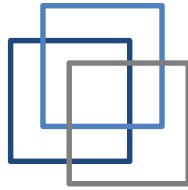




Mengkaji dan Menanggulangi Dampak Perdagangan terhadap Ketenagakerjaan (ETE)



Negosiasi perdagangan – baik di tingkat bilateral, regional maupun multilateral – biasanya menimbulkan perdebatan terkait implikasinya terhadap pekerjaan. Ada beberapa janji tentang lapangan pekerjaan baru yang lebih baik serta kekhawatiran akan hilangnya pekerjaan dan tekanan terhadap upah dan hak-hak pekerja. Namun penilaian secara faktual terhadap masalah dampak pekerjaan dan distribusi perjanjian perdagangan jarang dilakukan. Untuk itu, proyek ILO yang didanai Uni Eropa berjudul “Menilai dan mengatasi Dampak Perdagangan terhadap Pekerjaan” ini berupaya mengatasi persoalan ini.

PERDAGANGAN DAN PEKERJAAN DI SEKTOR JASA DI INDONESIA

Oleh Chris Manning dan Haryo Aswicahyono

Jasa memainkan peran yang semakin penting dalam perekonomian dan ketenagakerjaan di Indonesia sejak dilanda krisis keuangan Asia. Di kedua sektor ini, jasa mendominasi sektor-sektor lain. Walaupun sebagian besar pekerjaan lebih banyak dikaitkan dengan permintaan dari dalam negeri dan bukan dari luar negeri, namun pekerjaan yang diciptakan melalui ekspor juga penting dalam segmen modern dan tradisional dari sektor ini

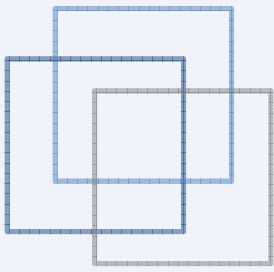
Penelitian ini mengamati perkembangan sektor jasa di Indonesia serta kaitannya dengan sektor-sektor lain dalam hal nilai tambah dan ketenagakerjaan, dengan menggunakan statistik dari data nasional, data tentang perdagangan dan tenaga kerja serta data input-output. Para penulis menganalisa persoalan penting berikut ini::

- Jasa memainkan peran yang semakin penting dalam perekonomian dan ketenagakerjaan di Indonesia.
- Dari sisi penawaran, salah satu peran penting jasa di pasar ekonomi dan tenaga kerja adalah sebagai input untuk sektor-sektor barang yang dapat diperdagangkan.
- Migrasi internasional memainkan peran penting dalam menghasilkan pendapatan ekspor (remitan) dari sektor jasa, dan meningkatkan basis keterampilan di dalam negeri.
- Peningkatan produktivitas dan daya saing jasa dapat dipromosikan melalui berbagai mode suplai secara internasional.

Penelitian ini menghasilkan temuan berikut ini yang terkait dengan kebijakan:

- ▶ • Pertama, manfaat yang diperkirakan mengalir dari reformasi yang mempromosikan persaingan yang lebih besar di kalangan penyedia dalam negeri, dengan mencabut hambatan peraturan yang lebih umum ke sektor perdagangan.
- Kedua, baik dalam konteks global maupun regional, bidang-bidang utama yang perlu direformasi ada di Mode 3. Partisipasi pemain asing yang lebih besar akan memberi manfaat kepada Indonesia terutama di bidang jasa distribusi.
- Ketiga, kebijakan yang kurang restriktif terhadap pengiriman pekerja asing terampil mungkin berdampak menguntungkan terhadap pekerjaan, serta menguntungkan bisnis.
- Keempat, serangkaian standar perburuhan regional dan hak-hak untuk pekerja non terampil dapat dikembangkan dalam kerangka kerja ASEAN atau Asia Timur.



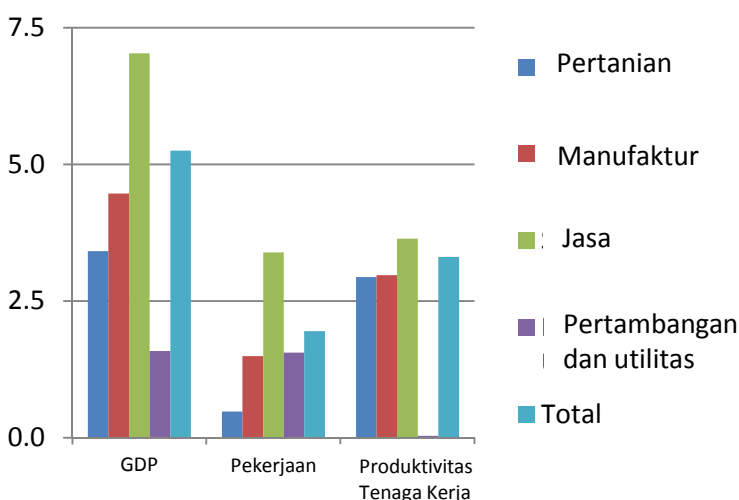


- Apa saja pentingnya sektor dan sub-sektor jasa dalam perekonomian Indonesia?
- Apa yang menjadi ciri pekerjaan di sektor jasa di Indonesia saat ini?
- Bagaimana perdagangan jasa Indonesia dapat memberi kontribusi untuk ketenagakerjaan?
- Apa saja persoalan yang terkait dengan perdagangan jasa Mode-4?
- Reformasi sektor jasa mana yang diperkirakan menguntungkan Indonesia dan pekerja Indonesia?

PENTINGNYA SEKTOR JASA

Sektor jasa banyak membantu perekonomian Indonesia selama masa pemulihan paska Krisis Keuangan Asia. Sektor ini kini adalah yang terbesar dari sektor-sektor yang utama – lebih besar dari kombinasi sektor pertanian dan manufaktur. Sektor ini menyediakan lebih banyak pekerjaan daripada sektor lain manapun dari pertengahan tahun 2000an. Nilai output di sector jasa meningkat lebih dari dua kali lipat nilai output yang dicatat sektor pertanian, manufaktur dan pertambangan pada tahun 2000an (Gambar 1). Hanya dalam waktu satu dekade, pangsa jasa terhadap PDB meningkat dari 44 menjadi lebih dari 50 persen, sementara pangsa pekerjaan meningkat dengan besaran serupa, yaitu hampir 50 persen dari semua pekerjaan pada tahun 2010.

Gambar 1: Pertumbuhan tahunan PDB, Pekerjaan dan Produktivitas Tenaga Kerja menurut Sektor Utama, Indonesia 2001-2010 (% per tahun)



Sumber: Badan Pusat Statistik, Data Nasional dan Survei Tenagakerja Nasional (SAKERNAS) tahun 2001 dan 2010

Tingkat pertumbuhan yang lebih lambat dalam hal output manufaktur setelah krisis keuangan Asia tahun 1997-1998 adalah fenomena yang umum terjadi di Asia Tenggara (Aswicahyono, Hill dan Narjoko, 2008). Meskipun demikian,

dalam perspektif regional, salah satu perbedaan penting dengan beberapa Negara Asia Tenggara yang lain adalah lambatnya pemulihan industri di Indonesia setelah krisis keuangan Asia, terutama yang terkait dengan sektor jasa. Sebagai contoh, jasa berkembang jauh lebih cepat daripada manufaktur di Indonesia tahun 2000an, ini berbeda dengan situasi yang ada di tahun 1990an yaitu sebelum krisis keuangan Asia. Sebaliknya, industri terus berkembang secepat sektor jasa di Thailand dan Malaysia, walaupun kedua industri ini tercatat tumbuh jauh lebih lambat dari masa sebelum krisis keuangan Asia.

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

Dalam sub-sektor transportasi, perbedaan besar antara tingkat pertumbuhan tahunan dua digit dalam transportasi udara yang dideregulasikan, perbedaan dengan ekspansi yang sangat lambat dalam transportasi laut yang terlalu diregulasikan, dan pertumbuhan moderat di bidang transportasi darat. Kedua bidang yang disebutkan terakhir ini sangat dominant dalam agenda konektivitas dalam Master Plan (MP3EI) untuk pembangunan Indonesia 2011-2025 (Bappenas, 2011). Meskipun demikian, reformasi kelembagaan dan peraturan dibutuhkan agar sektor-sektor ini dapat memainkan peran yang lebih dinamis dalam menghubungkan daerah dengan sentra-sentra penduduk.

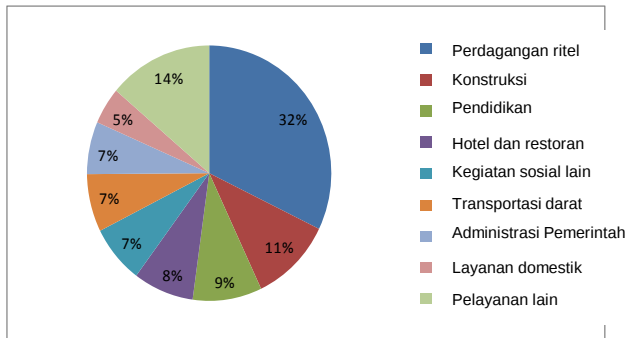
Di bidang layanan keuangan dan bisnis, pertumbuhan berjalan lambat terutama di sektor perbankan yang mendominasi sektor ini, padahal lembaga-lembaga non-bank tumbuh dengan sangat pesat. Pasar sewa dan layanan bisnis juga telah diperluas dengan sangat cepat. Walaupun pasar sewa merupakan gejala dari meledaknya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

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

PEKERJAAN DI SEKTOR JASA

Pekerja memiliki karakteristik yang berbeda dari stereotip sektor tersebut, yang cenderung difokuskan pada tingkat informalitas yang tinggi, dan pada layanan sebagai pengusaha pilihan terakhir untuk pekerja desa 'surplus'. Dibandingkan dengan pertanian dan manufaktur, industri jasa mempekerjakan lebih banyak pekerja berkerah putih, sektor formal dan pekerja berpendidikan daripada sektor utama barang yang dapat diperdagangkan. Kegiatan jasa sektor swasta yang baru melibatkan kalangan profesional berpendidikan tinggi, dan hidup bersama dengan kegiatan jasa tradisional di bidang perdagangan kecil, transportasi dan layanan lain (terutama pekerja rumah tangga). Sektor pekerjaan terbesar adalah perdagangan, diikuti konstruksi, sedangkan pendidikan di tempat ketiga (Gambar 2).

Gambar 2: Distribusi Pekerjaan dalam Kegiatan Sektor Jasa yang utama, Indonesia 2010



Sumber: BPS, Survei TenagaKerja Nasional (SAKERNAS) 2010

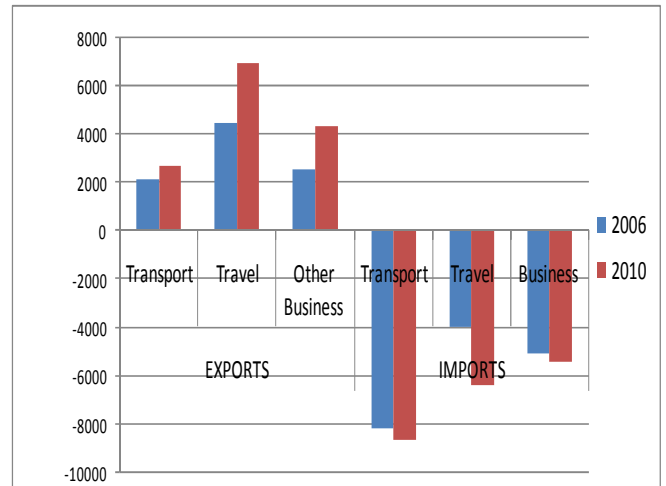
Selama 5 tahun terakhir ini, yaitu periode dimana pekerjaan di sektor jasa berkembang sangat pesat, dan secara keseluruhan, pekerjaan telah beralih ke jasa 'modern'. Minimal lulusan SMA dan perguruan tinggi semakin banyak dibutuhkan untuk melakukan pekerjaan 'regular'. Jumlah kalangan profesional yang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

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

PERDAGANGAN JASA DAN DAMPAK PEKERJAAN

Jasa adalah bagian yang penting dari perdagangan global Indonesia sehingga memiliki dampak besar terhadap pasar tenagaKerja dan pekerjaan di dalam negeri. Hal ini terus terjadi pada pekerjaan yang dihasilkan melalui ekspor jasa, yang tumbuh dengan tingkat sedang pada tahun 2000an. Dengan kontribusi lebih dari 10 persen dari nilai total ekspor dan impor, baik ekspor dan impor jasa tumbuh dengan tingkat pertumbuhan yang sama dengan perdagangan komoditas. Ekspor jasa tumbuh hampir 10 persen per tahun dalam nominal US\$ dari periode 2000-2010. Berbeda dengan perdagangan komoditas (barang), Indonesia mengalami defisit besar dalam hal perdagangan jasa. Impor sebesar hampir US\$ 26 juta, adalah dua kali nilai ekspor jasa pada tahun 2010. Nilai absolut dari defisit perdagangan jasa meningkat selama tahun 2000an hingga mencapai sekitar \$10 milyar tahun 2010 (nilai nominal). Baik impor maupun ekspor terutama terdiri dari tiga kategori jasa: transportasi, perjalanan dan layanan bisnis yang 'lain' (Gambar 3).

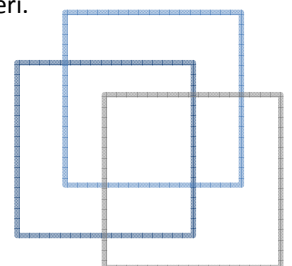
Gambar 3: Ekspor dan Impor Jasa, Sektor Utama, Indonesia 2006, 2010 (\$ juta)



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

Berdasarkan tabel input-output, pangsa ekspor dari sektor jasa ternyata sangat tinggi pada tahun 2005 yaitu hampir 20 persen dari semua nilai total ekspor (dalam dolar). Pekerjaan di sektor jasa memberikan kontribusi kurang dari 20 persen dari jumlah total pekerjaan yang diciptakan dari kegiatan ekspor. **Yang mungkin menarik adalah bahwa 7,1 juta pekerjaan yang disediakan sektor jasa yang terkait dengan semua kegiatan ekspor (dengan mempertimbangkan hubungan langsung maupun tak langsung), adalah lebih besar dari jumlah total pekerjaan yang diciptakan oleh semua ekspor manufaktur (makanan olahan, industri ringan dan berat), yang berjumlah kurang dari 5 juta pekerjaan.** Jumlah pekerjaan di sektor jasa yang diciptakan melalui ekspor adalah yang kedua terbesar setelah pekerjaan yang di sektor industri primer, dan melebihi penciptaan lapangan pekerjaan di sektor manufaktur. Pekerjaan di sektor jasa terkait dengan penciptaan lapangan pekerjaan berbasis ekspor di sektor industri primer yang berjumlah hanya 10 persen dari semua pekerjaan yang diciptakan ekspor tahun 2005.

Jasa memainkan peran penting dalam produksi sektor-sektor lain. Dilihat dari nilai ekspor, input jasa adalah sekitar 16 persen dari nilai output. Pangsa besar dari biaya-biaya ini berasal dari jasa yang dihasilkan secara domestik, dan sebagian kecil (kurang dari 2 persen) dari impor. Dibandingkan dengan pangsa mereka dalam total pekerjaan, ril estat dan layanan bisnis, dan perantara keuangan memberikan kontribusi prosentase yang lebih besar dalam total biaya. Sebaliknya, biaya perdagangan hanya sekitar seperempat total biaya Transportasi darat juga memberi kontribusi penting terhadap total biaya dalam industri ekspor. Ini adalah bidang dimana peraturan yang lebih baik (dan biasanya agak longgar) peraturan, dan persaingan yang lebih besar berpotensi mengurangi biaya ekspor, dan berdampak positif terhadap arus pekerjaan di dalam negeri.



PERDAGANGAN JASA MODE-4

Secara absolut, Indonesia telah menjadi pemasok besar tenaga kerja kontrak yang sebagian besar tidak memiliki keterampilan ke Asia Timur dan Timur Tengah selama satu dekade terakhir ini. Indonesia juga merupakan Negara tujuan bagi tenaga kerja terampil dan profesional secara temporer terutama dari Asia. Kedua arus perpindahan ini memberi kontribusi besar terhadap kesejahteraan dan pertumbuhan, serta membantu menciptakan lapangan pekerjaan, walaupun mereka merupakan pangsa yang kecil dalam total tenaga kerja secara keseluruhan.

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

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

REFORMASI SEKTOR JASA DAN PEKERJAAN

Perjanjian perdagangan regional ASEAN di bawah rubrik AFAS telah mempromosikan perdagangan jasa melalui deregulasi. Penghapusan beberapa hambatan terhadap persaingan asing dan dalam negeri di sektor jasa kemungkinan besar memberi keuntungan besar dalam hal output dan pekerjaan bagi para investor dalam maupun luar negeri.

Pertama, manfaat yang diperkirakan mengalir dari reformasi yang mempromosikan persaingan yang lebih besar di kalangan penyedia dalam negeri, dengan mencabut hambatan peraturan yang lebih umum ke sektor perdagangan. Menyediakan lebih banyak akses ke persaingan luar negeri melalui liberalisasi perdagangan, permodalan dan aliran pekerja adalah salah satu aspek deregulasi. Sebagai contoh, di bidang penerbangan dan telekomunikasi, membuka persaingan bagi pemain dalam negeri menyebabkan harga yang lebih murah dan pilihan konsumen yang lebih luas.

Kedua, baik dalam konteks global maupun regional, bidang-bidang utama yang perlu direformasi ada di Mode 3. Partisipasi

pemain asing yang lebih besar akan memberi manfaat kepada Indonesia terutama di bidang jasa distribusi. Namun hasil pekerjaan dapat juga dihasilkan dengan membuka jasa telekomunikasi, transportasi maritim dan pendidikan untuk jangka menengah dan panjang. Sebagian reformasi ini melibatkan upaya untuk mencabut pembatasan terhadap partisipasi asing. Reformasi ini perlu diterapkan secara bijaksana untuk menghindari gangguan terhadap pemain dalam negeri. Strategi khusus mungkin dibutuhkan untuk membuka BUMN yang rentan terhadap persaingan dalam maupun luar negeri.

Ketiga, kebijakan yang kurang restriktif terhadap pengiriman pekerja asing terampil mungkin berdampak menguntungkan terhadap pekerjaan, serta menguntungkan bisnis. Partisipasi pekerja asing meningkat selama beberapa tahun terakhir ini di Indonesia, dan hal ini tampaknya telah mengisi kesenjangan pasokan tenaga kerja yang sangat terampil, untuk memenuhi permintaan baru yang terus berkembang. Alasan untuk menciptakan kebijakan yang lebih liberal terhadap pengerahan pekerja asing profesional terletak pada penciptaan lapangan kerja baru secara domestik. Di sisi lain, kebijakan pelengkap, seperti kebijakan yang dirancang untuk meningkatkan mutu lembaga pendidikan tinggi, mungkin dibutuhkan untuk memastikan bahwa pekerja terampil dan profesional yang dibutuhkan tersedia untuk mengoptimalkan pemakaian pekerja asing.

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

REFERENSI

Aswicahyono, Hill and Narjoko (2008), *Indonesian Industrialization: Jobless Growth?* in C. Manning and S. Sudarno (eds.), *Employment, Living Standards and Poverty in Contemporary Indonesia*, Chapter 6, ISEAS, Singapore.

Manning, C. (1992), *The Forgotten Sector: Employment Structure and the Growth of Services in Indonesia*, Technical Report No. 10, INS/90/001, ILO, Jakarta.

Manning, C. and M. Purnagunawan (2011) 'Survey of Recent Developments', *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 47(3), December.

World Bank (2011) 'Current Challenges, Future Potential', *Indonesia Economic Quarterly*, Jakarta, June

