Kementerian PPN/
Bappenas

LPEM-FEB UI

Temuan Riset Kebijakan

Transformasi Struktural dan Perangkap Pendapatan Menengah: Menelaah Proses Pembangunan di Indonesia Menuju 2030

Temuan Riset Kebijakan

Transformasi Struktural dan Perangkap Pendapatan Menengah:
Menelaah Proses Pembangunan di Indonesia Menuju 2030

Penulis:

Mohammad Arsjad Anwar, Soekarno Wirokartono, Kiki Verico, Vid Adrison,
Dendi Ramdani, Jahen Fachrul Rezki, I Kadek Dian Sutrisna Artha,
Riatu Mariatul Qibthiyyah, Abdul Malik, Diaz Erlangga

Abstrak

Tingkat pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, transformasi perekonomian, ketahanan ekonomi, dan kecepatan pemulihan ekonomi merupakan determinan keberhasilan atau kegagalan suatu negara untuk naik kelompok tingkat pendapatan. Transformasi struktural berjalan mulus karena pertumbuhan ekonomi tinggi dalam jangka panjang yang disebabkan oleh proses akumulasi yang cepat—dalam investasi fisik berupa pembentukan modal tetap domestik bruto dan nonfisik berbentuk investasi sumber daya manusia. Sehingga, mengubah keunggulan komparatif yang akan mengubah realokasi sumber daya ke arah yang lebih produktif dan meningkatkan produktivitas total faktor (*total factor productivity*), pertumbuhan ekonomi, dan pendapatan per kapita. Ketahanan ekonomi tercermin dari indikator makro berupa keuangan negara, neraca pembayaran, stabilitas ekonomi, serta minimnya distorsi pasar. Adapun indikator mikronya berupa kesehatan perbankan dan perusahaan di berbagai sektor. Kecepatan pemulihan ekonomi didukung oleh kesepakatan politik.

Indonesia pada 2012 belum mampu menjadi negara berpendapatan menengah atas yang memiliki batas bawah sebesar US$ 4.086. Pascakrisis ekonomi 1997/1998, proses transformasi merangkak pelan karena hasil investasi sumber daya manusia masih rendah dan investasi fisik berupa pembangunan sarana pun terbengkalai. Relokasi sumber daya berjalan lamban pada periode 2000-2010, di mana kontribusi sektor pertanian dan sektor industri terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) turun masing-masing 1% dan 3%. Selain itu, struktur ekspor pun tidak berkembang. Meskipun demikian, belajar dari krisis ekonomi tersebut, Indonesia kemudian menyusun dan melaksanakan kerangka kebijakan fiskal dan moneter dengan tertib. Misalnya, defisit anggaran tidak melebihi 3% PDB, pinjaman luar negeri tidak melebihi 60% PDB. Kelemahan saat ini adalah nilai rasio pembayaran utang (Debt Service Ratio/DSR) yang meningkat dan distribusi pendapatan yang semakin timpang. Kemampuan pulih dari krisis 1997/1998 berhasil meredam dampak krisis keuangan global pada 2008. Ini terlihat dari pertumbuhan ekonomi pada 2009 yang mencapai 4,6%. Namun, kinerja pemerintahan yang diukur dari kemampuan mencapai kesepakatan politik dalam perumusan program pembangunan masih belum optimal.

Ringkasan Eksekutif

LATAR BELAKANG

Pola transformasi struktural yang terjadi pada suatu negara dapat dilihat melalui indikator pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) atau pertumbuhan secara parsial berdasarkan PDB sektoral. Dalam konteks Indonesia, pertumbuhan ekonomi rata-rata dalam satu dekade terakhir meningkat dan masih lebih tinggi dibandingkan pertumbuhan sektor industri pada periode yang sama. Ini mengkhawatirkan karena sektor industri mestinya berperan dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi jangka panjang.

Dalam rentang 2012-2013, daya saing perdagangan Indonesia merosot akibat belum optimalnya peran subsektor yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Proporsi investasi terhadap PDB Indonesia meningkat dari 20% (2001) menjadi 32% (2013). Demikian juga kontribusi penanaman investasi fisik ke Indonesia per PDB terus naik. Akan tetapi, nilai rasio pertambahan modal-*output* (Incremental Capital Output Ratio/ICOR) menurun dari 4,45 (2000-2008) menjadi 3,92 (2009-2012). Di sisi lain, kualitas sumber daya manusia Indonesia relatif tertinggal dibandingkan dengan negara lain.

Dilihat dari kewilayahan, proporsi Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) Pulau Jawa paling tinggi dibanding pulau lainnya, sehingga biaya kesempatan atau *opportunity cost* dari penggunaan lahan pertanian melonjak. Hal ini akan berdampak pada peningkatan nilai impor produk pertanian akibat

tidak optimalnya kapasitas produksi pertanian dalam negeri dan pertambahan jumlah penduduk. Pulau Jawa sendiri memiliki infrastruktur yang cukup baik sehingga mempengaruhi arus realisasi investasi. Meskipun, tingkat pendidikan tenaga kerja di Jawa relatif rendah.

Dari sisi interaksi dengan luar negeri, defisit neraca perdagangan Indonesia terjadi pada 2012—pertama kali terjadi sejak 1969. Meski demikian, pertumbuhan ekonomi Indonesia 6,3% (2012) dan 5,8% (2013) lebih tinggi dibandingkan tingkat inflasi, yakni 4%. Dari sisi fiskal, penerimaan pajak (*tax ratio*) masih relatif rendah, meskipun ada kenaikan dari 10,62% (2001) menjadi 12,48% (2013), yang kontribusi terbesarnya masih berasal dari pajak penghasilan, disusul pajak pertambahan nilai, cukai, pajak bumi bangunan, dan lain sebagainya. Dari sisi gender tenaga kerja, peran pekerja berkeahlian sedang (*middle-skilled*) semakin meningkat, termasuk untuk pekerja perempuan. Peran pekerja berkeahlian tinggi (*high-skilled*) di Indonesia masih tertinggal bila dilihat dari proporsi pengeluaran untuk riset dan pengembangan per PDB, serta jumlah peneliti di bidang teknik dan rekayasa teknik.

KEBIJAKAN

Dalam bab **Proses Akumulasi dan Transformasi Struktural** dijelaskan sejumlah kebijakan yang dapat diambil. Pertama, peningkatan daya saing ekonomi nasional melalui pengembangan sektor industri berbasis pertanian seperti industri kelautan dan manajeman industri. Kedua, optimalisasi penerimaan pajak melalui reformasi audit pajak dan penyederhanaan administrasi dan kebijakan pajak, terutama pos pajak penghasilan dan pajak pertambahan nilai, serta minimalisasi tindakan penghindaran pajak (*tax avoidance*) akibat masalah administrasi dan struktur tingkat pajak. Ketiga, peningkatan kualitas sumber daya manusia dari pekerja berkeahlian rendah (*low-skilled worker*) menuju berkeahlian sedang (*middle-skilled worker*) dan berkeahlian tinggi (*high-skilled worker*) guna menarik penanaman modal asing menuju *efficiency vis-a-vis production based seeking* yang ditunjang intervensi pemerintah melalui kenaikan alokasi anggaran untuk bidang pendidikan dan kesehatan.

Bab **Proses dan Perkembangan Industrialisasi** menerangkan beberapa kebijakan yang bisa diputuskan. Pertama, pembangunan infrastruktur sehingga mampu mengarahkan perkembangan perekonomian, terutama relokasi aktivitas ekonomi dari Jawa ke luar Jawa. Kedua, identifikasi pemilihan industri untuk direlokasi ke luar Jawa. Ketiga, pemberian insentif dan fasilitas berupa kemudahan untuk mendorong investasi dalam industri padat modal dan teknologi, dan menciptakan iklim investasi yang kondusif.

Adapun dalam bab **Perdagangan Internasional dan Kebijakan Makroekonomi**, sejumlah kebijakan bisa dipertimbangkan. Pertama, mempersiapkan strategi dalam melakukan diversifikasi pasar melalui optimalisasi peran intelijen pemasaran (*market intelligence*) guna melihat potensi produk ekspor. Kedua, penanggulangan ekonomi biaya tinggi (*high-cost economy*) guna meningkatkan daya saing produk domestik. Ketiga, substitusi impor—misalnya penyediaan bahan baku industri nasional yang berasal dari dalam negeri. Keempat, reformasi regulasi untuk memperbaiki fasilitas bidang perdagangan.

Terakhir, dalam bab **Ketenagakerjaan dan Kependudukan**, ada sejumlah kebijakan yang dapat diambil. Pertama, identifikasi sektor-sektor yang menghasilkan nilai tambah relatif tinggi dan melihat pertumbuhan pekerja guna memberikan arah kebijakan ketenagakerjaan. Kedua, penetapan tingkat upah dengan jangka waktu menengah (2-3 tahunan) yang menyesuaikan dengan inflasi. Ketiga, pengembangan pendidikan berfokus pada tingkat pendidikan menengah atas melalui inovasi, pengembangan di daerah, dan pendidikan berbasis riset.

Ringkasan Laporan

BAB I. PENDAHULUAN

Tingkat pertumbuhan dan transformasi struktur ekonomi serta ketahanan ekonomi dan kecepatan pemulihan ekonomi merupakan karakteristik yang membedakan negara berhasil naik kelompok tingkat pendapatan. Negara-negara yang berhasil naik peringkat pendapatan dari menengah bawah ke menengah atas, dan dari menengah atas ke pendapatan tinggi, adalah negara yang tumbuh cukup tinggi dalam periode yang cukup panjang (*sustained growth*). Rata-rata pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) Korea Selatan selama 1965-1990 hampir mencapai 10,0% tiap tahun. Dengan tingkat pertumbuhan tersebut, Korea Selatan naik peringkat berturut-turut dari negara berpendapatan rendah, menengah bawah, menengah atas, kemudian menjadi negara berpendapatan tinggi. Sementara Cina naik dua peringkat dari negara berpenghasilan rendah ke pendapatan menengah bawah, lalu ke pendapatan menengah atas. Rata-rata pertumbuhan PDB Cina selama kurun waktu 1980-2010 di atas 10,0% per tahun.

Pertumbuhan yang tinggi dan berkelanjutan tersebut dimungkinkan karena proses transformasi struktural yang berjalan lancar. Proses akumulasi berjalan cepat, baik dalam investasi fisik berupa Pembentukan Modal Domestik Bruto (PMDB) maupun nonfisik yang berbentuk peningkatan sumber daya manusia, sehingga mengubah keunggulan komparatif.

Pada gilirannya, perubahan keunggulan komparatif tersebut mendorong realokasi sumber daya ekonomi dari sektor-sektor yang kurang produktif ke sektor-sektor yang lebih produktif. Hal inilah yang mendorong peningkatan produktivitas total faktor (*total factor productivity*), pertumbuhan ekonomi, dan pendapatan per kapita.

Ketahanan ekonomi mendukung terwujudnya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Ketangguhan tersebut tercermin dalam indikator makro seperti keuangan negara (beragamnya sumber penerimaan negara, serta kecilnya defisit dan pelunasan utang terhadap PDB), neraca pembayaran (beragamnya sumber penerimaan devisa, defisit transaksi berjalan, dan rasio utang luar negeri jangka pendek dengan ketersediaan cadangan devisa), stabilitas ekonomi, dan minimnya distorsi pasar. Ketahanan makro tersebut harus didukung oleh ketahanan mikro, yaitu kesehatan perbankan dan perusahaan di berbagai sektor.

Namun, gejolak ekonomi global selalu datang dan pergi. Yang perlu diusahakan adalah menjaga perekonomian nasional tak ikut terpuruk oleh krisis tersebut. Kalaupun sampai terpuruk, perekonomian harus mampu lekas pulih. Kecepatan pemulihan ekonomi tersebut dapat dicapai melalui pemilihan kebijakan ekonomi yang tepat dan—yang tidak kalah pentingnya—kecepatan mencapai kesepakatan politik. Korea Selatan yang tersapu krisis pada 1997/1998 hanya memerlukan waktu dua tahun untuk kembali menjadi negara berpenghasilan tinggi. Sedangkan Indonesia memerlukan waktu lima tahun untuk kembali ke negara berpendapatan menengah bawah. Salah satu kuncinya adalah kecepatan mencapai kesepakatan politik untuk melaksanakan kebijakan pemulihan ekonomi.

Pertumbuhan ekonomi Indonesia sebenarnya cukup tinggi. Perekonomian rata-rata tumbuh 5,3% per tahun dalam kurun 2000-2010. Walaupun cukup tinggi, namun tidak cukup untuk dapat mengantarkan Indonesia ke negara berpenghasilan menengah atas, yang pada 2012 batas bawahnya sudah mencapai US$ 4.086.

Hasil proses akumulasi sebenarnya cukup tinggi bila dilihat dari aspek investasi fisik— Pembentukan Modal Domestik Bruto (PMTDB) mencapai 32% pada 2010 dan nilai tabungan yang juga tinggi. Namun dari aspek investasi sumber daya manusia (SDM), pencapaiannya masih rendah. Seperti tercermin dalam jumlah peneliti pada lembaga penelitian dan pengembangan per satu juta orang (90 peneliti), jumlah artikel ilmiah yang diterbitkan di jurnal teknis (262 publikasi), dan jumlah pengeluaran untuk penelitian dan pengembangan terhadap PDB (0,08%). Walaupun demikian, investasi fisik tadi masih timpang. Pembangunan prasarana yang terbengkalai sejak krisis ekonomi 1998 tidak pernah dikoreksi secara memadai. Hal tersebut menjelaskan mengapa kenaikan produktivitas total faktor tetap rendah.

Realokasi sumber daya ekonomi berjalan lambat pada periode 2000-2010. Sumbangan sektor pertanian turun sebesar 1%, dari 16% menjadi 15%. Sementara sumbangan sektor industri pengolahan merosot dari 28% pada 2000 menjadi 25% sepuluh tahun kemudian. Di samping struktur produksi, struktur ekspor juga tidak mengalami kemajuan. Lambannya perubahan struktur ekonomi tersebut antara lain disebabkan oleh kurang berhasilnya investasi sumber daya manusia dan minimnya prasarana (listrik, jalan, pelabuhan, dan lain sebagainya).

Belajar dari krisis ekonomi 1997/1998, ketahanan ekonomi Indonesia telah diperkuat. Kerangka kebijakan fiskal dan moneter disusun dan dilaksanakan lebih tertib. Misalnya, defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tidak boleh melebihi

3% PDB dan pinjaman luar negeri tidak boleh lebih dari 60% PDB. Kebijakan moneter Bank Indonesia pun independen. Otoritas Jasa Keuangan dibentuk dan kesehatan perbankan dimonitor lebih ketat. Walhasil, defisit APBN tidak pernah melebihi 3% PDB. Sementara pinjaman luar negeri pemerintah juga terus menurun. Defisit transaksi berjalan juga kurang dari 3% PDB. Sebaliknya, cadangan devisa terus meningkat. Walaupun demikian, ada sejumlah kelemahan yang saat ini menonjol, yakni rasio pembayaran utang (Debt Service Ratio/DSR) yang meningkat cepat serta distribusi pendapatan yang kian timpang.

Bersamaan dengan ketahanan ekonomi yang makin baik tersebut, kemampuan untuk menangkal gejolak dan memulihkan diri dari krisis juga bisa diandalkan. Gejolak ekonomi 2008 dapat diredam sehingga pertumbuhan ekonomi pada 2009 masih dapat dipertahankan pada tingkat 4,6%. Kinerja tersebut dapat dicapai walaupun faktor eksternal tidak mendukung—perekonomian dunia turun 2,2% dan perdagangan dunia turun 14,4%. Masih menjadi catatan, kinerja pemerintahan sejak era reformasi yang diukur dari kemampuan mencapai kesepakatan politik dalam perumusan program-program pembangunan, masih belum optimal. Contohnya, program pengurangan subsidi bahan bakar minyak (BBM). Pelaksanaan program tersebut berjalan sangat alot, padahal menyangkut jumlah anggaran yang luar biasa besar sehingga menggerogoti alokasi dana untuk pembangunan prasarana. Kemampuan mencapai kesepakatan politik untuk mencari jalan keluar dari persoalan-persoalan pembangunan sangat merosot dalam orde reformasi ini. Kemampuan tersebut perlu dibangun lagi tanpa harus mengorbankan demokrasi.

BAB II. PROSES AKUMULASI DAN TRANSFORMASI STRUKTURAL

Gambaran ekonomi makro Indonesia selama 2004-2012 menjelaskan bahwa berdasarkan metode pengeluaran, pengeluaran rumah tangga serta ekspor dan impor memiliki kontribusi terbesar baik pada harga berlaku maupun harga konstan. Kontribusi PMTDB menurut harga berlaku lebih besar dibandingkan menggunakan harga konstan. Ini mengindikasikan terjadi kenaikan harga yang relatif tinggi. Dalam periode 2001-2013, performa ekonomi Indonesia dianggap baik, terutama bila melihat pada 2008 banyak negara mengalami pertumbuhan ekonomi negatif. Ketika itu pertumbuhan ekonomi Indonesia tetap positif.

Rata-rata pertumbuhan ekonomi Indonesia sejak era reformasi sekitar 5,5%. Ini didorong oleh pertumbuhan sektor jasa pengangkutan dan komunikasi yang mencapai 12,3%; sektor pertambangan dan subsektor penggalian sebesar 6,9%; subsektor konstruksi 6,9%; dan sektor keuangan, *real estate*, dan jasa perusahaan sebesar 6,8%. Adapun sektor industri tumbuh 4,8% dan sektor pertanian sebesar 3,5%—lebih rendah dari pertumbuhan ekonomi nasional. Hal ini menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia bergantung pada pertumbuhan sektor *non-tradable*, yakni sektor jasa. Sementara pertumbuhan sektor *tradable* belum optimal sehingga bisa menghambat pertumbuhan ekonomi jangka panjang.

Pertumbuhan ekonomi jika dibandingkan dengan tingkat inflasi akan menggambarkan tingkat produktivitas perekonomian. Selama satu dekade terakhir, khususnya pada 2012 dan 2013, perekonomian Indonesia tergolong produktif karena pertumbuhannya mencapai 6,3% dan 5,8%—melampaui tingkat inflasi sebesar 4% pada dua tahun tersebut. Namun, defisit neraca perdagangan pada 2012 merupakan yang pertama kali lagi terjadi sejak 1969. Pelemahan nilai tukar rupiah yang relatif tinggi pada periode tersebut merupakan dampak defisit neraca perdagangan dan efek pengurangan stimulus ekonomi (*tapering off*) oleh The Fed di Amerika Serikat. Sehingga, walau pertumbuhan ekonomi Indonesia cukup produktif selama 2012-2013, namun belum disertai dengan daya saing produk domestik akibat lemahnya nilai tukar rupiah. Pelemahan daya saing Indonesia juga dipengaruhi oleh penurunan proporsi sektor industri terhadap PDB dari 28% (2004) menjadi 23,7% (2013). Industri migas pun merosot kontribusinya dari 4,1% (2004) menjadi 2,9% (2013). Demikian juga industri nonmigas dari 24% (2004) ke level 20,8% (2013).

Menurunnya sumbangan industri yang menyebabkan berkurangnya daya saing produk Indonesia akan mempersulit perkembangan ekonomi di masa depan sekaligus membuat perekonomian nasional lebih rentan terhadap kondisi eksternal. Hal ini diperparah dengan proporsi PDB yang sebagian besar ditopang oleh aspek konsumsi yang rata-rata sebesar 60% (2004-2013), sedangkan PMTDB hanya 28%. Kondisi tersebut menyebabkan Indonesia lebih menjadi target pasar ketimbang basis produksi, meskipun pertumbuhan PMTDB pada periode yang sama, yakni sebesar 7,7%, melebihi pertumbuhan konsumsi, yaitu 4,7%.

Guna melihat tingkat efisiensi investasi di Indonesia, perhitungan rasio pertambahan modal-*output* (Incremental Capital Output Ratio/ICOR) dianggap relevan. Nilai ICOR dapat menjelaskan angka penggunaan kapital untuk menaikkan tingkat *output* sebesar satu unit. Semakin tinggi nilai ICOR, suatu perekonomian mengalami tingkat investasi yang semakin inefisien. Apabila dibagi dalam tiga periode waktu, yaitu 2000-2003, 2004-2008, dan 2009-2012, nilai ICOR Indonesia mengalami penurunan yakni 4,45; 4,00; dan 3,92. Ini berarti terjadi peningkatan efisiensi investasi dalam lima belas tahun terakhir. Peningkatan investasi di Indonesia selayaknya diperoleh dari peningkatan tabungan nasional selaku penyedia pendanaan investasi. Pola tersebut dapat dilihat pada tahun 2005-2012, di mana terjadi peningkatan proporsi tabungan nasional terhadap PDB dari 26% menjadi 30,7%.

Proporsi deposito per PDB menurun dari 40% (2001) menjadi 31% (2013). Salah satu penyebabnya adalah pengenaan pajak deposito yang cukup tinggi, yakni sebesar 20%. Di sisi lain, penurunan suku bunga deposito juga terjadi dari 16,18% (2001) menjadi 7,75% (September 2014). Sehingga, makin menurunkan insentif penempatan dana pada produk keuangan deposito. Hal ini menjelaskan bahwa kondisi perekonomian semakin baik ketika terjadi penurunan suku bunga. Ini merupakan sinyal bahwa tingkat inflasi domestik menurun.

Dalam aspek anggaran pemerintah terlihat bahwa defisit anggaran pemerintah per PDB meningkat dari 0,52% (2005) menjadi 1,69% (2013). Namun, angka ini masih lebih rendah dari yang diamanatkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Penelusuran lebih lanjut dalam struktur pengeluaran pemerintah memperlihatkan bahwa pada pos belanja modal per PDB naik dari 1,2% (2005) menjadi 1,8% (2012). Ini

menjelaskan bahwa pemerintah serius meningkatkan kontribusi pembentukan modal pembangunan. Dari sisi penerimaan, pos pajak terhadap PDB meningkat dari 10,62% (2001) menjadi 12,48% (2013) dengan proporsi terbesar pada pos PPh, PPn/PPNBM, PBB, cukai, dan pajak lainnya. Meskipun mengalami kenaikan, penerimaan pajak per PDB masih terhitung rendah dan belum optimal karena masih banyaknya potensi penerimaan pajak pemerintah dari bidang informal. Penerimaan bukan pajak sebagian besar disumbang oleh penerimaan sumber daya alam yang terdiri dari minyak dan gas serta sumber daya alam lainnya. Pada 2013, kontribusi penerimaan bukan pajak mencapai 3,63% dari PDB.

Proporsi investasi asing jangka panjang (Foreign Direct Investment/FDI) terhadap pembentukan PDB nasional belum signifkan karena mayoritas investasi yang masuk ke Indonesia hanya tertarik pasar domestik yang besar (*market seeking FDI*) dan sumber daya alam yang potensial (*raw material input seeking FDI*), belum karena ingin menjadikan Indonesia sebagai basis produksi (*efficiency seeking*). Hubungan investasi asing jangka panjang dengan kualitas sumber daya manusia, terutama jika dikaitkan dengan basis produksi atau setidaknya masuk dalam jaringan produksi regional/global adalah *endogenous* atau saling mempengaruhi. Investasi asing akan masuk dan menjadikan Indonesia sebagai salah satu basis produksi atau jaringan produksi jika negara memiliki kualitas SDM tinggi. Sebaliknya, kehadiran investasi asing akan mendorong peningkatan kualitas SDM.

Variabel yang berhubungan dengan akumulasi modal atau investasi adalah selisih dari *capital* (ΔK). Kapital memiliki dua bentuk yaitu fisik dan nonfisik (*intangible*). Investasi fisik meliputi pengadaan mesin, pabrik, inovasi/paten, dan infrastruktur. Adapun investasi nonfisik mencakup kualitas sumber daya manusia, baik pengetahuan (*knowledge*) maupun keahlian (*know-how/skill*). Kekuatan pembangunan bersumber pada kualitas sumber daya manusia—pengetahuan dan keahlian (*knowledge* dan *skill-based economy*).

Proses akumulasi dapat dilihat pula dari investasi nonfisik pada sumber daya manusia. Dalam jangka panjang bisa diketahui hasilnya dari semakin baiknya indikator Human Development Index (HDI). Dalam periode 2001-2012 nilai angka partisipasi murni tingkat dasar mengalami penurunan, tapi nilai angka partisipasi murni tingkat menengah dan tingkat atas mengalami peningkatan. Ini menunjukkan tingkat pendidikan di Indonesia membaik, namun pencapaian tingkat melek huruf (*adult literacy ratio*) menurun selama 2008-2011. Indikator kesehatan yang dilihat dari angka harapan hidup (*life expectancy*) naik dari 67,6 tahun (2001) menjadi 70,6 tahun (2012). Konsisten dengan hal tersebut, komposisi masyarakat yang tidak sekolah menurun dari 11,65% (2001) menjadi 5,58% (2013). Bila dilihat dari proporsi gender, rasio perempuan terhadap 100 orang laki-laki menurut tingkat pendidikan meningkat signifikan, khususnya pada tingkat pendidikan menengah atas dan pendidikan tinggi.

PDB per kapita Indonesia meningkat dalam sepuluh tahun terakhir dari US$ 1.272 (2004) menjadi US$ 3.739. Semakin pesat peningkatan PDB per kapita, semakin cepat pula Indonesia akan menjadi negara berpendapatan menengah atas. Klasifikasi negara berdasarkan pendapatan per kapita berkorelasi dengan kualitas sumber daya manusianya. Saat ini, Indonesia menurut klasifikasi Produk Nasional Bruto (PNB) per kapita dan HDI termasuk kategori menengah. Salah satu ciri utamanya, proporsi jumlah pekerja berkeahlian sedang mulai lebih besar dari yang berkeahlian rendah. Dalam jangka

panjang, untuk lolos dari level negara berpendapatan menengah atas dengan pekerja berkeahlian sedang ke kelompok negara berpendapatan tinggi dengan pekerja berkeahlian tinggi, kegiatan riset dasar dan rekayasa teknis mesti digenjot. Indonesia terbilang masih tertinggal pada setidaknya tiga indikator pekerja berkeahlian tinggi yaitu proporsi pengeluaran untuk penelitian dan pengembangan terhadap PDB, jumlah peneliti per satu juta penduduk, dan jumlah publikasi di jurnal internasional.

Indonesia masih tertinggal jauh dibanding Cina dan India dalam kapasitas SDM di bidang riset dan inovasi, sehingga investor asing tak melirik Indonesia sebagai tujuan kegiatan industri hulu. Proporsi pengeluaran untuk riset di Indonesia pada 2008 hanya 0,08%, terendah bila dibandingkan dengan Singapura, Malaysia, Thailand, Korea Selatan, Cina, dan India. Jumlah peneliti bidang teknik dan rekayasa yang dibutuhkan Indonesia lebih dari 230 ribu, namun yang ada saat ini masih satu per seribunya. Jumlah publikasi di jurnal ilmiah internasional juga masih terbilang rendah, yaitu hanya 270 buah pada 2011.

Indikator produktivitas juga penting untuk menggambarkan kualitas SDM pekerja, terutama pekerja berkeahlian sedang, yang mana Indonesia sedang menikmati masa peningkatan SDM jenis ini karena masuk dalam negara berpendapatan menengah. Upah pekerja formal pun sejak 2001 hingga 2013 mengalami peningkatan. Saat ini, industri yang dominan adalah industri padat kerja yang menyerap bukan tenaga ahli (*unskilled labour*). Pada industri padat kerja, upah merupakan komponen penting dalam komposisi biaya produksi. Selain soal produktivitas pekerja, rendahnya produktivitas industri dipengaruhi oleh kurang efisiennya produksi karena metode yang boros energi dan upah yang ditetapkan pemerintah lebih besar dari tingkat produktivitas buruh.

Sebelum krisis keuangan global pada 2008, upah riil atau produktivitas tenaga kerja Indonesia selalu lebih tinggi dari upah nominal. Artinya, buruh dibayar di bawah produktivitasnya. Namun, sejak 2008 terjadi fenomena sebaliknya. Upah nominal lebih tinggi dari upah riil. Dengan kata lain, sejak 2009 tenaga kerja dibayar lebih tinggi dari produktivitasnya. Jika sebelum 2008 yang terbebani oleh upah adalah pekerja karena nilainya lebih rendah dari produktivitasnya, setelah 2008 yang terbebani adalah pengusaha sebab harus membayar di atas produktivitas buruh. Fenomena ini sekaligus menggambarkan posisi tawar pekerja Indonesia yang saat ini lebih tinggi dari pengusaha. Ketidakseimbangan ini akan bergeser menuju keseimbangan baru jika terjadi peningkatan persaingan antarpekerja, sehingga pekerja dituntut untuk meningkatkan produktivitas.

BAB III. PROSES DAN PERKEMBANGAN INDUSTRIALISASI

Pada periode 2000-2010 pertumbuhan sektor industri (ISIC 2-5) mencapai 4,1%. Ini lebih rendah dari pertumbuhan PDB nasional, yakni 5,3%, padahal tingkat pendapatan per kapita Indonesia masih tergolong menengah-bawah. Pada periode sebelumya, 1980-1990 dan 1990-2000, pertumbuhan sektor industri masih lebih tinggi dari pertumbuhan PDB. Proporsi sektor manufaktur terhadap PDB mulai 2004 terus menurun. Kondisi ini

mengindikasikan bahwa perkembangan sektor manufaktur mulai melambat dan perannya digantikan sektor jasa yang pertumbuhannya lebih tinggi ketimbang pertumbuhan PDB. Dibandingkan negara besar lainnya seperti Cina, Korea Selatan, dan Thailand, menurunnya sektor manufaktur terhadap PDB bertentangan dengan pola umum di negara-negara tersebut.

Transformasi pada sektor industri akan lebih dipahami dengan melihat prosesnya di setiap pulau mengingat wilayah Indonesia yang luas dan tersebar berjauhan. Aktivitas ekonomi yang tersentral di Jawa menyebabkan ketimpangan yang tinggi dengan luar Jawa. Peran Jawa dalam aktivitas perekonomian nasional masih sangat dominan hingga saat ini. Kontribusi Jawa terhadap PDB tahun 2012 sebesar 57,82%, sedikit turun dibandingkan pada 2000 yang mencapai 58,98%. Adapun kontribusi Sumatera, Sulawesi dan Nusa Tenggara-Maluku-Papua pada 2012 masing-masing hanya sebesar 23,61%, 4,76% dan 3,33%. Angka ini naik sedikit dibandingkan pada 2000 yang masing-masing 22,95%, 4,04% dan 3,18%. Sebaliknya, sumbangan Bali dan Kalimantan pada 2012 berturut-turut hanya sebesar 1,25% dan 9,23%, menurun dibandingkan pada 2000, yakni 1,27% dan 9,58%. Tren kontribusi masing-masing pulau memperlihatkan bahwa tidak terjadi pergeseran aktivitas perekonomian antarpulau, di mana Jawa masih tetap sangat dominan.

Pada 2012, kepadatan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) di Jawa mencapai Rp 29,27 miliar. Sementara itu, kepadatan PDRB di Sumatera hanya sebesar Rp 3,33 miliar. Bahkan, pada tahun yang sama, pulau-pulau lain angkanya di bawah 2 miliar. Kalimantan hanya Rp 1,69 miliar, sedangkan Bali-Nusa Tenggara-Maluku-Papua sebesar Rp 1,63 miliar. Lebih menarik lagi, perbandingan menurut periode waktu menunjukkan bahwa kepadatan PDRB di Jawa meningkat hampir tiga kali lipat dari 2004 hingga 2008. Sementara itu, di pulau lain kepadatan PDRB juga meningkat sekitar tiga kali lipat. Khusus untuk Bali-Nusa Tenggara-Maluku-Papua, angkanya naik sembilan kali lipat. Namun demikian, peningkatan secara absolut kepadatan PDRB di Jawa jauh lebih tinggi karena titik awalnya sudah besar, yaitu dari Rp 10,13 miliar sebelum menjadi Rp 29,27 miliar. Indikator kepadatan penduduk per kilometer persegi juga menunjukkan bahwa kepadatan penduduk di Jawa jauh lebih tinggi daripada pulau lain. Pada 2013, kepadatan penduduk Jawa per kilometer persegi sudah di atas 1.000. Sementara Sumatera sebesar 104, Sulawesi 90, Bali-Nusa Tenggara-Maluku-Papua 34, dan Kalimantan 25 per kilometer perseginya. Dibandingkan pada 2004, kepadatan di masing-masing pulau ini tidak mengalami perubahan berarti.

Kepadatan PDRB dan penduduk Jawa yang tinggi berpengaruh terhadap tingkat daya dukung pulau untuk terus menampung perkembangan aktivitas ekonomi. Semakin tinggi aktivitas ekonomi, harga faktor produksi dan *input* kian meningkat. Tak mengherankan bila harga sewa tanah meroket—selain karena faktor lain seperti spekulasi tanah. Selain itu, tingginya kepadatan aktivitas ekonomi di Jawa juga berpengaruh terhadap kenaikan upah karena permintaan tenaga kerja semakin terpusat di suatu wilayah—juga karena tuntutan kenaikan upah oleh tenaga kerja itu sendiri dalam alam demokrasi. Penyebab utama aktivitas ekonomi masih terpusat di Jawa adalah kualitas infrastrukturnya. Infrastruktur Jawa jauh lebih baik dibandingkan dengan pulau-pulau lain. Kualitas infrastruktur yang baik, salah satunya jalan raya, akan meningkatkan daya tarik investasi di suatu daerah karena akses terhadap bahan baku dan pasar hasil produksi menjadi lebih

mudah.

Selama periode 2002-2012, sektor industri pengolahan menjadi penyumbang peran terbesar dalam pembentukan PDB Indonesia, walaupun terus menurun sejak 2005. Proporsi tenaga kerja di sektor pertanian pun merosot, sedangkan pada jasa kemasyarakatan, sosial, dan perorangan meningkat cukup pesat. Dilihat dari selisih kontribusi sektor usaha terhadap PDB atas harga berlaku dengan PDB atas dasar harga konstan, terdapat tiga sektor yang nilainya meningkat, yaitu pertambangan dan penggalian, konstruksi, dan pertanian.

Berikut ini sumbangan kelompok pulau di Indonesia dalam pembentukan PDB menurut lapangan usaha pada 2000 hingga 2012, yaitu:

1. Peranan Sumatera dalam pertambangan dan penggalian merosot drastis dari 54% pada 2000 menjadi 43% pada 2012, sementara Kalimantan melonjak dari 21% menjadi 37% pada kurun waktu tersebut.
2. Kontribusi Kalimantan dalam sektor industri pengolahan menurun dari 12% menjadi 7,78%. Sementara peranan Jawa dan Sumatera naik tipis dari 85% menjadi 88%.
3. Pada periode yang sama, peranan Sumatera dalam sektor konstruksi meningkat dari 19,3% menjadi 24,5%, sedangkan Jawa menukik dari 64,4% menjadi 57,9%.
4. Untuk sektor pengangkutan dan komunikasi, perubahan terbesar terjadi di Kalimantan, yang mengalami penurunan dari 9,5% menjadi 6,6%. Di pulau lainnya, perubahan kontribusinya berada pada kisaran 1%.
5. Pada sektor keuangan, *real estate*, dan jasa perusahaan, Sumatera mengalami kenaikan dari 8% menjadi 13%. Sebaliknya di Jawa menurun dari 83,7% menjadi 76%. Di pulau lain relatif tak berubah.
6. Untuk jasa kemasyarakatan, sosial, dan perorangan, sumbangan Jawa turun tipis dari 62% menjadi 59%. Sebaliknya, kontribusi Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku dan Papua naik tipis.

Pulau Jawa juga masih merupakan kontributor terbesar dalam produksi tanaman bahan makanan di Indonesia dalam periode 2001-2013. Untuk padi dan jagung, produksi Jawa masih di atas 50% produksi nasional. Sementara untuk ubi kayu, produksinya menurun dari 57% pada 2001 menjadi 46% pada 2013. Adapun untuk ubi jalar, produksinya naik drastis menjadi 53% pada akhir periode itu. Besarnya peran Jawa dalam produksi pertanian dan pada saat yang sama masih terfokusnya perekonomian di pulau ini (seperti terlihat dalam **Tabel 3.3**), berakibat pada melonjaknya biaya kesempatan (*opportunity cost*) yang dihadapi pemilik lahan untuk mempertahankan area pertanian. Sehingga, insentif untuk mengalihkan lahan ke nonpertanian jadi lebih tinggi. Jika hal ini terjadi, besar kemungkinan kenaikan permintaan (akibat pertumbuhan jumlah penduduk) tidak bisa diimbangi oleh pertambahan produksi. Akibatnya, impor akan meningkat. Hal ini dikonfirmasi pada Bab 4, yang menunjukkan adanya defisit perdagangan pada komoditas Standard International Trade Classification/SITC 0 (makanan dan ternak), khususnya SITC 04 (sereal dan sereal olahan) yang mengalami defisit pada 2008-2013.

Industri alat angkutan, mesin, dan peralatannya berperan sangat besar dalam pembentukan PDB sektor industri pengolahan sejak 2004. Terdapat empat jenis industri yang memiliki kontribusi terbesar dalam industri pengolahan, yakni (1) alat angkutan, mesin, dan peralatannya; (2) makanan, minuman, dan tembakau; (3) pupuk, kimia, dan barang dari karet; serta (4) tekstil, barang kulit, dan alas kaki.

Peranan industri alat angkutan, mesin, dan peralatannya menunjukkan tren meningkat dan melewati industri makanan, minuman, dan tembakau. Berbeda halnya dengan industri pupuk, kimia, dan barang dari karet, yang sumbangannya relatif tidak banyak berubah. Namun, industri tekstil, barang kulit, dan alas kaki terus menurun sejak 2004, sehingga perannya tergeser industri pupuk, kimia, dan barang dari karet.

Kontribusi tiga industri utama—yakni industri alat angkutan, mesin, dan peralatannya; industri makanan, minuman, dan tembakau; dan industri pupuk, kimia, dan barang dari karet—amat signifikan dalam pembentukan PDB industri pengolahan. Hal itu bisa jadi karena dua dari tiga industri tersebut (alat angkutan, mesin, dan peralatannya; dan pupuk, kimia, dan barang dari karet) berkarakteristik padat modal. Namun ada faktor lain yaitu permintaan domestik yang tinggi ketimbang permintaan ekspor. Hal ini akan terlihat ketika kita melihat struktur perdagangan untuk industri manufaktur.

Dalam periode 2008-2013, industri manufaktur selalu mengalami defisit perdagangan, yang puncaknya terjadi pada 2012 dengan angka US$ 54,1 miliar. Nilai perdagangan untuk industri alat angkutan, mesin, dan peralatannya tercermin dari kelompok komoditas SITC 7 (mesin dan alat transportasi) dengan defisit sebesar US$ 42,8 miliar pada 2012. Sementara untuk industri pupuk, kimia, dan barang dari karet, nilai perdagangannya terlihat dari SITC 5 (barang kimia dan produk terkait) dengan nilai defisit sebesar US$ 13 miliar (lihat **Tabel 4.1**). Untuk industri makanan, minuman, dan tembakau, data perdagangan internasional tidak memasukkan industri ini ke dalam kelompok industri manufaktur. Nilai perdagangan dari industri ini merupakan penjumlahan dari kelompok komoditas SITC 0, 2, dan 4 dikurangi dengan SITC 22, 27, dan 28. Neraca perdagangan untuk industri makanan, minuman, dan tembakau memang masih menunjukkan surplus. Namun, surplus sebagian besar disumbang oleh minyak nabati dan hewani (SITC 4), misalnya minyak sawit (lihat Bab 4).

BAB IV. PERDAGANGAN INTERNASIONAL DAN KEBIJAKAN MAKROEKONOMI

Periode setelah krisis ekonomi, transaksi berjalan Indonesia mengalami surplus. Namun, terjadi defisit pada transaksi finansial karena besarnya *capital outflow* berupa investasi dan portofolio, serta berkurangnya investasi lain seperti pinjaman pemerintah. Di sisi lain, struktur ekspor Indonesia didominasi oleh bahan mentah, produk pertanian, dan bahan mineral yang belum diolah. Sedangkan struktur impor Indonesia didominasi oleh mesin. Hal tersebut menyebabkan perekonomian Indonesia rentan terhadap perubahan harga komoditas global.

Dilihat dari negara tujuan ekspor Indonesia, Jepang merupakan negara tujuan utama, meskipun nilainya mengalami penurunan sejak 1990-an. Berikutnya, Amerika Serikat dan Eropa. Dalam perdagangan dengan Jepang, Indonesia mengalami surplus. Seiring berjalannya waktu, terjadi pergeseran negara mitra dagang utama Indonesia. Pada 2011-2013, nilai ekspor ke Jepang mencapai US$ 24,33 miliar, disusul Cina

(US$ 19,3 miliar), Amerika Serikat (US$ 14,54 miliar), Singapura (US$ 14,3 miliar), dan India (US$ 11,45 miliar).

Adapun dilihat dari negara importir terbesar pada periode yang sama, peringkat pertama ditempati Cina (US$ 22,41 miliar), Singapura (US$ 19,25 miliar) dan Jepang (US$ 14,57 miliar). Neraca perdagangan Indonesia mengalami surplus selama 1998-2011, namun selanjutnya mengalami defisit akibat besarnya nilai impor minyak bumi. Indonesia akhirnya menarik diri dari keanggotaan organisasi negara penghasil minyak bumi (OPEC). Untungnya, sejak 2011 sektor gas mengalami surplus sehingga membantu neraca pada posisi positif.

Selama periode 2008-2013, perdagangan komoditas pertanian menghasilkan surplus. Ini disebabkan oleh tingginya nilai net ekspor komoditas hewan, minyak dari tumbuh-tumbuhan, dan lemak (SITC 4); disusul oleh makanan dan hewan hidup (SITC 0). Akan tetapi, komoditas minuman dan tembakau (SITC 1) memberikan kontribusi yang paling sedikit terhadap total ekspor pertanian. Pada periode yang sama dari sisi impor, komoditas bahan makanan didominasi oleh makanan dan hewan hidup (SITC 0), dan disusul oleh impor biji minyak, kacang-kacangan, dan *kernel* (SITC 22).

Pada bidang manufaktur, aktivitas ekspor dan impor cenderung meningkat pada periode tadi. Komoditas sektor manufaktur sebenarnya masih mengalami defisit perdagangan pada periode yang sama, namun nilai net impornya pada 2013 jauh lebih kecil dibandingkan tahun sebelumnya yang mencapai US$ 54,17 miliar. Ekspor manufaktur di Indonesia didominasi oleh kelompok komoditas mesin dan alat transportasi (SITC 7) selama lima tahun terakhir. SITC 7 berkontribusi sekitar 33% dari total ekspor manufaktur. Komoditas lain yang berpengaruh cukup besar pada ekspor manufaktur adalah barang manufaktur (SITC 6)—tidak termasuk SITC 68—dan aneka barang manufaktur (SITC 8) dengan kontribusi masing-masing sebesar 27% dan 15%. Bahan kimia dan produk terkait (SITC 5) menyumbang 15% ekspor komoditas manufaktur selama 2008-20013.

Impor dari sektor manufaktur juga cenderung naik. Pada 2008, nilai impor komoditas manufaktur mencapai US$ 80,04 miliar. Angka tersebut turun menjadi US$ 63,33 miliar pada 2009. Namun, sejak 2010 nilainya terus meningkat. Pada 2010, angkanya mencapai US$ 87,62 miliar, pada 2011 sebesar US$ 107,87 miliar, dan pada 2012 mencapai US$ 121,87 miliar. Pada 2013, nilainya merosot tajam menjadi US$ 86,16 miliar. Rata-rata, impor sektor manufaktur Indonesia telah meningkat 5% dalam periode tadi.

Adapun sektor yang paling penting dalam perdagangan internasional Indonesia dalam kurun 2008-2013 adalah sektor sumber daya alam. Nilai ekspornya pada 2008 mencapai US$ 56,03 miliar, lalu turun menjadi US$ 48,81 miliar pada tahun berikutnya. Pada 2011, angkanya melonjak signifikan mencapai US$ 99,98 miliar. Meskipun, setahun berikutnya turun lagi menjadi US$ 86,63 miliar pada 2012 dan US$ 71,27 miliar pada 2013. Rata-rata, nilai ekspor di sektor sumber daya alam tumbuh sekitar 8% saban tahun. Di sisi lain, meski kontribusi kelompok komoditas primer dalam ekspor sangat besar pada periode yang sama, namun laju pertumbuhannya terus menukik. Kelompok komoditas primer menyumbang 78% dari total impor sumber daya alam Indonesia.

Untuk dapat bersaing, negara berkembang bisa meningkatkan efisiensi, pengembangan, dan perbaikan kualitas sumber daya manusia, dan infrastruktur melalui reformasi dalam sejumlah aspek. Pertama, reformasi perdagangan. Negara berkembang seperti Indonesia mulai menjalankan dan mengadopsi *outward*

oriented strategy. Kebijakan ini berarti strategi mengurangi tarif dan mengadopsi nilai tukar yang relatif realistis. Kedua, kebijakan makroekonomi. Peran pemerintah sangat dibutuhkan untuk mengurangi defisit perdagangan dan memberikan insentif agar nilai tabungan meningkat. Memastikan nilai suku bunga riil positif, nilai tukar yang kompetitif, dan nilai inflasi yang rendah, tidak hanya akan meningkatkan persediaan sumber pendanaan finansial dalam negeri, namun juga membantu pelaksanaan reformasi perdagangan. Ketiga, menciptakan lingkungan domestik yang kompetitif. Dalam hal ini, pemerintah harus memperbaiki iklim investasi dan regulasi, serta mereformasi pasar tenaga kerja. Kebijakan ini merupakan pelengkap dari pelaksanaan reformasi perdagangan dan penerapan kebijakan adopsi teknologi yang hemat biaya. Namun, reformasi saja tidak cukup. Diperlukan pertumbuhan dan perbaikan di segala lini. Peningkatan arus modal masuk ke Indonesia juga sangat dibutuhkan.

Kebijakan perdagangan sendiri terdiri atas *outward oriented* dan *inward oriented*. Strategi *outward oriented* lebih mendukung tarif ketimbang restriksi atau kuota jumlah barang. Tarif ini biasanya berseberangan dengan kebijakan lain seperti subsidi untuk produksi. Kebijakan ini juga berusaha untuk menjaga nilai tukar pada tingkat yang sama dengan nilai insentif untuk menghasilkan ekspor. Kebijakan pengurangan tarif akan meningkatkan produktivitas dengan turut menghadirkan kompetitor impor yang kompetitif (Amiti dan Konings, 2007). Sedangkan *inward oriented* cenderung menyukai restriksi jumlah atau kuota dibandingkan tarif. Kebijakan ini pun ditambah dengan level proteksi yang sangat tinggi. Terjadi pula overvaluasi terhadap nilai tukar. Pemberian insentif industri biasanya diikuti dengan proses birokrasi yang sangat mahal.

BAB V. KETENAGAKERJAAN DAN KEPENDUDUKAN

Pertumbuhan produktivitas tenaga kerja Indonesia per tahun menurun dari 6% (1990-1992) menjadi 4% (2009-2012). Di samping itu, ranking Indonesia cenderung rendah dibanding negara ASEAN lain dalam bidang pendidikan dan *capabilities index*. Pengelolaan kependudukan di Indonesia dinilai penting karena Indonesia memiliki jumlah penduduk terbesar ke-4 di dunia sehingga akan memengaruhi daya saing perekonomian negara. Kondisi bonus demografi di Indonesia akan tercermin dalam penurunan tingkat rasio ketergantungan. Jendela kesempatan (*window of opportunity*) dari rendahnya rasio ketergantungan akan terjadi pada periode 2020-2030 (tingkat ketergantungan kurang dari 50%). Hal tersebut didorong oleh kebijakan penurunan angka kelahiran dan peningkatan partisipasi angkatan kerja perempuan.

Berdasarkan data proyeksi penduduk Indonesia pada 2015, 2020, dan 2025 terlihat bahwa proyeksi penduduk didominasi oleh penduduk laki-laki. Pada periode itu terjadi penurunan proporsi penduduk usia 0-14 tahun dan peningkatan proporsi penduduk usia di atas 65 tahun. Berdasarkan data persebaran penduduk per pulau, terlihat bahwa Jawa memiliki tingkat kepadatan paling tinggi, yakni 1.097 penduduk per kilometer persegi. Hal ini merupakan sinyal bahwa terjadi keterbatasan pemanfaatan lahan untuk

digunakan pada aktivitas ekonomi, termasuk sektor pertanian. Perpindahan penduduk menuju wilayah dengan aktivitas ekonomi yang tinggi merupakan implikasi yang tidak dapat ditolak sehingga akan menciptakan urbanisasi. Ini juga didukung oleh semakin tersedianya sarana transportasi yang terintegrasi di daerah perkotaan.

Pada 2001, sekitar 44% pekerja bekerja di sektor pertanian. Namun, proporsinya menurun menjadi 35% di tahun 2013. Jumlah pekerja yang juga cukup dominan ada di sektor perdagangan dan industri pengolahan. Apabila dilihat dari tingkat pertumbuhan jumlah penduduk pekerja di tiga sektor utama tersebut, justru ketiga lapangan usaha itu mengalami tingkat penyerapan pekerja yang lebih rendah dari rata-rata keseluruhan sektor. Bahkan, sektor pertanian mengalami tingkat pertumbuhan negatif. Pertumbuhan jumlah pekerja yang rendah di sektor pertanian, perdagangan, dan industri pengolahan, disebabkan meningkatnya biaya produksi terutama di industri pengolahan—di mana terjadi peningkatan upah sebesar 30% per tahun pada periode 2001-2012. Pada industri pengolahan dan sektor pertanian, peningkatan upah disebabkan oleh peningkatan penyerapan tenaga kerja berkeahlian lebih tinggi sehingga harus dikompensasi dengan kenaikan upah.

Peningkatan proporsi pekerja untuk sektor jasa kemasyarakatan, dan sebaliknya penurunan proporsi pekerja yang terserap di sektor manufaktur, memperlihatkan bahwa aktivitas ekonomi yang relatif berkembang justru sektor informal—sektor yang kurang bisa melebarkan ekspansi untuk pertumbuhan ekonomi. Sektor ini pun menimbulkan persoalan dalam kebijakan ketenagakerjaan, efisiensi pasar, serta kesinambungan program dan sumber pendanaan pemerintah. Terjadi penurunan persentase pengangguran terbuka dari 10% (2004-2007) menjadi 7-8% (2009-2013). Namun, proporsi pekerja yang bekerja kurang dari 35 jam masih di atas 30% (2001-2013). Pengangguran terbuka dengan angka lebih dari 60% terkonsentrasi pada usia 15-24 tahun—dengan komposisi perempuan yang lebih banyak dibanding laki-laki. Proporsi pengangguran usia 15-24 tahun di desa mengalami peningkatan sehingga akan berimplikasi terhadap migrasi dari pedesaan ke perkotaan.

Pekerja dengan status pekerja tidak dibayar di Indonesia angkanya lebih 10%. Adapun di negara lain umumnya kurang dari 5%, terutama untuk pekerja laki-laki. Berdasarkan jenis kelamin, pekerja perempuan relatif memiliki tingkat upah yang rendah akibat mereka bekerja kurang dari 35 jam dalam seminggu atau setengah pengangguran terbuka, dan bekerja di sektor pertanian.

Peningkatan produktivitas pekerja di Indonesia dapat dilakukan dengan menggeser peran sektor informal menjadi sektor formal. Pada 2013 proporsi pekerja di sektor formal mengalami peningkatan dibanding tahun sebelumnya, yakni mencapai 40%. Berdasarkan jenis pekerjaan, pekerjaan informal meliputi tenaga usaha sektor primer (pertanian, kehutanan, perburuan, dan perikanan). Selain itu, dengan menurunnya porsi pekerja formal dalam hal tenaga kepemimpinan dan ketatalaksanaan menunjukkan perkembangan kegiatan usaha yang relatif kecil dan mikro. Perkembangan kegiatan usaha kecil dan mikro ini perlu untuk didorong menjadi sektor formal untuk pemanfaatan skala ekonomis dan akses finansial. Selain untuk meningkatkan produktivitas, pengembangan sektor formal merupakan prasyarat untuk melibatkan masyarakat, baik pelaku usaha maupun tenaga kerja, dalam sistem penerimaan atau pajak pemerintah.

Tingkat pendidikan pekerja di wilayah timur Indonesia, seperti di Maluku, Nusa Tenggara, dan Papua, masih rendah. Di wilayah tersebut, pekerja didominasi

oleh tamatan pendidikan SD sebanyak lebih dari 60% (2001-2013). Ini menjadi kendala dalam mengembangkan ekonomi di sana. Terkait dengan jenis lapangan pekerjaan dan penyerapan pekerja, sektor formal di Jawa dan Sumatera masih dapat dikembangkan. Sekitar 80% pekerja di industri pengolahan terpusat di Jawa. Di pulau ini juga 40% pekerja sektor pertanian berada. Untuk itu, apabila pola pengembangan industri pengolahan tidak banyak berubah dan tetap terpusat di Jawa, diperlukan perubahan konsentrasi pekerja sektor pertanian agar tak lagi dominan di Jawa. Adapun persebaran pekerja sektor pertambangan di Kalimantan, Sumatera, dan Jawa relatif berimbang. Dari situ, ada potensi pengembangan industri pengolahan pertambangan di wilayah Kalimantan.

Kebijakan peningkatan produktivitas pekerja, dalam jangka menengah dan panjang, sangat tergantung kebijakan di bidang pendidikan. Komposisi pekerja berdasarkan tamatan pendidikan menunjukkan bahwa untuk meningkatkan kualitas pendidikan dengan target kelompok usia kerja 24-35 tahun dalam lima-sepuluh tahun ke depan, kebijakan perlu berfokus pada tingkat pendidikan tinggi. Dalam konteks desentralisasi, pemerintah daerah dapat dioptimalkan untuk berinovasi dalam mengembangkan kebijakan pendidikan vokasi yang berbasis kemampuan teknis tertentu. Ini disesuaikan dengan perkembangan dan potensi aktivitas ekonomi di wilayah tersebut. Di Indonesia Barat, porsi penduduk dengan ijazah tamatan pendidikan SMK sekitar 20-30% dari total penduduk dengan ijazah tertinggi pendidikan menengah atas. Sedangkan di Indonesia Timur, persentase penduduk dengan ijazah tamatan SMK masih di kisaran 10-15%.

Dalam hal ini, perlu upaya meningkatkan angka partisipasi murni. Di sebagian besar wilayah, angka partisipasi murni untuk pendidikan menengah atas masih kurang dari 60%. Ini mengindikasikan bahwa masih tingginya penduduk usia sekolah yang tidak melanjutkan pendidikan. Hal ini menjadi permasalahan tersendiri untuk diidentifikasi apakah faktor penyebabnya lebih dari sisi suplai atau akses terhadap penyelenggara pendidikan. Atau dari sisi permintaan yang terkait dengan kebijakan ketenagakerjaan untuk kelompok populasi ini.

BAB VI. REKOMENDASI KEBIJAKAN: PETA JALAN KELUAR DARI PERANGKAP PENDAPATAN MENENGAH

Proses Akumulasi dan Transformasi Struktural

1. Dilihat dari sisi fiskal, rasio penerimaan pemerintah dari pajak (*tax ratio*) terhadap PDB harga berlaku tak cukup tinggi walau meningkat dari 10,62% (2001) menjadi 12,48% (2013). Sumber terbesar, sekitar 51,6% masih berasal dari PPh lalu diikuti oleh PPn/ PPNBM, cukai, PBB dan lainnya. Penerimaan pajak dari PPh juga belum optimal karena: (1) tingginya angka bidang informal, yaitu sekitar 65-70%; dan (2) pemungutan pajak yang di bawah target. Upaya pemerintah untuk memperluas dasar pengenaan pajak (*tax base*) dan meningkatkan pemungutan pajak adalah upaya yang tepat. Reformasi perpajakan harus terus dijalankan secara konsisten.

2. Selain dari pajak, Indonesia sangat bergantung pada penerimaan nonpajak dari SDA. Pada 2013, proporsi penerimaan nonpajak sekitar 3,63% per PDB harga berlaku di mana sebanyak 53,2% berasal dari pendapatan SDA migas. Besarnya kontribusi SDA khususnya migas menunjukkan bahwa Indonesia belum optimal mengelola sumber penerimaan di luar SDA seperti keuntungan Badan Usaha Milik Negara dan Pendapatan Negara Bukan Pajak lainnya. Di luar itu, kontribusi SDA pada ekonomi Indonesia sebenarnya semakin menurun. Kini saatnya Indonesia menggeser penggerak pertumbuhan ekonomi dari sumber daya alam ke sumber daya manusia. Salah satu cara meningkatkan kualitas SDM adalah dengan memanfaatkan investasi asing sebagai sumber efek luberan (*spillover effect*), termasuk alih teknologi. Data menunjukkan dalam 10 tahun terakhir terjadi kenaikan tingkat pendidikan, baik menurut jenis kelamin maupun wilayah desa dan kota. Namun itu belum cukup mendorong Indonesia menjadi negara maju berpendapatan tinggi.
3. Bila Indonesia ingin masuk ke dalam kategori negara maju pada 2025—dengan jumlah penduduk diperkirakan mencapai 280 juta jiwa—dibutuhkan kurang lebih 280 ribu peneliti bidang teknik. Untuk diketahui, ketika tercatat sebagai negara maju pada periode 1995-1997, Korea Selatan memiliki sekitar 600 ribu peneliti bidang teknik dan mayoritas bekerja di sektor industri manufaktur. Ini berbeda dengan Australia yang juga memiliki banyak peneliti bidang teknik namun mayoritas bekerja di sektor primer. Indikator jumlah publikasi di jurnal ilmiah internasional juga memperlihatkan bahwa keberadaan tenaga kerja berkeahlian tinggi Indonesia masih rendah. Pada 2011, jumlah publikasi jurnal internasional dari Indonesia hanya 270, sementara Malaysia mencapai 2.092 dan Thailand 2.304 publikasi.
4. Indikator kualitas pekerja memperkuat penjelasan bahwa Indonesia masih berada pada tingkat menengah dari sisi pendapatan dan kualitas SDM. Klasifikasi menurut PDB per kapita dari Bank Dunia dan HDI dari UNESCO mendukung gambaran ini. Indonesia masuk dalam kategori negara berpendapatan menengah ke bawah yang hampir mencapai posisi negara berpendapatan menengah ke atas, sedangkan Malaysia dan Thailand sudah berada pada posisi negara berpendapatan menengah ke atas. Dari klasifikasi HDI, Indonesia juga masih berada pada tingkat negara menengah, yakni di peringkat 108 dunia pada 2013. Bandingkan dengan Malaysia dan Thailand yang sudah masuk ke kategori tinggi dengan peringkat masing-masing 62 dan 89 dunia. Ke depan, Indonesia harus tergolong dalam 50 besar dunia.
5. Untuk meningkatkan kualitas SDM melalui pendidikan dan kesehatan, intervensi pemerintah sangat penting. Salah satu proksi untuk mengukur ini adalah proporsi pengeluaran pemerintah untuk kedua bidang ini. Proporsi alokasi anggaran pemerintah untuk bidang pendidikan dan kesehatan terhadap PDB harga berlaku meningkat dalam 10 tahun terakhir. Pendidikan naik dari 2,46% (2001) menjadi 3,56% (2012) dan kesehatan naik dari 2,23% (2001) menjadi 3,03% (2012). Namun, proporsi ini masih perlu ditingkatkan. Ada dua hal yang harus dicatat, yaitu (1) pemerintah harus meningkatkan kualitas pembangunan berdasarkan kualitas SDM; dan (2) pentingnya peningkatan alokasi anggaran untuk

kedua bidang tadi. Poin kedua ini sangat tergantung pada kapasitas anggaran pemerintah.

Proses dan Perkembangan Industrialisasi

1. Salah satu kunci kebijakan mendorong pertumbuhan ekonomi luar Jawa lebih cepat adalah pembangunan infrastruktur yang bisa berperan sebagai lokomotif aktivitas perekonomian yang memandu arah perkembangan aktivitas perekonomian. Proses pergeseran aktivitas ekonomi dari Pulau Jawa ke luar Jawa memang bisa berjalan secara alamiah karena harga-harga faktor produksi dan *input* menjadi lebih mahal. Proses pergeseran ini bisa menjadi lebih cepat jika pemerintah menyediakan infrastruktur untuk mendukung menciptakan aktivitas perekonomian seperti jalan raya, pelabuhan laut dan udara, dan pembangkit listrik.
2. Kebijakan lain yang perlu didorong adalah program relokasi industri-industri yang sudah kehilangan daya saingnya jika terus beroperasi di Pulau Jawa. Beberapa industri yang perlu direlokasi ke luar Jawa ini harus diidentifikasi lebih lanjut. Program pembangunan infrastruktur dan relokasi industri ini, pada akhirnya, diharapkan bisa menarik perpindahan tenaga kerja dari Jawa ke pulau-pulau lain. Perpindahan tenaga kerja adalah salah satu kunci untuk memacu pertumbuhan aktivitas ekonomi di luar Jawa lebih cepat. Ketersediaan tenaga kerja, selain ketersediaan infrastruktur, adalah salah satu hambatan yang menyebabkan pertumbuhan ekonomi di luar Jawa berjalan lamban.
3. Pemerintah juga perlu mendorong alokasi investasi ke sektor industri padat modal dan teknologi lebih cepat, dengan memberikan insentif dan fasilitas, dan menciptakan iklim investasi yang kondusif. Meskipun sektor industri padat modal dan teknologi tumbuh positif selama sepuluh tahun terakhir, terutama didorong oleh pertumbuhan industri alat angkut, sektor industri ini berkembang lebih disebabkan faktor permintaan. Faktor permintaan yang tinggi menciptakan peluang pasar domestik lebih besar yang kemudian mengundang investasi di sektor industri ini. Sebetulnya ada sektor industri lain yang menarik karena peluang pasar domestiknya semakin besar seiring kian tingginya kebutuhan—yang disebabkan meningkatnya pendapatan per kapita. Sektor itu meliputi industri besi dan baja dasar, industri kimia, industri semen dan industri pengilangan minyak. Pemerintah juga perlu memberikan fasilitas dan insentif yang mendorong alokasi investasi di sektor industri yang berorientasi ekspor dengan memanfaatkan keunggulan komparatif Indonesia. Alokasi investasi ini terutama untuk mendorong penciptaan nilai tambah tinggi terhadap industri-industri yang memiliki keunggulan komparatif tersebut.

Perdagangan Internasional dan Kebijakan Makroekonomi

1. Pemerintah perlu merumuskan strategi yang jitu dalam perdagangan internasional. Strategi diversifikasi pasar Indonesia belum berjalan dengan baik. Pasar utama tidak berubah banyak dari tahun ke tahun. Cina, Jepang, Amerika Serikat, India, dan Singapura masih menjadi daerah tujuan ekspor.
2. Bila ingin serius menggarap pasar baru, pemerintah perlu mengoptimalkan peran intelijen pemasaran (*market intelligence*) untuk melihat potensi produk ekspor yang bisa bersaing di

luar negeri. Peran Indonesian Trade Promotion Center pada atase bidang perdagangan di luar negeri harus bisa mengidentifikasi potensi pasar dan masalah yang akan dihadapi, proses distribusi, dan kebutuhan logistik yang diperlukan.

3. Indonesia juga mesti membereskan masalah biaya tinggi di dalam negeri yang membuat biaya produksi dalam negeri tidak lagi kompetitif. Interkonektivitas antara pusat-pusat produksi komoditas ekspor dengan pelabuhan dan bandara harus segera dirampungkan. Masalah-masalah seperti pungutan liar, infrastruktur yang buruk, serta biaya logistik yang tinggi perlu diatasi lebih cepat.
4. Selain memperbaiki komposisi dan struktur produk ekspor, kebijakan perdagangan mendatang perlu menyiasati masalah tingginya kandungan bahan baku, bahan antara, dan komponen produk Indonesia yang masih didominasi buatan luar negeri. Indonesia mulai dari sekarang mesti berupaya menghasilkan produk bahan baku yang lebih murah dan kompetitif.
5. Secara spesifik, pemerintah perlu mereformasi regulasi untuk memperbaiki faktor-faktor yang sangat berpengaruh di bidang perdagangan, seperti kepastian usaha, merevisi peraturan yang dirasa menghambat kinerja ekspor dan meningkatkan daya saing produk-produk Indonesia. Pemerintah juga perlu memastikan peningkatan investasi melalui promosi perdagangan yang dilakukan secara nasional dan juga ke luar negeri. Ini untuk memberikan kemudahan dan modal bagi industri agar bisa memproduksi produk ekspor.
6. Indonesia perlu terus aktif melakukan kebijakan perdagangan regional dan bilateral yang memastikan peran dan partisipasi Indonesia dalam pertemuan tingkat tinggi, serta meningkatkan kerja sama dengan negara tetangga—dengan tetap mengedepankan kepentingan nasional.
7. Isu perdagangan diharapkan menjadi isu nasional. Selain itu, harus ada keselarasan antara lembaga kementerian terkait untuk memastikan kebijakan pemerintah dalam perdagangan didukung oleh semua pihak.

Ketenagakerjaan dan Kependudukan

1. Produktivitas pekerja harus ditingkatkan. Bagi kelompok pekerja yang ada saat ini hal itu dilakukan melalui berbagai pelatihan, sedangkan kelompok pekerja di masa mendatang lewat jalur pendidikan formal. Rendahnya tingkat pendidikan rata-rata angkatan kerja saat ini—setelah berbagai kebijakan dan program di bidang pendidikan dijalankan selama lebih dari tiga dekade terakhir—menunjukkan bahwa perlu dilakukan berbagai penyelarasan kebijakan program pendidikan, serta penguatan dan akselerasi implementasinya.
2. Kebijakan perluasan daya tampung dan pemerataan kesempatan pendidikan memang telah menghasilkan sejumlah kemajuan, sebagaimana dapat dilihat dalam perkembangan angka partisipasi di semua jenjang pendidikan formal. Program Wajib Belajar 9 Tahun telah berjalan 20 tahun, tapi angkatan kerja masih didominasi oleh mereka yang berpendidikan rendah. Data Agustus 2013 menunjukkan bahwa 46,9% angkatan kerja berpendidikan tamatan SD atau kurang. Perkembangan pendidikan nasional menyisakan berbagai catatan. Saat ini baru sekitar 70 dari 100 anak yang masuk kelas 1 SD sembilan tahun lalu, menyelesaikan pendidikan SMP. Angka-angka tersebut secara tidak langsung menunjukkan masih rendahnya kualitas pendidikan,

angka putus sekolah yang sangat tinggi, dan pelaksanaan wajib belajar yang belum cukup serius dan tanpa disertai sanksi bagi mereka yang tidak menempuh pendidikan wajib selama sembilan tahun. Pemerintah baru telah mengambil kebijakan untuk memperluas wajib belajar menjadi 12 Tahun, walaupun kenyataan di lapangan menunjukkan Wajib Belajar 9 Tahun belum tuntas dan masih menyimpan masalah.

3. Merujuk pada tantangan untuk menjawab kebutuhan tenaga kerja dengan tingkat pendidikan dan keterampilan tinggi demi mendukung transformasi struktur perekonomian nasional, kebijakan perluasan wajib belajar menjadi 12 tahun merupakan opsi yang harus diambil. Penguatan pada tataran implementasi merupakan tantangan tersendiri. Fokusnya, untuk meningkatkan kualitas pendidikan secara sistematis sejak program diimplementasikan untuk mencegah langgengnya persoalan seperti yang dalam Wajib Belajar 9 Tahun.
4. Implementasi Wajib Belajar 12 Tahun memerlukan persiapan lebih mengingat secara alamiah persoalan yang dihadapi akan lebih besar. Salah satunya sebagai akibat pilihan jenjang pendidikan jalur menengah umum dan menengah kejuruan. Merujuk pada bukti empiris sebagaimana ditunjukkan oleh statistik, kinerja pasar tenaga kerja *(labor market performance)* lulusan sekolah kejuruan ternyata tidak lebih baik dibanding lulusan sekolah menengah umum. Dalam perluasan dan pemerataan pendidikan jenjang menengah atas, pemerintah sebaiknya berfokus pada jalur pendidikan menengah umum yang lebih sederhana dan tidak membutuhkan biaya terlalu besar.
5. Pada jenjang pendidikan tinggi, perluasan perlu dikaitkan dengan inovasi dan pengembangan wilayah. Pemerintah juga perlu membangun pusat unggulan (*center of excellence*) yang didukung dengan penguatan otonomi pendidikan berbasis riset dan kerja sama dengan industri. Di samping itu, perluasan dan peningkatan kualitas pendidikan tinggi perlu diarahkan untuk mencetak peneliti di bidang sains dan teknik demi mengejar ketertinggalan dari negara jiran. Ini juga untuk menempatkan Indonesia pada posisi kelas pendapatan yang lebih tinggi.
6. Dalam jangka pendek dan menengah diperlukan kebijakan ketenagakerjaan yang berfokus pada upaya peningkatan keterampilan dan produktivitas pekerja, terutama bagi kelompok usia 19-34 tahun. Pendekatan yang lebih pragmatis dapat dilakukan melalui pelatihan besar-besaran. Tak hanya dengan mengerahkan kapasitas pelatihan yang dimiliki pemerintah, tapi juga dengan menggerakkan potensi yang dimiliki oleh industri. Sistem insentif perlu dikembangkan untuk mendorong industri berinvestasi lebih besar pada karyawannya dalam bentuk pelatihan demi meningkatkan produktivitas. Pelatihan tenaga kerja kelompok usia ini, baik mereka yang sedang bekerja maupun para pencari kerja, perlu diprioritaskan dan dilaksanakan secara masif dan sistematis. Hal ini kian penting sebab tingkat upah pekerja sudah naik dalam beberapa tahun terakhir sedangkan produktivitasnya relatif masih rendah.
7. Peningkatan produktivitas pekerja sangat dibutuhkan sehubungan dengan perkembangan tingkat upah pekerja dan kontribusi nilai tambah di setiap sektor terkait jumlah pekerja yang diserap di sektor tersebut.

8. Ihwal kenaikan tingkat upah, salah satu tantangannya adalah bagaimana supaya hal itu tak menurunkan daya saing di wilayah yang dimaksud. Di Indonesia, dengan kewenangan penetapan tingkat upah berada di tangan provinsi, penetapan upah minimum diupayakan tak dilakukan tiap tahun, tapi jangka menengah—saban 2-3 tahun—dengan periode kenaikan upah tahunan bersifat otomatis—misalnya berdasarkan persentase minimum dari tingkat inflasi.

Kementerian PPN/
Bappenas

LPEM-FEB UI