adalah pariwisata. Sektor pariwisata adalah salah satu sektor penting di kawasan Asia Tenggara. Kondisi ini didorong oleh letak geografis kesepuluh negara anggota yang beragam dan mengundang ketertarikan

[corresponding author: dyah.nurnaningtyas@ui.ac.id]

dari wisatawan untuk melancong ke ASEAN. Jumlah wisatawan yang masuk ke kawasan secara masif mendongkrak pemasukan bagi kawasan, misal pada tahun 2015 sektor pariwisata tercatat mampu menyumbang GDP kawasan sebesar 12,4% (*World Travel* & *Tourism Council*,2016). Selain itu sektor pariwisata mampu menyerap 30 juta pekerja atau setara dengan 1 dari 10 pekerja di ASEAN (*United Nation of World Tourism Organization*,2016). Hal ini mengindikasikan bahwa pariwisata telah menjadi sektor yang penting dan strategis bagi kawasan ASEAN.

Dalam mendukung realisasi ASEAN untuk liberalisasi jasa di sektor pariwisata, dibentuk kesepakatan kerjasama yaitu ASEAN MRA-TP (ASEAN *Mutual Recognition on Agreement-Tourism Professional*). Kesepakatan MRA-TP dibentuk untuk mendukung integrasi ekonomi kawasan, memfasilitasi pergerakan tenaga kerja dan memberikan standarisasi tenaga kerja sektor pariwisata. Standarisasi dilakukan dengan memberikan beberapa kriteria yang harus dipenuhi oleh tenaga kerja pariwisata ASEAN maupun pekerja pariwisata non-ASEAN yang ingin ekspansi ke negara-negara anggota ASEAN. Setelah mengimplementasikan standar tersebut setiap tenaga kerja akan diberikan sertifikat sebagai bukti kompetensi dan profesionalitas. Semua negara anggota berhak mengeluarkan sertifikasi kompetensi atas pekerja professional sektor pariwisata, tak terkecuali Indonesia.

Pemberlakuan sertifikasi MRA-TP bagi tenaga kerja profesional pariwisata menuntut para tenaga kerja Indonesia turut bersaing dengan tenaga kerja dari negara ASEAN lainnya. Sejak di berlakukannya MRA-TP maka secara otomatis semua tenaga kerja Indonesia di sektor pariwisata harus mendapatkan sertifikasi sebagai bukti profesionalitas. Akan tetapi, penetapan sertifikasi tersebut ternyata tidak sejalan dengan norma domestik yang berlaku di industri pariwisata Indonesia. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Makmur Keliat menyebutkan bahwa dalam ketenagakerjaan sektor pariwisata di Indonesia yang terpenting adalah pengalaman, keahlian dan jaringan personal. Ketiga komponen tersebut dianggap lebih berpengaruh dalam mendorong profesionalitas dibandingkan sertifikasi (Makmur Keliat et al, 2014). Hal ini membuat tingkat daya saing tenaga kerja Indonesia dibandingkan dengan negara ASEAN lainnya seperti Singapura, Malaysia, Thailand dan Filiphina termasuk rendah (World Travel and Tourism Council,2016).

Kajian mengenai sertifikasi ASEAN MRA-TP belum banyak disentuh oleh para peneliti. Adapun beberapa penelitian yang telah dilakukan berpusat pada respon pekerja terhadap hadirnya skema sertifikasi di level kawasan. Dalam artikel berjudul *The Perception of Hotel Employees on the Benefits of Tourism Competency Certification in Hospitality in Bandung* menyebutkan bahwa sertifikasi tidak memiliki manfaat yang signifikan bagi peningkatan jenjang karir, kinerja dan daya saing tenaga kerja pariwisata di Indonesia. Dalam mengukur kinerja tenaga kerja pariwisata Indonesia didominasi oleh pengalaman kerja, etos kerja dan kepribadian pekerja yang diakumulasikan dengan jaringan personal yang mampu menunjang peningkatan jenjang karir (Alvionita dan Kusumah, 2019). Hal ini membuat daya saing tenaga kerja pariwisata Indonesia di ASEAN adalah rendah. Selain itu, tingkat daya saing yang rendah turut didorong oleh disparitas kualitas pendidikan pariwisata di Indonesia (Sirait & Pinia,2016).

Pada sisi lain, kehadiran sertifikasi ASEAN MRA-TP berpotensi mengeksplorasi pekerja kelas atas dan semakin memperburuk kondisi pekerja kelas bawah yang tidak memiliki kemampuan sesuai standar yang ditentukan seperti menggunakan bahasa asing. Disparitas kemampuan berbahasa asing tenaga kerja ASEAN berdampak pada kesiapan negara dalam menerapkan skema sertifikasi, salah satunya adalah Thailand. Tak jauh berbeda dengan persepsi tenaga kerja pariwisata Indonesia, dalam mengukur profesionalitas dan kinerja tenaga kerja pariwisata di Thailand masih berdasarkan pengalaman yang dimiliki. Menurut Nicholas Phillip hal ini disebabkan pola sertifikasi ASEAN MRA-TP berbasis *europe-centric* sehingga kurang sesuai diterapkan di ASEAN yang potensi wisata serta kemampuan pada setiap negara di ASEAN terlampau berbeda (Nicholas,2014). Sepakat dengan hal tersebut, menurut Sharon G.M Koh skema ASEAN MRA-TP bersifat stagnan karena kerjasama pariwisata di kawasan tidak memiliki komitmen yang baik (Koh dan Kwok,2018).

Dari beberapa literatur mengenai skema sertifikasi ASEAN MRA-TP didominasi oleh persepsi tenaga kerja akan tetapi penelitian yang melihat upaya negara menginternalisasikan sertifikasi ASEAN MRA-TP sebagai sebuah norma tidak banyak disentuh. Oleh karena itu, penulis berusaha mengisi kekosongan dengan berangkat dari pertanyaan bagaimana upaya yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia menginternalisasikan norma sertifikasi ASEAN MRA-TP terutama jika berhadapan dengan norma domestik yang ada. Melalui perspektif kontruktivis, peneliti berasumsi bahwa saliensi domestik terhadap norma internasional adalah faktor utama yang mempengaruhi tingkat penerimaan sertifikasi oleh tenaga kerja profesional di Indonesia rendah. Penelitian ini menggunakan teori saliensi domestik dari Cortell A.P dan Davis J untuk menjelaskan fenomena tersebut.

Penelitian ini bertujuan menjelaskan upaya yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam menginternalisasikan norma sertifikasi ASEAN MRA-TP. Penelitian akan fokus pada tahun 2015-2019 yaitu ketika Indonesia mulai mengimplementasikan ASEAN MRA-TP di level domestik. Untuk menganalisis tujuan penelitian penulis menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Pendekatan ini dilakukan untuk memahami dan menganalisis fenomena sosial. Dalam teknik pengambilan data penulis menggunakan studi pustaka melalui artikel jurnal, buku, berita media yang kemudian dianalisis untuk membantu penelitian.

KERANGKA PEMIKIRAN

Teori Saliensi Domestik

Ide awal mengenai lokalisasi norma pertama kali dikenalkan oleh Finnemore dan Sikkink dengan teori difusi norma internasional. Finnermore dan Sikkink mendefinisikan norma sebagai serangkaian aturan tunggal yang disepakati bersama dengan tujuan untuk mengendalikan tingkah dan perilaku suatu entitas. Norma internasional adalah hasil perkembangan dari norma domestik yang bertransformasi menjadi norma internasional (Finnermore dan Sikkink,1998). Norma tersebut kemudian turun kembali ke level domestik, menciptakan norma domestik baru dan menggeser norma domestik lama. Serangkaian proses ini yang disebut difusi norma internasional. Difusi norma internasional berlangsung dalam

tiga tahap. Tahap pertama adalah *norm emergence* yang terbentuk dari konstelasi enterprenir norma dan organisasi. Enterprenir norma menciptakan, mempromosikan norma melalui organisasi yang dibentuk, serta meyakinkan masyarakat untuk menerima norma tersebut.

Menurut Finnemore dan Sikkink, ketika sepertiga dari jumlah negara yang ada di sistem internasional sudah yakin dengan norma tersebut maka norma mencapai fase puncak (*tipping point*). Setelah melewati fase titik puncak, tahap kedua dari difusi norma internasional adalah *norm cascade* yaitu ketika norma mengalami penyebaran. Pada tahap ini, setiap negara akan mulai mengadopsi norma internasional dengan menciptakan kebijakan-kebijakan baru. Proses penyebaran dalam norma ini terjadi melalui sosialisasi internasional seperti hubungan diplomatik, perjanjian internasional dan kampanye. Negara yang menerima norma internasional didorong oleh motivasi domestik masing-masing negara untuk memenuhi kepentingan nasional. Selain itu, motivasi juga dapat terjadi karena tekanan eksternal seperti negara-negara tetangga yang telah terlebih dahulu menerima norma tersebut. Tahap terakhir adalah norma diterima begitu saja dan terinternalisasi dengan baik di setiap negara. Internalisasi norma internasional membuat norma menjadi sangat kuat dan tidak diperdebatkan lagi. Akibatnya, norma menjadi sebuah kebenaran yang absolut.

Akan tetapi, teori difusi norma internasional Finnemore dan Sikkinik banyak mendapatkan kritik karena mengesampingkan dinamika internalisasi norma di level domestik. Menurut Sikkink dan Margaret Keck, kepatuhan negara terhadap norma yang dipromosikan oleh aktor transnasional dapat dipengaruhi oleh stuktur politik domestik. Pengaruh dari sektor politik domestik dalam difusi norma internasional di sempurnakan oleh Cortell A.P dan Davis J dalam karyanya yang berjudul *Understanding the Domestic Impact of International Norm : A Research Agenda*. Menurut Cortell dan Davis, tidak semua norma internasional dapat diterima secara sukarela di level domestik negara, hal ini disebabkan adanya persaingan antara norma domestik dengan norma internasional (Cornell dan Davis,2002). Akibatnya, norma internasional punya tingkat saliensi yang berbeda di setiap ranah domestik negara-negara.

Terdapat dua aliran pemikiran norma, pertama adalah kelompok stukturalis realis yang percaya bahwa norma internasional dapat mempengaruhi perilaku negara dengan menawarkan seperangkat aturan yang menjadi solusi dari masalah bersama seperti, norma pasar bebas yang mampu menjadi solusi untuk mengurangi biaya transaksi perdagangan. Aliran kedua, yang menjadi dasar pemikiran dari teori Cornell dan Davis, adalah norma internasional berpengaruh karena proses dari stuktur politik domestik. Kepatuhan negara untuk mengadopsi norma internasional dipengaruhi oleh dinamika politik domestik negara. Teori Cornell dan Davis ini disebut saliansi domestik dari norma internasional, yakni proses internalisasi norma internasional di level domestik yang berpengaruh terhadap penerimaan norma di masyarakat (Cornell dan Davis, 2002). Pada dasarnya, teori saliensi domestik menjelaskan bahwa tingkat penerimaan atas norma dalam tataran domestik dipengaruhi oleh dua faktor utama yaitu 1) Legitimasi norma di level domestik, 2) Konteks stuktural yang mendasari kebijakan domestik. Teori ini adalah hasil pengembangan dari gagasan Checkel mengenai kesesuaian kultural (*cultural match*) dan gagasan dari Legro tentang budaya organisasi

(Cornell dan Davis,2002). Dalam teori saliensi domestik stuktur domestik adalah hal yang penting.

Terdapat empat faktor yang menjelaskan bagaimana norma internasional terinternalisasi di level domestik, yaitu 1) Retorika Domestik, 2) Kepentingan domestik, 3) Institusi Domestik, dan 4) Agen pendorong sosialisasi (Cornell dan Davis, 2002). Faktor pertama, retorika adalah persuasi dari pemimpin negara untuk mempengaruhi persepsi publik atas suatu norma internasional. Faktor kedua adalah kepentingan domestik, yaitu norma internasional diadopsi oleh domestik melalui regulasi-regulasi tertentu. Faktor ketiga adalah pengaruh dari norma internasional bagi kepentingan nasional negara. Kemudian faktor terakhir adalah agen pendorong sosialisasi, level internasional mengampanyekan norma tersebut melalui perjanjian internasional, kampanye dan kegiatan persuasif lainnya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Norma Sertifikasi Tenaga Kerja

Sertifikasi adalah proses sukarela yang dikelola oleh suatu asosiasi atau organisasi profesional dan melibatkan standar kualitatif dalam suatu profesi tertentu (Mak,et al,2011). Dari definisi tersebut sertifikasi dapat dimaknai sebagai verifikasi atas keterampilan yang diperlukan untuk melakukan pekerjaan dengan standarisasi tertentu. Mekanisme sertifikasi banyak dilakukan oleh para pekerja untuk mendapatkan pengakuan formal. Dalam proses mendapatkan sertifikasi terdapat beberapa pertimbangan etika yang harus dipenuhi oleh tenaga kerja. Hal ini mencakup moralitas, keterampilan dan pengetahuan yang menjadi acuan standar tenaga kerja (Moreo et al.2017).

Sertifikasi tenaga kerja tumbuh pesat di berbagai sektor termasuk pariwisata. Industri pariwisata adalah salah satu sektor yang memerlukan standarisasi untuk menjamin kualitas dan pelayanan yang diberikan kepada tamu atau wisatawan. Menurut Birdir dan Pearson terdapat tiga tujuan sertifikasi tenaga kerja di sektor pariwisata, yaitu 1) Sertifikasi sebagai pengakuan atas kemampuan tenaga kerja , 2) Sertifikasi dapat meningkatkan standar profesi, 3) Sertifikasi dapat meningkatkan kinerja profesi melalui program pengembangan profesional (Birdir dan Pearson, 1998).

Sertifikasi tenaga kerja atau standarisasi merupakan suatu norma yang jamak dilakukan oleh para negara dalam menyambut persaingan global. Menurut *Internasional Labour Organization* standarisasi tenaga kerja adalah instrumen hukum yang disusun oleh konstituen ILO (pemerintah, pengusaha dan pekerja) dengan menetapkan prinsip-prinsip dan hak-hak dasar di tempat kerja. Sertifikasi perlu dilakukan untuk menjamin tenaga kerja dapat bersaing dengan tenaga kerja dari negara lain dengan kompetensi dan kualitas yang dimiliki. Peran pemerintah melalui regulasi dibutuhkan untuk membuat dan menjamin standar kompetensi. Akan tetapi divisi dalam kepentingan pemimpin juga dapat menjadi hambatan dari penerapan sertifikasi. Menurut Eppang dan Som, terdapat tujuh hambatan yang memungkinkan

sertifikasi tenaga kerja tidak berjalan dengan baik, 1) Divisi dalam kelompok kepemimpinan, 2) Obyek sertifikasi, 3) Pembiayaan program pelatihan, 4) Resistensi tenaga kerja, 5) Dukungan pemerintah, 6) Biaya tenaga kerja, 7) Terdapat kegiatan asosiasi tenaga kerja yang lebih penting (Eppang dan Som, 2018).

Sejarah dan Perkembangan Sertifikasi ASEAN MRA – TP

Secara geografis kawasan Asia Tenggara berada di posisi strategis yakni berada pada wilayah tropis dengan kekayaan alam seperti kawasan hutan, sungai, laut menjadikan Kawasan Asia Tenggara memiliki potensi pariwisata yang mumpuni. Potensi pariwisata Asia Tenggara juga didukung oleh perbedaan budaya dan sejarah yang menjadi daya tarik wisatawan asing (Chheang, 2013). Hal ini mendorong pariwisata menjadi salah satu sektor prioritas ASEAN bersama dengan transportasi udara, e-ASEAN dan layanan kesehatan yang disepakati sebagai paket awal pelaksanaan liberalisasi jasa di kawasan. Menurut Wong ada tiga indikator yang menjelaskan pertimbangan dari negara anggota ASEAN sebelum terintegrasi dalam kerjasama pariwisata kawasan yaitu 1) *Necessity,* memperhitungkan regulasi yang dibutuhkan oleh negara untuk mempersiapkan integrasi pariwisata kawasan 2)*Reciprocity*, ketika negara ingin mengejar tujuan atau kepentingan yang sama atau saling menguntungkan dan 3)*Stability*, negara harus menjamin bahwa kerjasama nanti tidak akan membuat negara tidak ketergatungan dan tetap stabil serta independen (Wong,et al, 2010).

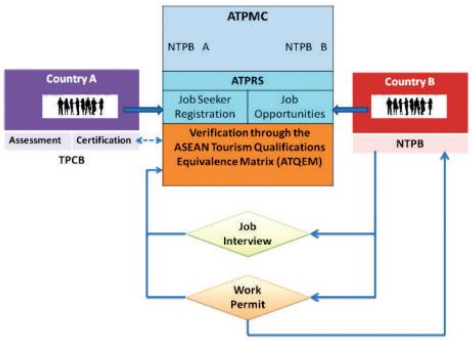
Perkembangan pariwisata di ASEAN menuntut perkembangan dan perbaikan dari keseluruhan sistem termasuk tenaga kerja sebagai ujung tombak dari pelaku industri tersebut. Untuk meningkatkan kualitas tenaga kerja setiap negara anggota ASEAN memiliki kualifikasi masing-masing untuk mengukur profesionalitas pekerja. Akan tetapi kualifikasi tersebut justru menjadi hambatan bagi tenaga kerja. Hal ini dikarenakan setiap negara memiliki kualifikasi masing-masing, tidak ada regulasi tunggal di level regional (Hamanaka dan Jusoh, 2018). Kekosongan ini dilihat oleh ASEAN dengan membuat kebijakan MRA (*Mutual Recognition Agreement*) yang memiliki fungsi untuk menyeragamkan regulasi kualifikasi tenaga kerja di ASEAN dan memfasilitasi mobilisasi pekerja. Tujuan utama MRA di ASEAN tidak hanya fokus pada pergerakan bebas tenaga kerja melainkan memberi ruang bebas yang lebih bagi para tenaga kerja profesional.

Kesepakatan MRA-TP (*Mutual Recognition on Agreement- Tourism Professional*) merupakan hasil dari perjalanan panjang liberalisasi jasa pariwisata ASEAN. Isu ini digulirkan sejak tahun 2002 yakni para petinggi ASEAN menyepakati ASEAN *Tourism Agreement* yang bertujuan untuk mendorong penciptaan situasi kondusif bagi pariwisata kawasan. Pada KTT ASEAN ke-8 tahun 2002 negara-negara anggota ASEAN sepakat untuk bekerja sama membangun sumber daya manusia industri pariwisata. Ide awal pembentukkan MRA-TP di awali pada tahun 2006 dengan inisiasi dari para menteri pariwisata negara anggota ASEAN untuk membentuk suatu badan yang mampu menunjang pengembangan sumberdaya manusia di sektor pariwisata. Sesuai dengan implementasi *Roadmap of Integration of The Tourism Sector* yang tertulis di *Viantine Action Program* dan ASEAN *Tourism Agreement* 2002. Kemudian pada tahun 2009 para menteri pariwisata ASEAN sepakat membentuk ASEAN MRA-TP yang dirancang untuk mengatasi ketidakseimbangan antara penawaran dan permintaan atas

tenaga kerja sektor pariwisata lintas negara ASEAN dan membangun mekanisme bersama untuk mobilitas tenaga kerja pariwisata.

Tujuan pembentukkan ASEAN MRA-TP adalah, 1) Memfasilitasi mobillitas tenaga kerja pariwisata, 2) Mendorong pertukaran informasi tentang praktik pendidikan dan pelatihan tenaga kerja pariwisata, 3) Memberikan peluang untuk kerjasama dan mengembangkan kapasitas dan kompetensi tenaga kerja pariwisata di ASEAN. Selain itu, ASEAN MRA-TP dibentuk untuk mendukung integrasi ekonomi kawasan dan memfasilitasi pergerakan tenaga kerja serta memberikan sertifikat kompetensi tenaga kerja sektor pariwisata. Sertifikasi dilakukan dengan pemberian beberapa kriteria atau standar yang harus dipenuhi oleh tenaga kerja sektor pariwisata ASEAN yang ekspansi ke negara-negara anggota begitu pun sebaliknya dengan tenaga kerja asing yang ingin bekerja di kawasan ASEAN. Setelah pengimplementasian standar tersebut setiap tenaga kerja akan diberikan sertifikat sebagai bukti profesionalitas. Sertifat sebagai bukti kompetensi dan profesional dikeluarkan oleh Badan Sertifikasi Tenaga Profesional Pariwisata (*Tourism Professional Certification Board*) yang telah ditunjuk oleh ASEAN di masing-masing negara anggota ASEAN.

Gambar 1. Skema ASEAN MRA-TP



Sumber: Handbook of ASEAN MRA-TP, 2013

MRA-TP memiliki enam komponen yang mendorong mobilitas tenaga kerja professional pariwisata di kawasan ASEAN. Berikut enam komponen tersebut:

1) *The National Tourism Professional Board* (NTPB)
2) *The Tourism Professionals Certification Board* (TPCB)
3) *The Common ASEAN Tourism Curriculum* (CATC)
4) *The ASEAN Tourism Professionals Registration System* (ATPRS)
5) *The ASEAN Tourism Qualifications Equivalency Matrix* (ATQEM)
   The ASEAN Tourism Professional Monitoring Committe (ATPMC)

Pada komponen NTPB dan TPCB berada di level domestik negara masing-masing dengan nama yang berbeda menyesuaikan kondisi negara. *National Tourism Professional Board* (NTPB) berfungsi untuk mengatur dan menjaga kualitas sistem pendidikan serta membuat pelatihan keahlian untuk tenaga kerja sektor pariwisata. Sedangkan *Tourism Professional Certification Board* (TPCB) berfungsi untuk memberi penilaian dan sertifikasi kepada tenaga kerja yang telah memenuhi standar kompetensi. Dalam menjaga kualitas sistem pendidikan

dan pelatihan keahlian, NTPB mengacu pada standar kurikulum ASEAN yaitu CATC. Selanjutnya CATC diterapkan pada level nasional dan menjadi basis sertifikasi yang diberikan oleh TPBC selaku badan yang berwenang mengeluarkan sertifikasi.

Selain berhak mengeluarkan sertifikat TPBC ikut mendorong *The* ASEAN *Tourism Professionals Registration System* (ATPRS) yakni sebuah *database* tenaga kerja profesional sektor pariwisata yang berbentuk sistem digital. Perbedaan NTPB dan TPBC di masing-masing level negara anggota memerlukan suatu penyeragaman penilaian yang diatur dalam *The* ASEAN *Tourism Qualification Equivalency Matrix* (ATQEM). Untuk memastikan sistem penilaian tersebut berjalan dengan baik, MRA-TP membentuk badan pengawas yaitu *The* ASEAN *Tourism Professional Monitoring Committe (*ATPMC*).*

Untuk mendukung pengimplementasian MRA-TP para menteri pariwisata negara anggota ASEAN pada pertemuan rutin di Laos tahun 2013 sepakat untuk membentuk sekretariat regional bidang MRA-TP. Berdasarkan kesepakatan bersama, Indonesia ditunjuk sebagai lokasi dari sekretariat. Penunjukkan Jakarta sebagai tuan rumah menjadikan Indonesia sebagai pusat pelatihan, pusat sertifikasi dan *database* sumber daya manusia sektor pariwisata di ASEAN.

Sertifikasi ASEAN MRA-TP di Indonesia

Sertifikasi dimaknai sebagai akumulasi dari kualitas diri yang terobyektifikasi dan tersimbolisasi dalam satu regulasi tertentu (Renard,2005). Sertifikasi atas tenaga kerja profesional sektor pariwisata di ASEAN diatur dalam ACCSTP MRA-TP (*ASEAN Common Competency Standards for Tourism Professional*). Sertifikasi ini berguna untuk menyaring kualitas tenaga kerja asing yang ingin bekerja di negara ASEAN lainnya. Terdapat tiga standar yang harus dipenuhi oleh tenaga kerja pariwisata professional di ASEAN jika ingin mendapatkan sertifikasi yakni *Core Competence*, *Generic Competence* dan *Functional Competence*. Standar kompetensi tersebut berlaku untuk 6 sektor pekerjaan profesional di bidang pariwisata dengan 32 pekerjaan dan 52 kualifikasi. Standar yang diterapkan ini bersifat seragam untuk semua negara anggota dan harus diikuti oleh semua pekerja professional di sektor pariwisata ASEAN untuk menunjang ASEAN *Economic Community* (AEC) 2015.

Sejak di berlakukannya MRA-TP secara otomatis seluruh tenaga kerja pariwisata Indonesia wajib mendapatkan sertifikasi sebagai bukti profesionalitas di level kawasan. Pada tahun 2012 Indonesia telah mengadopsi standar nasional tenaga kerja professional yang mengacu pada Standar Kompetensi Kerja Nasional Indonesia (SKKNI) namun bersifat sukarela. Kehadiran MRA-TP di tahun 2015 kemudian mengubah standar tersebut ke level regional dan harus diadopsi oleh semua negara anggota termasuk Indonesia. Berdasarkan data dari Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia jumlah tenaga kerja profesional pariwisata yang tersertifikasi belum mencapai target yang ditetapkan oleh pemerintah.

Tabel 1. Jumlah Tenaga Kerja Pariwisata Tersertifikasi 2015-2018

Tahun	Tenaga Kerja Pariwisata	Target Tenaga Kerja

	Umum	Tersertifikasi	Tersertifikasi
2015	11.000.000	58.627	159.000
2016	11.400.000	17.500	200.000
2017	11.800.000	35.100	300.000
2018	12.000.000	65.000	400.000

Sumber : Laporan Kinerja Kementerian Pariwisata,2018

Berdasarkan data di atas, tenaga kerja yang tersertifikasi mengalami kenaikan terutama dari tahun 2017-2018 yang meningkat hampir dua kali lipat namun angka tersebut masih jauh dari target pemerintah. Sertifikasi adalah bukti aktualisasi diri namun secara praktis tidak memiliki manfaat yang cukup bagi tenaga kerja terutama dalam peningkatan jenjang karir, kinerja karyawan dan daya saing (Alvionita et al, 2018). Maka dari itu pendekatan personal lebih jamak dilakukan dibanding sertifikasi tenaga kerja. Menurut Samhadi, hal ini berkaitan dengan sikap Indonesia dalam menyikapi globalisasi yang tidak melalui perencanaan yang sistematis namun lebih mengedepankan sikap pragmatis (Samhadi, 2007). Ditinjau dari sisi antropologi, manusia Indonesia memiliki peradaban "mental menerabas", sikap ini menyebabkan sifat menolak kerja keras dan mengutamakan hubungan kekerabatan atau budaya jaringan personal daripada hubungan fungsional (Antariksa, 2011). Keterbatasan budaya domestik tersebut menjadi halangan terbesar dari penerapan sertifikasi tenaga kerja pariwisata di Indonesia.

Budaya Jaringan Personal di Lingkup Tenaga Kerja Sektor Pariwisata Indonesia

Pariwisata merupakan sektor jasa yang memiliki karakteristik cukup unik. Sektor tersebut bersifat terbuka untuk semua kalangan dari berbagai latar belakang pendidikan. Meskipun terdapat lembaga pendidikan pariwisata formal, realitanya para pelaku industri pariwisata lebih terbuka dengan individu yang memiliki bekal pengalaman mumpuni dibandingkan dengan pendidikan formal saja (Makmur Keliat et al, 2014). Pengalaman dan keahlian praktis adalah hal yang lebih penting dibandingkan hanya pendidikan formal. Salah satu usaha di sektor pariwisata yang cukup berkembang dan menjanjikan adalah industri perhotelan. Manajemen perhotelan harus mampu menjaga kualitas tak hanya infrastuktur namun juga sumber daya manusia. Menurut Dirga, beberapa kualifikasi yang menjadi bahan pertimbangan dari pihak hotel untuk merekrut tenaga kerja adalah pengalaman, kepribadian dan pendidikan (Dirga, 2014). Pendidikan, terutama pendidikan formal di bidang pariwisata merupakan salah satu syarat penting dalam proses sertifikasi.

Pengalaman dan kepribadian tenaga kerja menjadi kualifikasi yang lebih berpengaruh dalam proses perekrutan tenaga kerja pariwisata di Indonesia. Pada pola ketenagakerjaan di sektor pariwisata Indonesia sertifikasi masih sesuatu yang di persepsikan tidak penting terutama untuk kalangan tenaga kerja kelas bawah. Demikian pun dengan tenaga kerja kelas atas yang mengedepankan jaringan relasi dan personal untuk meningkatkan kompetensi. Skema sertifikasi ASEAN MRA-TP memiliki kerumitan tersendiri dalam prosesnya. Hal ini membuat para tenaga kerja tidak mengikuti peraturan namun justru lebih menggunakan pendekatan jaringan relasi personal dan pengakuan atas pengalaman untuk uji profesionalitas.

Upaya Pemerintah Indonesia Internalisasi Norma Sertifikasi ASEAN MRA-TP

Pada pemerintahan Joko Widodo pariwisata menjadi satu diantara prioritas pembangunan dan pengembangan ekonomi Indonesia. Salah satu alasan pariwisata menjadi skala prioritas pemerintah adalah karena kemampuan sektor ini dalam menyerap tenaga kerja. Pada tahun 2018 sektor pariwisata menyerap 11, 17% dari total pekerja (BPS, 2019). Salah satu tantangan yang dihadapi oleh tenaga kerja pariwisata Indonesia adalah daya saing. Di era globalisasi seperti saat ini seorang individu diwajibkan memiliki kompetensi khusus untuk meningkatkan kesejahteraan hidup. ASEAN berusaha menyeragamkan kompetensi tenaga kerja pariwisata seluruh negara anggota melalui sertifikasi MRA-TP. Akan tetapi, upaya internalisasi ASEAN MRA-TP mendapatkan kendala dari budaya jaringan personal yang telah mengakar dalam sistem tenaga kerja pariwisata Indonesia. Untuk mengharmonisasikan norma sertifikasi ASEAN MRA-TP pemerintah Indonesia melakukan beberapa mekanisme internalisasi.

Langkah awal yang dilakukan oleh pemerintah adalah dengan mengadopsi norma sertifikasi tersebut ke dalam regulasi nasional. Dalam Undang-undang No.52 Tahun 2012 pemerintah mengatur kewajiban bagi setiap tenaga kerja profesional pariwisata untuk memiliki sertifikasi. Pada pasal 2 menyebutkan, sertifikasi kompetensi di bidang pariwisata adalah proses pemberian sertifikat kompetensi di bidang kepariwisataan yang dilakukan secara sistematis dan objektif melalui uji kompetensi sesuai Standar Kompetensi Kerja Nasional Indonesia, standar internasional, dan/atau standar khusus. Ketetapan sertifikasi untuk tenaga kerja pariwisata Indonesia yang telah termaktub dalam regulasi domestik menjadi landasan dari implementasi sertifikasi di level regional. Hal ini turut didorong oleh beberapa kebijakan terkait yakni pembentukkan lembaga, penunjukkan agen pendorong sosialiasi dan retorika pemimpin yang selaras dengan kepentingan pemerintah Indonesia mengembangkan sumber daya manusia sektor pariwisata.

Selaras dengan penetapan regulasi sertifikasi di level domestik, pemerintah Indonesia membentuk tiga badan yang menjadi penyuluh, pelaksana dan pengawas dari sertifikasi tenaga kerja profesional Indonesia. Pertama, Standar Kompetensi Kerja Nasional Indonesai (SKKNI) yang mengatur standar dan kompentensi dari 9 sub-bidang pariwisata yaitu, kepemanduan arung jeram, kepemanduan ekowisata, kepemanduan museum, kepemanduan wisata, kepemanduan wisata selam, bidang pimpinan perjalan wisata, jasa boga, spa dan biro perjalanan wisata. SKKNI ini merupakan paket pengemasan dalam memberikan kualifikasi KKNI.

Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia atau KKNI adalah penyetara capaian pembelajaran yang diperoleh melalui pendidikan formal, informal, pelatihan, non-formal dengan kompetensi kerja yang dicapai melalui pelatihan, pengalaman kerja atau jenjang karier di tempat kerja. Dengan pendekatan demikian, maka KKNI dijadikan sebuah rujukan oleh para pemangku kepentingan yang terkait dengan pengembangan sumber daya manusia atau oleh masyarakat luas untuk perencanaan karier individual. Di sektor pariwisata KKNI digunakan sebagai acuan dalam merencanakan sistem pembelajaran atau pelatihan atau kurikululm di sekolah vokasi dan lembaga pelatihan di Indonesia. Dari kurikulum yang dirancang dalam KKNI, pemerintah mengaplikasikannya dalam pendidikan formal maupun

non-formal yang termaktub dalam pelatihan berbasis kompetensi (PBK). Permenakertrans No.8 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyelenggaraam Pelatihan Berbasis Kompetensi menjadi landasan hukum dari pembentukan lembaga pelatihan. Lembaga tersebut membuat suatu program mengacu dari standar kompetensi yang ada di berbagai program studi.

Dari lembaga pelatihan tesebut para lulusan yang menjadi calon tenaga kerja profesional pariwisata mendapatkan sertifikasi. Sertifikasi kompetensi di Indonesia diatur oleh Lembaga Sertifikasi Profesi (LSP) bidang pariwisata yang dilaksanakan berdasarkan proses hasil pembelajaran dan hasil pengalaman kerja. Total terdapat 23 LSP yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia, hal ini dilakukan untuk pemerataan tenaga kerja profesional pariwisata.

Tabel 1.2 Daftar LSP di Indonesia

No	**Nama Lembaga Sertifikasi Profesi**
1	LSP Pramuwisata Indonesia
2	LSP SPA Nasional
3	LSP COHESPA
4	LSP Jasa Boga
5	LSP Pariwisata Jakarta
6	LSP Hotel dan Restoran
7	LSP Pariwisata Indonesia
8	LSP Pariwisata Bali
9	LSP Pariwisata Bali Indonesia
10	LSP SPA Tirtanirwana Indonesia
11	LSP Pariwisata Bunaken
12	LSP Pariwisata Lancang Kuning Nusantara
13	LSP Crew Kapal Pesiar dan Kapal Niaga Internasional
14	LSP Anging Mamiri
15	LSP Phinisi
16	LSP MICE
17	LSP Wiyata Nusantara
18	LSP Pariwisata Nasional

19	LSP Pariwisata Bhakti Persada
20	LSP Archipelago
21	LSP Air Transport dan Disrtribution Agency
22	LSP Rafflesia
23	LSP Hotel dan Pariwisata

Sumber: Kemenparekraf Republik Indonesia, 2016

Pembentukkan SKKNI,KKNI dan LSP oleh pemerintah Indonesia telah sesuai dengan mekanisme ASEAN MRA-TP. SKKNI setara dengan *The Tourism Professionals Certification Board* ASEAN MRA-TP sedangkan KKNI setara dengan *The Common ASEAN Tourism Curriculum*. Menurut Cortell dan Davis, pengadopsian norma internasional ke level domestik melalui institusi membuat legalitas pola kebiasaan baru bagi negara dan dalam jangka panjang norma internasional akan terapropiasi dengan domestik (Cortell dan Davis, 2002). Pembentukkan beberapa institusi domestik tersebut sejalan dengan kepentingan Indonesia untuk menjadikan pariwisata sebagai *leading sector* baru.

Upaya berikutnya yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia untuk menginternalisasikan norma sertifikasi di level domestik adalah melalui retorika atau persuasi elitis. Menurut Cortell dan Davis retorika merupakan medium paling dekat dengan masyarakat yang digunakan oleh pemimpin, dapat dengan penggunaan kata persuasif maupun perintah yang membuat sebuah gerakan sosial (Cortell dan Davis, 2002). Sejak AEC disepakati, semua negara anggota ASEAN menyiapkan negara masing-masing untuk memasuki fase baru dari integrasi regional yaitu integrasi ekonomi. Arus liberalisasi jasa menuntut semua negara menyiapkan SDM yang berkualitas. Akan tetapi, sektor jasa di Indonesia memiliki reputasi yang kurang baik, sektor jasa dikenal sebagai sektor yang hanya mempekerjakan sumberdaya manusia dengan kualitas rendah dan menghasilkan produktivitas yang rendah (Findlay dan Pangestu,2016).

Selain itu, untuk meningkatkan kualitas SDM sektor pariwisata pemerintah Indonesia sejak 2014 telah melakukan persuasif dengan narasi "*Sertifikasi tenaga kerja ASEAN-MRA TP adalah standar ASEAN*". Narasi tersebut memiliki arti bahwa tenaga kerja profesional pariwisata Indonesia yang akan mengembangkan karir diluar negeri dan meningkatkan kompetisi dengan negara anggota ASEAN lain maka harus memiliki sertifikasi ASEAN MRA-TP. Narasi tersebut dikeluarkan oleh pemerintah baik melalui siaran pers, *workshop*, pelatihan maupun sekolah formal dan non formal pariwisata.

KESIMPULAN

Sertifikasi ASEAN MRA-TP sebagai norma dalam ketenagakerjaan sektor pariwisata di kawasan mengalami hambatan di Indonesia. Hal ini disebabkan dalam level domestik tolak ukur uji profesionalitas dan kompetisi didominasi oleh budaya jaringan personal. Kondisi demikian menyebabkan stagnansi pengembangan sumber daya manusia dan penurunan daya saing pariwisata Indonesia di kawasan. Untuk meminimalisir budaya jaringan personal yang

mengakar, pemerintah Indonesia melakukan langkah-langkah internalisasi norma ASEAN MRA-TP yakni adopsi kebijakan dalam regulasi nasional, pembentukkan dan pembaharuan lembaga ketenagakerjaan pariwisata dan retorika secara berulang oleh pemerintah dalam siaran pers maupun sekolah pariwisata. Ketiga upaya ini turut diperkuat dengan sentiment pemerintah yang menjadikan pariwisata sebagai *leading sector* baru Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Alvionita, V,A.H Galih Kusumah.(2019). *The Perception of Hotel Employees on the Benefits of Tourism Competency Certification in Hospitality in Bandung*. Proceedings of the 3rd International Seminar on Tourism (ISOT 2018).

Antariksa, Basuki.(2011). *Pengaruh Liberalisasi Perdagangan Jasa Pariwisata Di Lingkungan ASEAN Terhadap Daya Saing Kepariwisataan Indonesia*. Widyariset. 14 (1). pp 73-82.

Birdir, K. and Pearson, T. E.(1998). *Hospitality certification: Experiences in North America - international implications*. International Journal of Contemporary Hospitality Management 10 (3). pp 116-121.

Cortell, A.P, James.W Davis (2002). *Understanding the Domestic Impact of International Norms : A Research Agenda*. International Studies Review 2(1).pp 65-87

Dirga,D M.(2014). *Persepsi dan Sikap Komite Eksekutif Hotel Terhadap Lulusan Perguruan Tinggi Pariwisata Sebagai Pekerja Hotel Professional*. Media Wisata 12(1). pp 25-34.

Eppang,B.M, Ahamd Puat Mat Som.(2018).*Examining Certification Values of Certifoed Employess in Indonesia's Tourism Industry*. International Journal of Engineering & Technology 7(4).pp 143-148.

Elyta dan Nuzulian.(2020). *Diplomasi Indonesia Berbasis Program Cross Border Tourism dalam Meningkatkan Kunjungan Wisatawan Mancanegara*. Insignia Journal of International Relations 7 (1).pp 1-16.

Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). *International Norm Dynamics and Political Change* . International Organization 52(4).pp 887-917.

Findlay,C dan Pangestu,M.(2016). *The Service Sector as A Driver of Change : Indonesia's Experience in The ASEAN Context*. Bulletin of Indonesia Economic Studies 52 (1).pp 27-53.

Hamanaka,shintaro & Sufian Jusoh.(2018). *Understanding the ASEAN Way of Regional Qualification Governance : The Case of Mutual Recognition Agreements in The Professional Service Sector*. Regulation and Governance 12 (4).pp 486-504.

Keliat,Makmur,et.all.(2014).*Tenaga Kerja Terampil Indonesia & Liberalisasi Jasa ASEAN* .Yogyakarta : INSISTPress

Koh, Sharon, Andrei O.J. Kwok. (2018). *ASEAN Beyond Talk Shop: A Rejoinder to Regional Tourism*. Current Issues in Tourism. 21(10). pp 1085-1090.

Mak,A.H.N, Wong, K, K.F, dan Chang,R.C.Y.(2011). *Critical issues affecting the service quality and professionalism of the tour guides in Hong Kong and Macau*. Tourism Management 32(6).pp 1442-1552.

Moreo,Andrew, Alison J Green, dan Robert O Halloran.(2017). *What Certification Are Important in Hospitality Industry ?*. Journal of Human Resources in Hospitality and Tourism 17 (1).pp 121-135.

Nicholas,Phillip.(2014). *The ASEAN Mutual Recognition on Agreement On Tourism Professional : A Mixed Blessing,* AU-GSB E-Journal Assumption University of Thailand 7 (1).pp 3-11.

Renard,Marie Cristhie.(2005). *Quality Certification,Regulation and Power in Fair Trade*.Journal of Rural Studies 21 (4), pp 419-431.

Samhadi, S.H. (2007). *Globalisasi dan Indonesia 2030*.dalam Verdiansyah, C (Ed.). *Membongkar Budaya: Visi Indonesia 2030 dan Tantangan Menuju Raksasa Dunia*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara

Wong,Emma et al.(2009). *Understanding ASEAN Tourism Collaboration-the Preconditions and Policy Framework Formulation.*International Journal for Tourism Research 12 (3).pp 291-302.

AADCP 2 Organzitaion.(2012). *National Implementation of the Mutual Recognition Arrangement (MRA) on Tourism Professionals: Success Stories and Best Practices from Cambodia and Indonesia*. Diakses melalui http://aadcp2.org/national-implementation-of-themutual-recognition-arrangement-mra-on-tourism-professionals-success-storiesand-best-practices-from-cambodia-and-indonesia/

ASEAN Tourism.(2016*). ASEAN NTO's sign off on a Regional Secretariat in Jakarta to Support the MRA-TP*. Diakses dari https://www.aseantourism.travel/news/detail/aseanntos-sign-off-on-a-regional-secretariat-in-jakarta-to-support-the-mra-tp

ASEAN Statistic Portal Data.(2018).*ASEAN Visitors Arrivals Dashboard*. Diakses dari https://data.aseanstats.org/dashboard/tourism

Cheang, Vannarith.(2013). *Tourism and Regional Integration in Southeast Asia*. Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization. Diakses dari https://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Download/Vrf/pdf/481.pdf --

Sirait, G dan Pinia, N.(2016). *Gap Analysis on the Competency of Indonesian Tourism Workers in The ASEAN Economic Community* . Proceedings of the Asia Tourism Forum 2016 - the 12th Biennial Conference of Hospitality and Tourism Industry in Asia. Diakses dari https://www.atlantis-press.com/proceedings/atf-16/25856883

United Nation of World Tourism Organization.(2016). *Travel & Tourism Power and Perfomance Report.*

World Travel and Tourism Council.(2016). *Travel and Tourism Investment in ASEAN*