

LAPORAN AKHIR

ANALISIS EKONOMI KETENAGAKERJAAN SEKTOR PERTANIAN DAN PEDESAAN DI INDONESIA

Oleh :

**I Wayan Rusastra
Khairina M. Noekman
Supriyati
Erma Suryani
Roosganda Elizabeth
M. Suryadi**



**PUSAT PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN SOSIAL EKONOMI PETANIAN
BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN PERTANIAN
DEPARTEMEN PERTANIAN
2005**

RINGKASAN EKSEKUTIF

A. Latar Belakang

1. Pemahaman ekonomi ketenagakerjaan pertanian dan pedesaan membutuhkan pendalaman dinamika struktur kesempatan kerja, produktivitas, dan kebijakan terkait pada tingkat lokal, nasional dan regional. Pada tingkat lokal dibutuhkan pemahaman dinamika, potensi dan prospek kesempatan kerja pertanian dan non pertanian di pedesaan. Pada tingkat rumah tangga dan pengembangan komoditas unggulan dibutuhkan pemahaman tentang struktur dan peran tenaga kerja dalam usahatani, respon tenaga kerja dan kinerja pengembangan agribisnis dalam mendorong peningkatan kesempatan kerja dan produktivitas tenaga kerja.
2. Ekonomi ketenagakerjaan pertanian dan pedesaan dihadapkan pada beberapa permasalahan pokok, yaitu: (a) perluasan cakupan dimensi ekonomi ketenagakerjaan; (b) variasi spasial perkembangan ekonomi dan kelembagaan sektoral; (c) adanya indikasi fleksibilitas ekonomi ketenagakerjaan di sektor industri. Permasalahan tersebut perlu direspons dengan keberlanjutan studi empirik ketenagakerjaan yang dilakukan selama ini.
3. Penelitian ini terdiri atas tiga kegiatan dengan tujuan umum sebagai berikut: (a) Menganalisis aspek makro ekonomi ketenagakerjaan antar sektor dan dalam sektor pertanian; (b) Menganalisis ekonomi ketenagakerjaan pertanian dan non pertanian di pedesaan; dan (c) Menganalisis kinerja ekonomi ketenagakerjaan dalam pengembangan komoditas utama sektor pertanian.

B. Metoda Penelitian

4. Pendekatan penelitian ini mengacu pada pemikiran sebagai berikut: (a) Dibutuhkan sinkronisasi kebijakan spasial struktural dengan orientasi manfaat bagi pembangunan pertanian dan pedesaan; (b) Dibutuhkan keterpaduan pendekatan pembangunan *bottom-up* dan *top-down* dengan kepentingan daerah otonom kabupaten; (c) Adanya kesamaan orientasi dan fokus dengan mempertimbangkan keunggulan kompetitif lokal dalam pengembangan ekonomi ketenagakerjaan; Disamping itu juga dipertimbangkan aplikasi Model Keynes dan Neoklasik dalam merespon penyesuaian tingkat upah sebagai akibat penurunan permintaan tenaga kerja.
5. Penelitian dilakukan di dua provinsi yang merupakan lokasi penelitian Patanas. Jawa diwakili oleh Jawa Tengah (Kabupaten Klaten dan Banjarnegara) dan luar Jawa diwakili oleh Sulawesi Selatan (Kabupaten Bone dan Jeneponto). Desa penelitian terdiri atas empat desa yaitu Karang Wungu (Klaten) dan Selli (Bone) sebagai representasi agroekosistem sawah dengan komoditas utama padi. Desa Karang Tengah (Banjarnegara) dan Rumbia (Jeneponto) adalah representasi agroekosistem lahan kering, masing-masing dengan komoditas utama kentang dan jagung. Total responden mencapai sekitar 280 orang yang terdiri atas instansi terkait, petani produsen, pelaku agribisnis, dan informan kunci terkait lainnya.

C. Makroekonomi Ketenagakerjaan Sektoral

6. Dinamika proporsi dan pertumbuhan PDB dan kesempatan kerja pertanian regional menunjukkan bahwa proporsi PDB dan pertumbuhannya untuk Sulsel (termasuk Bone dan Jeneponto) lebih tinggi dibandingkan dengan Jateng, yang mengindikasikan urgensi peran sektor pertanian di luar Jawa. Kabupaten Klaten dengan aksesibilitas fisik dan ekonomi yang lebih baik memiliki peran sektor pertanian yang lebih rendah, yang mengindikasikan diversifikasi sumber pendapatan yang lebih besar. Di luar Jawa sektor pertanian masih tetap merupakan sumber kesempatan kerja dominan, demikian juga halnya dengan kabupaten di Jawa (Banjarnegara) dengan aksesibilitas fisik dan ekonomi yang rendah. Secara umum penurunan PDB sektor pertanian yang cepat, tidak diikuti oleh penurunan kesempatan kerja yang berimbang, sehingga produktivitas tenaga kerja sektor pertanian relatif rendah.
7. Indikator pembangunan SDM (HDI) dan indikator kemiskinan (HPI) merupakan indikasi kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat. Keterkaitan HDI dengan kesempatan kerja dan HPI di tingkat nasional dan regional lokasi penelitian (Jateng dan Sulsel) menunjukkan tidak adanya perbedaan yang berarti pada indikator HDI secara regional (kabupaten dan provinsi). Perbedaan kinerja kesempatan kerja dan PDB nampak terkait dengan masalah ketersediaan dan akses ekonomi serta iklim investasi. Konsekwensinya pengembangan kemampuan SDM (HDI) harus bersifat komplemen dengan pengembangan investasi dan sektor riil. Ragam kesempatan kerja dan pendapatan yang lebih baik di Jawa, ternyata diikuti oleh indeks kemiskinan yang lebih rendah.
8. Fleksibilitas pasar tenaga kerja akan ditentukan oleh jenis dan kelembagaan pasar tenagakerja yang akhirnya berpengaruh terhadap rigiditas tingkat upah. Perubahan kesempatan kerja sektoral dan wilayah antar periode menunjukkan bahwa sebelum krisis ekonomi, kesempatan kerja sektor industri yang dicirikan oleh sifat penetapan tingkat upah yang formal dan pasar yang rigid (*wage employment*), bertumbuh dengan pesat ($\pm 7,0\%/tahun$). Pada masa krisis ekonomi (1997-1998), kesempatan kerja sektor pertanian bertumbuh dengan pesat ($9,9\%/tahun$), yang mencirikan fleksibilitas pasar tenaga sektor pertanian (*self employed*). Pada saat yang bersamaan, kesempatan kerja di perkotaan meningkat sebesar $2,5\%/tahun$, terutama karena eksistensi sektor informal. Pada periode pasca krisis ekonomi, sektor pertanian terus bertumbuh ($\pm 1,5\%/tahun$), yang mengindikasikan sektor ini tetap menjadi harapan bagi pencari kerja.
9. Perekonomian nasional didominasi oleh sektor pertanian dan sektor informal dengan kelembagaan pasar tenaga kerja yang relatif longgar dan bersifat adaptif. Sektor pertanian dengan sifatnya yang akomodatif menampung tenaga kerja melebihi kapasitasnya, dengan beban pengangguran terselubung yang tinggi. Disamping pengangguran yang bersifat terbuka yang besarnya sekitar 9 juta orang, proporsi setengah pengangguran di sektor pertanian (2000-2003) mencapai sekitar 31,14 persen. Hal ini berdampak terhadap rendahnya produktivitas tenaga kerja sektor pertanian.
10. Perkembangan tingkat upah nominal tidak menunjukkan adanya indikasi konvergensi tingkat upah antar sektor dan wilayah. Tingkat upah antar sektor (pertanian, manufaktur, dan jasa) yang bersifat unik, tidak menunjukkan adanya indikasi konvergensi tingkat upah. Sektor pertanian dengan tingkat upah yang lebih rendah tidak memiliki laju peningkatan secara signifikan lebih besa. Tingkat

upah yang lebih rendah (Jawa Tengah), belum mengindikasikan adanya mobilitas tenaga kerja ke luar Jawa. Konvergensi tingkat upah secara spasial dan jenis kegiatan pertanian hanya terjadi di Jawa, karena adanya dukungan infrastruktur dan informasi pasar tenaga kerja yang relatif lebih baik.

D. Ekonomi Ketenagakerjaan Pedesaan

11. Dinamika struktur kesempatan kerja dan pendapatan rumah tangga selama satu dasawarsa terakhir (1995 – 2004) menunjukkan bahwa desa berbasis lahan sawah (padi) dengan aksesibilitas yang baik memiliki total dan ragam kesempatan kerja yang lebih baik. Desa dengan komoditas utama kentang di lahan kering juga memiliki total kesempatan kerja yang tinggi, namun didominasi oleh kegiatan sektor pertanian. Secara umum di luar Jawa sektor pertanian memegang peranan penting, dengan total kesempatan kerja yang lebih rendah. Kecuali di Karang Tengah dengan struktur pendapatan pertanian yang lebih tinggi, umumnya struktur kesempatan kerja dan pendapatan relatif berimbang.
12. Karena terdapat keberimbangan struktur kesempatan kerja dan pendapatan, maka tampak tidak terdapat perbedaan yang mencolok antara produktivitas pertanian dan non pertanian, kecuali di Karang Tengah. Di desa lahan kering berbasis kentang ini, sektor pertanian memiliki tingkat produktivitas secara nyata lebih tinggi dibandingkan non pertanian. Kegiatan non pertanian yang digeluti oleh masyarakat pedesaan umumnya adalah kegiatan sektor informal (kerajinan, dagang, dll.) dengan tingkat upah dan pendapatan yang rendah. Sementara itu, pendapatan dan produktivitas sektor pertanian relatif fluktuatif, terutama ditentukan oleh tingkat produktivitas usahatani dan harga output pertanian.
13. Pasar tenaga kerja ditentukan oleh akses ekonomi wilayah, jenis komoditas yang diusahakan, dan dinamika kelembagaan lokal. Dinamika kelembagaan sistem pengupahan, menunjukkan kecenderungan pergeseran ke sistem borongan dan harian. Kecuali kegiatan tanam dan menyiang di Selli (Bone, basis padi), sistem pengupahan harian dan borongan merupakan pola umum yang sedang berkembang. Sistem pengupahan menjadi semakin formal dengan antisipasi akan semakin menurunnya fleksibilitas pasar tenaga kerja. Namun, masuk pasar tenaga kerja pertanian tetap bersifat terbuka.

E. Ekonomi Ketenagakerjaan Usahatani

14. Dinamika peran tenaga kerja dan kinerja ekonomi usahatani selama 10 tahun terakhir menunjukkan bahwa usahatani padi bersifat padat tenaga kerja (*labor intensive*) dengan kecenderungan penurunan pangsa biaya tenaga kerja dari 75% menjadi 50%. Usahatani jagung dan khususnya kentang bersifat padat modal (*capital intensive*) dengan pangsa biaya tenaga kerja kurang dari 40% dan bersifat stabil dalam 5 tahun terakhir ini. Usahatani padi memiliki tingkat pendapatan dan efisiensi pemanfaatan modal (B/C ratio) yang lebih baik dibandingkan dengan jagung. Usahatani kentang yang bersifat padat modal memiliki tingkat pendapatan tertinggi (Rp 2,3 juta s/d Rp 3,2 juta/ton) dalam lima tahun terakhir (1999 – 2004), tetapi dengan efisiensi pemanfaatan modal yang rendah (B/C ratio 0,25).
15. Respon tenaga kerja terhadap produksi (Ep) untuk semua komoditas (padi, jagung, dan kentang) bersifat inelastis, rendah, dan tidak nyata. Nilai Ep untuk

ketiga jenis komoditas tersebut adalah 0,0233; 0,0425; dan 0,1244. Usahatani yang bersifat padat modal (khususnya kentang) cenderung memiliki elastisitas tenaga kerja yang lebih baik. Dibandingkan dengan benih dan pupuk (Urea) nampak bahwa respon tenaga kerja terhadap peningkatan produksi adalah paling rendah. Hal ini nampak berbeda dengan hasil penelitian sebelumnya, dimana elastisitas tenaga kerja terhadap produksi padi adalah yang tertinggi (0,13) dibandingkan faktor produksi lainnya ($< 0,004$). Terdapat indikasi kuat adanya penurunan respon tenaga kerja dan efisiensi pemanfaatan modal dalam usahatani.

16. Pengembangan dimensi agribisnis dalam pengembangan ketiga jenis komoditas (padi, jagung, dan kentang) relatif terbatas. Output dijual dalam bentuk produk primer tanpa sentuhan pengolahan untuk memperoleh nilai tambah. Dalam konteks peningkatan efisiensi dan kesempatan kerja yang paling mungkin diciptakan dalam jangka pendek adalah penguatan kelembagaan kelompok tani dengan sasaran penguasaan pasar input dan output usahatani. Dalam jangka menengah ke depan upaya pengembangan agribisnis yang perlu diupayakan adalah: (a) Pengembangan integrasi ikan/ ternak dengan usahatani padi dinilai strategis dan teknologi telah tersedia; (b) Pengembangan program kemitraan investor dengan petani jagung secara integratif dengan pengembangan peternakan unggas/sapi potong; (c) Pengembangan program kemitraan industri pengolah makanan dengan petani kentang dengan sasaran pengembangan produk dan perolehan nilai tambah.

F. Implikasi Kebijakan

17. Kebijakan strategis revitalisasi kesempatan dan produktivitas tenaga kerja pertanian, regional dan nasional yang perlu dipertimbangkan diantaranya adalah: (a) Di Jawa diperlukan peningkatan akses kesempatan kerja non-pertanian dan agroindustri, sedangkan di luar Jawa fokus pada peningkatan intensifikasi, diversifikasi pertanian; (b) Peningkatan potensi SDM perlu difasilitasi dengan kegiatan ekonomi produktif (investasi sektor riil) dalam rangka mengatasi pengangguran dan kemiskinan; (c) Dalam konteks struktur kesempatan kerja aktual dan pemulihan krisis ekonomi, pengembangan agribisnis perlu mendapatkan penanganan serius untuk mencegah tingkat pengangguran terbuka yang lebih besar; (d) Pada tingkat regional dibutuhkan dukungan infrastruktur dan informasi pasar tenaga kerja untuk mendorong mobilitas tenaga kerja dan konvergensi tingkat upah.
18. Terkait dengan ekonomi ketenagakerjaan di pedesaan, strategi revitalisasi yang dapat dipertimbangkan diantaranya adalah: (a) Eksistensi kinerja struktur kesempatan kerja dan produktivitas tenaga kerja pedesaan menguatkan urgensi pengembangan komoditas bernilai ekonomi tinggi, agribisnis dan agroindustri di daerah dengan akses kesempatan kerja non pertanian yang baik, dan fokus pada pengembangan intensifikasi dan diversifikasi pertanian di daerah yang relatif tertutup; (b) Perluasan kesempatan berusaha dan diversifikasi kesempatan kerja khususnya non-pertanian merupakan kebutuhan mendesak bagi daerah pedesaan dengan basis utama kegiatan sektor pertanian; (c) Peningkatan produktivitas usahatani dan stabilitas harga komoditas pertanian pada tingkat yang menguntungkan merupakan instrumen kebijakan pertanian yang perlu terus ditingkatkan kinerjanya; (d) Pengembangan investasi di pedesaan melalui

pengembangan jaringan kemitraan dengan investor untuk pengembangan agroindustri dan revitalisasi kegiatan informal non-pertanian di pedesaan.

19. Berdasarkan kinerja ekonomi tenaga kerja usahatani yang ada, maka revitalisasi ekonomi tenaga kerja usahatani harus memperhatikan: (a) Penurunan pangsa dan respon tenaga kerja serta efisiensi pemanfaatan modal dalam usahatani perlu diantisipasi dengan teknologi terobosan dengan sasaran peningkatan potensi hasil (produktivitas); (b) Keterbatasan on-farm dalam mendukung ekonomi ketenagakerjaan usahatani membutuhkan penguatan intensifikasi dan diversifikasi usahatani serta pemantapan sistem dan usaha agribisnis; (c) Pengembangan program kemitraan agribisnis dalam arti luas untuk memfasilitasi dan mendorong adopsi teknologi baru, perbaikan efisiensi pasar input dan output, manajemen usaha pertanian, dan pengembangan agroindustri dengan sasaran peningkatan ketahanan pangan rumah tangga dan kesejahteraan masyarakat pedesaan.