

DAMPAK KEBIJAKAN PENGELUARAN DAERAH TERHADAP PERUBAHAN STRUKTUR TENAGA KERJA DI PROVINSI JAWA BARAT

Oleh : Muhammad Arief Dirgantoro ¹⁾

ABSTRACT

The objectives of this research are: (1) to analyze labor structural change in West Java Province, (2) to analyze impact of regional expenditure policies on labor structural change in West Java Province. In order to answer the above, a simultaneous equation model was established, consisting of 32 structural equations and 15 identity equations. Furthermore, this research used data pooling where data were analyzed with descriptive analysis, econometrics model, as well as predictions using a variety of policy scenario alternatives. Model was then estimated by 2SLS method with SYSLIN procedures, while prediction simulation was performed by using SIMNLIN procedures. In its development era, West Java Province experienced a transformation process on economy and labor. During process transformation, the decrease in the labor contribution of agriculture was not automatically followed by the increase in labor contribution on industrial sector since it was absorbed by other sectors such as the informal ones. The result showed that the increase development expenditure for infrastructure had a positive impact on labor growth and labor structural change on agriculture sector, and it had lead to labor transformation.

Keywords: Regional expenditure policy, labor stuctural change, a simultaneous equation.

PENDAHULUAN

Pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu tujuan dari pembangunan setiap negara. Pertumbuhan ekonomi dari sudut output dapat terjadi karena adanya peningkatan modal, tenaga kerja, dan kemajuan teknologi (Todaro dan Smith, 2004). Namun demikian, pertumbuhan ekonomi dapat digerakkan oleh pemerintah melalui berbagai kebijakan fiskal, kebijakan moneter, kebijakan perdagangan ataupun melalui regim nilai tukar yang diberlakukan di negara tersebut.

¹ Staf Pengajar Jurusan Agribisnis Fakultas Pertanian Universitas Haluoleo

Pemerintah dalam melaksanakan kebijakan fiskal dapat menggunakan instrumen pajak dan transfer. Dampak yang diakibatkan oleh pajak berbeda dengan transfer. Pada umumnya pajak akan menurunkan pendapatan masyarakat (Kniesner and Ziliak, 2002), sedangkan transfer akan meningkatkan pendapatan masyarakat. Salah satu bentuk transfer adalah subsidi harga output. Menurut Chambers dan Quiggin (2005), yang mempelajari *comparative static* subsidi harga output untuk perusahaan-perusahaan dengan preferensi yang monotonik terhadap produksi yang tidak pasti (suatu analisis kajian secara teoritis dan kerangka pikir), menyimpulkan bahwa dengan adanya subsidi harga output maka penawaran akan meningkat. Kebijakan pemerintah yang meningkatkan pertumbuhan ekonomi berdampak pada perubahan struktural.

Fisher (1935) dalam Hagen (1975), mengemukakan bahwa pertumbuhan ekonomi disertai dengan pergeseran permintaan dari sektor primer ke sektor sekunder dan akhirnya ke sektor tersier. Pergeseran tersebut mengakibatkan perubahan dalam struktur produksi melalui pergeseran kesempatan kerja dan alokasi dana. Selanjutnya Clark (1940) dalam Dasril (1993), mengemukakan bahwa terdapat hubungan yang erat antara perubahan struktur produksi dengan struktur kesempatan kerja dicapai dengan pertama peningkatan produktivitas tenaga kerja di setiap sektor dan kedua bergesernya tenaga kerja dari sektor dengan produktivitas lebih rendah ke sektor dengan produktivitas lebih tinggi.

Perubahan struktur sektor pertanian yaitu perubahan pola tentang komposisi produksi, urutan produksi dan perubahan sumberdaya yang digunakan (Hayami dan Rutan, 1971). Dalam proses pertumbuhan ekonomi pangsa sektor pertanian baik dalam PDB maupun dalam kesempatan kerja secara relatif menurun sejalan dengan peningkatan pendapatan perkapita. Model Fei-Ranis berkaitan dengan proses perubahan tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor non pertanian, teori ini lebih menekankan pada perubahan yang terjadi di sektor pertanian. Fei-

Ranis (FR) membagi tahapan perubahan tenaga kerja menjadi tiga berdasarkan pada produktivitas marjinal (PM) dan upah yang dianggap *konstan* dan *ditetapkan* secara *exogeneous*.

Transformasi tenaga kerja sektor pertanian ke sektor non pertanian menurut Rachmat (1992) merupakan interaksi antara faktor pendorong dari dalam sektor pertanian dan faktor penarik dari luar sektor pertanian. Faktor pendorong tersebut meliputi : (1) perubahan sikap mental tenaga kerja terhadap modernisasi sehingga aktivitas usahatani kurang menarik, (2) upah sektor pertanian cenderung tetap. Sedangkan faktor penarik yang berasal dari sektor non pertanian adalah: (1) timbulnya kesempatan kerja di sektor non pertanian, (2) kenyamanan bekerja di sektor non pertanian relatif lebih baik, (3) upah lebih tinggi, (4) daya tarik kota/daerah industri, dan (3) aksesibilitas dan komunikasi yang semakin baik.

Transformasi tenaga kerja dapat terjadi sebagai dampak dari pengalihan industri dari negara maju ke negara berkembang (Simmons and Kalantaridist, 1996). Transformasi tenaga kerja dapat juga berarti perubahan dari tenaga kerja informal ke tenaga kerja formal (Polaski, 2006). Pendapat lain menyatakan bahwa transformasi tenaga kerja berarti perubahan tenaga kerja yang berkerja dari skala usaha kecil ke skala usaha besar (Blomstrom and Wolff, 1997)

Pembangunan yang dilakukan oleh setiap pemerintahan terutama ditujukan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, pemerataan distribusi pendapatan, membuka kesempatan kerja, dan memenuhi kebutuhan dasar masyarakat. Pada waktu Pemerintah Indonesia menerapkan kebijakan sentralistik, pemerintah pusat tidak mendelegasikan kekuasaannya kepada daerah-daerah. Hal ini menyebabkan terabaikannya aspirasi dan kemampuan kreativitas dari masyarakat lokal dan daerah. Selanjutnya kondisi tersebut berimplikasi kepada kinerja pembangunan yang tidak sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan dan kemampuan masyarakat lokal dan daerah.

Masyarakat menjadi tidak mempunyai kekuatan untuk menolak kebijakan pemerintah pusat yang dicirikan oleh terkonsentrasinya kekuasaan yang bias ke perkotaan. Keadaan ini mendorong terjadinya *net transfer* sumberdaya lokal dari wilayah pedesaan ke pusat-pusat perkotaan di lokasi kekuasaan, khususnya Jakarta, yang disebut *backwash process*.

Diberlakukannya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 mengenai Otonomi Daerah akan berimplikasi luas dalam sistem perencanaan pembangunan di wilayah-wilayah di tingkat lokal dimana otonomi tersebut diletakkan pada tingkat kabupaten. Berdasarkan Undang-Undang tersebut pemerintah daerah akan memiliki kewenangan yang lebih besar di dalam merencanakan arah pembangunan daerahnya sesuai dengan potensi sumberdaya yang ada. Di samping itu pemerintah daerah juga akan semakin dituntut untuk lebih mandiri dalam memecahkan masalah-masalah pembangunan di daerahnya dengan lebih memberdayakan masyarakatnya, dan hal ini dijalankan oleh pemerintah daerah di Provinsi Jawa Barat.

Tujuan penelitian ini adalah untuk: (1) menganalisis perubahan struktur tenaga kerja di Provinsi Jawa Barat, dan (2) menganalisis dampak kebijakan pengeluaran daerah terhadap perubahan struktur tenaga kerja di Provinsi Jawa Barat.

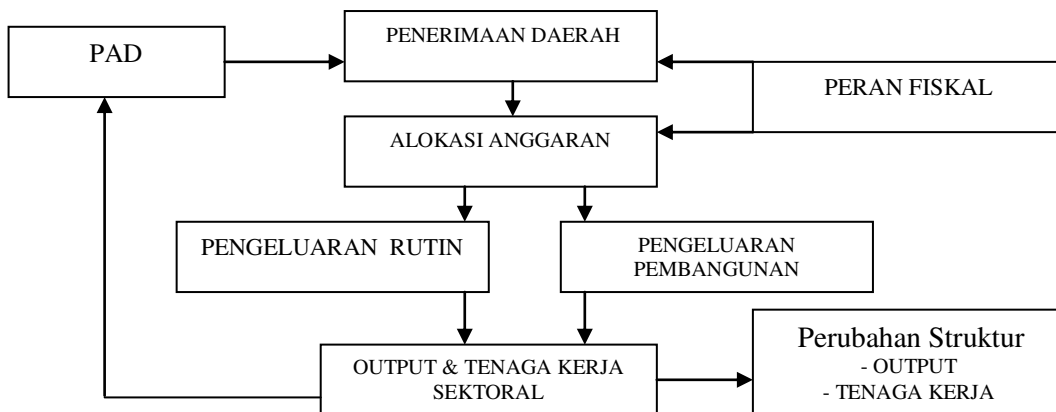
METODE PENELITIAN

Data yang digunakan adalah *pool data* (*cross section* dan *time series*) yang bersumber dari Badan Pusat Statistik (BPS), Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Pemda Provinsi Jawa Barat, dan instansi terkait. Model dibangun dengan 46 persamaan yang terdiri dari 32 persamaan struktural dan 14 persamaan identitas. Untuk keperluan simulasi kebijakan maka model akan disusun dalam sistem persamaan simultan. Pada persamaan simultan disusun beberapa blok, yakni: (a) blok fiskal, (b) blok Produk

Domestik Regional Bruto, (c) blok penyerapan kerja, dan (d) blok rasio. Pengolahan data dilakukan dengan alat analisis SAS versi 9.1. Metode pendugaan pada penelitian ini adalah metode *Two Stage Least Square*. Peramalan untuk simulasi kebijakan digunakan prosedur SIMNLIN.

Pemerintah memiliki peran yang signifikan dalam menyusun anggaran untuk mendukung kinerja sektor riil melalui konsumsi dan investasi langsung maupun melalui efek multiplier dan stimulasi kepada pelaku ekonomi. Hasil dari alokasi anggaran adalah output yang diukur dari PDRB sektoral. Dari hasil output (PDRB) pemerintah daerah dapat menggali penerimaan Daerah selanjutnya menyusun lagi rencana pembangunan. Dalam pelaksanaan pembangunan akan berdampak pada terjadinya perubahan struktur ekonomi maupun perubahan struktur tenaga kerja. Perubahan struktur tenaga kerja dilakukan dengan mengukur rasio tenaga kerja (RTK) antara tenaga kerja sektor pertanian dan non pertanian, dan dirumuskan sebagai:

$$RTK = TK \text{ Pertanian} / TK \text{ Non Pertanian.}$$

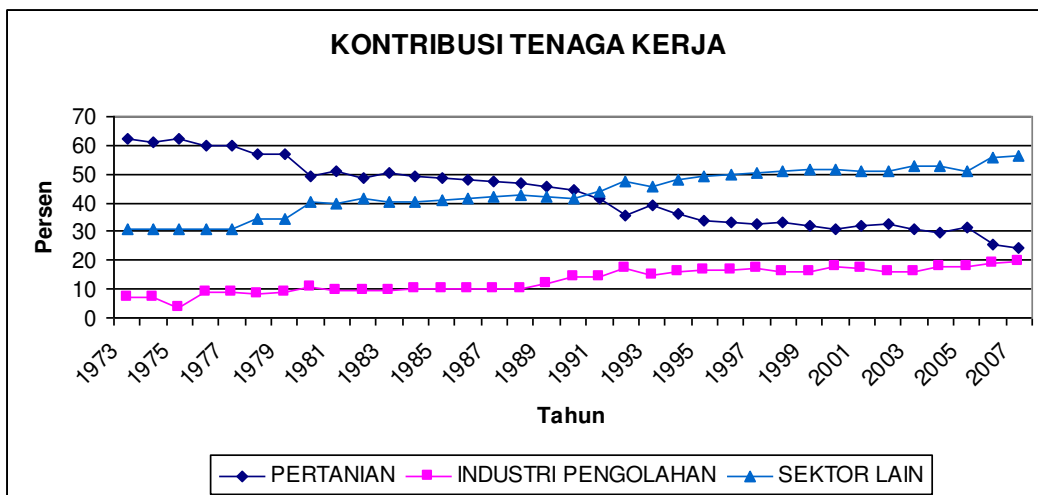


Gambar 1. Kerangka Pemikiran

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perubahan Struktur Tenaga Kerja di Provinsi Jawa Barat

Selama berlangsungnya proses pembangunan, Provinsi Jawa Barat mengalami transformasi struktur ekonomi dan tenaga kerja. Kontribusi output sektor pertanian turun dan kontribusi output sektor industri pengolahan dan kontribusi output sektor lain meningkat. Selama proses transformasi struktur tenaga kerja, penurunan kontribusi pada sektor pertanian tidak secara otomatis diikuti oleh peningkatan kontribusi tenaga kerja sektor industri, tetapi diserap di sektor lainnya, seperti sektor informal. Dilihat dari besarnya sumbangan masing-masing sektor terhadap total output Provinsi Jawa Barat, maka sumbangan sektor pertanian yang terdiri dari sektor tanaman pangan, perkebunan, peternakan, perikanan dan kehutanan mengalami penurunan. Sektor pertanian mengalami penurunan dari 21.61% pada tahun 1987 menjadi 10.36% pada tahun 2007. Sementara, sektor lain juga mengalami penurunan yakni dari 58.85% pada tahun 1987 menjadi 47.69% pada tahun 2007. Di lain pihak, sektor industri pengolahan terus mengalami peningkatan dari 19.54% pada tahun 1987 menjadi 44.44% pada tahun 2007.



Gambar 2. Perubahan Kontribusi Tenaga Kerja di Jawa Barat Tahun 1973-2007

Di sisi lain, jika dilihat dari besarnya sumbangan masing-masing sektor terhadap total tenaga kerja Provinsi Jawa Barat, maka sumbangan sektor pertanian yang terdiri dari sektor tanaman pangan, perkebunan, peternakan, perikanan dan kehutanan mengalami penurunan. Sektor pertanian mengalami penurunan dari 47.59% pada tahun 1987 menjadi 24.38% pada tahun 2007. Tetapi, sektor lain mengalami peningkatan yakni dari 42.22% pada tahun 1987 menjadi 56.35% pada tahun 2007. Di lain pihak, sektor industri pengolahan terus mengalami peningkatan dari 10.19% pada tahun 1987 menjadi 19.53% pada tahun 2007. Ketika terjadi penurunan kontribusi pada sektor pertanian tidak diikuti oleh peningkatan kontribusi tenaga kerja sektor industri dalam jumlah yang seimbang. Tenaga kerja dari sektor pertanian tidak mudah masuk ke sektor industri, pertama karena sikap mental tenaga kerja petani yang tidak siap untuk bekerja di sektor pertanian, kedua karena tenaga kerja dari sektor pertanian kurang memiliki keahlian dan keterampilan khusus seperti yang dibutuhkan di sektor industri.

Dilihat dari pertumbuhan, pertumbuhan output sektor pertanian lebih kecil dibandingkan dengan sektor non pertanian. Pada tahun 2007 pertumbuhan output sektor pertanian sebesar 5.13%, sementara pertumbuhan output sektor non pertanian sebesar 13.84%. Di lain pihak, pertumbuhan penyerapan tenaga kerja di sektor pertanian cenderung menurun, sedangkan di sektor non pertanian cenderung meningkat. Pertumbuhan tenaga kerja sektor pertanian sebesar -2.95%, sementara pertumbuhan tenaga kerja sektor non pertanian sebesar 3.80 %. Hal ini sejalan dengan hasil penulisan Chenery dan Syrquin (1988), yang menyatakan bahwa keberhasilan pembangunan yang ditandai dengan peningkatan GNP per kapita diikuti dengan penurunan pangsa sektor pertanian dan peningkatan pangsa sektor manufaktur dan jasa.

SIMULASI KEBIJAKAN

Peningkatan Belanja Pegawai 20 Persen

Peningkatan belanja rutin sebesar 20 persen berdampak pada peningkatan PDRB sektor pertanian dan PDRB sektor non pertanian. Peningkatan PDRB sektor pertanian dan PDRB sektor non pertanian berdampak pada peningkatan penyerapan tenaga kerja baik di sektor pertanian maupun di sektor non pertanian, sehingga total penyerapan tenaga kerja meningkat. Peningkatan penyerapan tenaga kerja di sektor pertanian lebih kecil dari sektor non pertanian sehingga berdampak pada penurunan rasio tenaga kerja, yang berarti kontribusi sektor pertanian menjadi menurun.

Tabel 1. Hasil Simulasi Kebijakan Fiskal Daerah

No.	Variabel	SIM 1	SIM 2	SIM 3
		%	%	%
1.	Pajak Daerah	17.50	0.55	2.65
2.	DAU	11.90	0.35	1.97
3.	Pengeluaran Infrastruktur	11.29	0.34	20.00
4.	Pengeluaran Pertanian	3.05	20.00	0.49
5.	PDRB	11.21	0.35	1.73
6.	PDRB Sektor Pertanian	1.68	0.09	0.40
7.	PDRB Sektor Non Pertanian	12.88	0.40	1.97
8.	Rasio Ekonomi	-12.32	-0.21	-0.78
9.	Total Tenaga Kerja	5.95	0.20	0.94
10.	Tenaga Kerja Pertanian	1.40	0.08	0.33
11.	Tenaga Kerja Non Pertanian	8.29	0.26	1.25
12.	Rasio Tenaga Kerja	-6.77	-0.17	-0.77

Keterangan:

Simulasi 1 : Peningkatan Belanja Pegawai Sebesar 20 Persen

Simulasi 2 : Peningkatan Pengeluaran Sektor Irigasi dan Pertanian Sebesar 20 Persen

Simulasi 3 : Peningkatan Pengeluaran Pembangunan Sektor Infrastruktur Sebesar 20 Persen

Peningkatan Pengeluaran Sektor Irigasi dan Pertanian Sebesar 20 Persen

Peningkatan pengeluaran sektor irigasi dan pertanian sebesar 20 persen berdampak pada peningkatan PDRB sektor pertanian dan PDRB sektor non pertanian. Hal ini berdampak pada peningkatan total PDRB. Peningkatan PDRB sektor pertanian meningkatkan penyerapan tenaga kerja sektor pertanian, dan peningkatan PDRB sektor non pertanian meningkatkan penyerapan tenaga kerja sektor non pertanian. Tetapi penyerapan tenaga kerja sektor non pertanian lebih besar dari sektor pertanian, sehingga rasio tenaga kerja menurun, yang berarti kontribusi sektor pertanian menjadi menurun.

Peningkatan Anggaran Pembangunan Sektor Infrastruktur Sebesar 20 Persen

Peningkatan anggaran pembangunan sektor infrastruktur sebesar 20 persen berdampak pada peningkatan PDRB non pertanian, PDRB sektor pertanian. Hal ini berdampak pada peningkatan penyerapan tenaga kerja di sektor pertanian, tetapi peningkatannya lebih kecil dibandingkan sektor non pertanian, sehingga berdampak negatif terhadap rasio tenaga kerja. Rasio tenaga kerja berkurang, yang berarti kontribusi tenaga kerja di sektor pertanian menjadi berkurang dan hal ini menunjukkan terjadinya perubahan struktur tenaga kerja.

SIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Simpulan

Berdasarkan latar belakang, perumusan masalah dan pembahasan, maka dapat ditarik simpulan sebagai berikut:

1. Selama berlangsungnya proses pembangunan, Provinsi Jawa Barat mengalami perubahan struktur tenaga kerja. Selama proses perubahan struktur tenaga kerja, penurunan kontribusi pada sektor pertanian tidak

secara otomatis diikuti oleh peningkatan kontribusi tenaga kerja sektor industri, tetapi diserap di sektor lainnya, seperti sektor informal.

2. Peningkatan pengeluaran berdampak positif terhadap tenaga kerja sektor pertanian dan non pertanian, tetapi peningkatan tenaga kerja sektor pertanian lebih kecil dari sektor non pertanian, sehingga kontribusi tenaga kerja sektor pertanian menjadi menurun, yang berarti terjadi perubahan struktur tenaga kerja di Provinsi Jawa Barat.

Implikasi Kebijakan

Berdasarkan dari hasil pembahasan maka dapat diajukan kebijakan peningkatan pengeluaran pembangunan di sektor infrastruktur untuk meningkatkan output dan penyerapan tenaga kerja baik di sektor non pertanian maupun pertanian.

DAFTAR PUSTAKA

- Blomström, M. and E.N. Wolff. 1997. *Growth in a Dual Economy*. *World Development*. 25 (10): 1627-1637.
- Chambers, R.G. and J. Quiggin. 2005. *Output Price Subsidie in a Stochastic World*. *American Journal of Agricultural Economics*. 87 (7): 501-508.
- Chenery, H.B. and M. Syrquin. 1988. *Pattern of Development 1950-1983*. World Bank, Washington, DC.
- Clark, C. 1940. *The Conditions of Economic Progress*. Macmillan & Co Ltd, London.
- Dasril, A.S.N. 1993. *Pertumbuhan dan Perubahan Struktur Produksi Sektor Pertanian dalam Industrialisasi di Indonesia*. Disertasi Doktor. Program Pasca Sarjana. Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Fisher, A.G.B. 1935. *The Clash of Progress and Security*. Macmillan & Co., Ltd. London.
- Hagen, E.E. 1975. *The Economics of Development*. Richard D. Irwin, Inc. Illinois.
- Hayami, Y. and V.W. Rultan. 1971. *Agricultural Development : An International Perspective*. The John Hopkins University Press, Maryland.

- Hayami, Y. 2001. *Development Economics: From The Poverty to The Wealth of Nations*. 2nd Edition. Oxford University Press. New York.
- Kniesner, T.J. and J.P. Ziliak. 2002. *Tax Reform and Automatic Stabilization*. *The American Economic Review*, 92(3): 590-612.
- Polaski, S. 2006. *Combining Global and Local Forces: The Case of Labour Rights in Cambodia*. *World Development*, 34 (5): 919-932.
- Rachmat, M. 1992. *Kesempatan Kerja dan Prospek Ketenagakerjaan dalam Pengembangan Tebu di Jawa*. *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, 9 (2) dan 10 (1): 30-39.
- Simmons, C. and C. Kalantaridist. 1996. *Making Garments in Southern Europe: Entrepreneurship and Labour in Rural Greece*. *Journal of Rural Studies*. 12 (2): 169-185.
- Todaro, M.P. and S.C. Smith. 2004. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. *Terjemahan*. Erlangga, Jakarta.