

PREDIKSI KETENAGAKERJAAN DAN SEKTOR PERTANIAN DI INDONESIA TAHUN 2009 SERTA ANTISIPASI TERHADAP ANCAMAN KRISIS GLOBAL

Sonny Harry B. Harmadi* dan Prijono Tjptoherijanto**

Abstract

The threat of a global crisis that began to be felt now estimated to have a significant impact on employment issues, but not so with the agricultural sector in Indonesia. The decline in aggregate demand leads to slowing growth in real sector and must have a direct effect on employment. Predicted unemployment would rise and certainly has implications for the stability of national economy. Therefore it needs a variety of anticipation, including with fiscal stimulus to reduce the perceived impact of the Indonesian economy. It is the general case that the decline in activity in the formal sector because of the crisis caused many workers to switch to the informal sector, particularly agriculture. Proven agricultural sector during the economic crisis and still be positive growth and not much affected by the crisis. However agriculture remains a vital sector, given the role of national food security. Slowing the formal sector activity causes land conversion from agricultural land to non-agriculture will be reduced. In addition, the output of the agricultural sector will increase and of course the national food security is expected to still be maintained.

Keywords: labor, agriculture, unemployment, food security, global crisis, fiscal stimulus.

Adanya ancaman krisis global yang mulai dirasakan saat ini diperkirakan memiliki dampak yang signifikan terhadap persoalan ketenagakerjaan, namun tidak demikian dengan sektor pertanian di Indonesia. Menurunnya permintaan agregat mengakibatkan melambatnya pertumbuhan sektor riil dan tentunya memiliki efek langsung terhadap penyerapan tenaga kerja. Angka pengangguran diprediksi akan meningkat dan tentunya memiliki implikasi bagi stabilitas perekonomian nasional. Oleh karenanya, perlu berbagai antisipasi termasuk dengan stimulus fiskal untuk meredam dampak yang dirasakan perekonomian Indonesia. Sudah menjadi hal umum bahwa menurunnya aktifitas di sektor formal akibat krisis menyebabkan banyak tenaga kerja beralih ke sektor informal, terutama pertanian. Sektor pertanian terbukti selama krisis ekonomi yang lalu masih bisa tumbuh positif dan tidak banyak terkena dampak krisis. Bagaimanapun juga sektor pertanian tetap menjadi sektor yang vital mengingat perannya bagi ketahanan pangan nasional. Melambatnya aktifitas sektor formal menyebabkan konversi lahan dari lahan pertanian ke nonpertanian akan berkurang. Selain itu, output sektor pertanian akan

*Doktor Ilmu Ekonomi, Staf Pengajar dan Peneliti Tetap Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. E-mail: sonny@ldfeui.org

**Guru Besar Tetap Bidang Ekonomi Sumberdaya Manusia pada Universitas Indonesia

meningkat dan tentunya ketahanan pangan nasional diharapkan masih bisa terjaga dengan baik.

Kata kunci: Tenaga kerja, pertanian, pengangguran, ketahanan pangan, krisis global, stimulus fiskal.

1. PENDAHULUAN

Pembangunan ekonomi di Indonesia terus mengalami dinamika dan menghadapi tantangan yang berbeda antar waktu. Kemunculan era globalisasi telah dirasakan dampaknya secara nyata dimana instabilitas perekonomian dunia membawa pengaruh bagi instabilitas perekonomian Indonesia. Di sisi lain, pemberlakuan otonomi daerah membawa perubahan yang signifikan terhadap strategi pembangunan secara spasial. Dengan dua perubahan kondisi eksternal dan internal tersebut, dibutuhkan kemampuan memprediksi fenomena ekonomi yang terjadi, sehingga mampu mengantisipasi berbagai kemungkinan efek negatif yang ditimbulkan dari perubahan lingkungan bisnis baik secara internal maupun eksternal. Hal itu mutlak dibutuhkan agar efek terhadap penurunan kesejahteraan masyarakat dari instabilitas eksternal maupun internal dapat dikurangi atau dicegah melalui berbagai perangkat kebijakan yang sesuai.

Jika dilihat dari judul yang disampaikan di tulisan ini, dapat timbul beberapa pertanyaan yang krusial untuk dijawab. Pertama, mengapa prediksi terhadap sektor tenaga kerja penting? Jawabannya jelas, bahwa besarnya tingkat utilitas maksimal yang dapat diperoleh sebuah rumah tangga atau individu tergantung pada tingkat pendapatan yang mereka miliki yang bersumber dari bekerja (*labor income*). Adanya distorsi di pasar tenaga kerja sudah tentu berdampak besar terhadap besarnya kesempatan kerja maupun upah. Pada akhirnya akan berdampak pada kesejahteraan rumah tangga. Jika secara agregat kesejahteraan rumah tangga menurun, berarti pembangunan yang ada tidak memberi manfaat yang nyata bagi penciptaan kemakmuran bangsa. Artinya, antisipasi terhadap pasar tenaga kerja merupakan hal yang mutlak dibutuhkan untuk dapat memprediksi penciptaan kesejahteraan dalam perekonomian di masa mendatang.

Pertanyaan kedua yang akan muncul adalah mengapa kita perlu memprediksi sektor pertanian, dilihat dari produktivitas maupun daya serap tenaga kerja? Meskipun Indonesia telah mengalami transformasi struktural sejak akhir tahun 1980-an, di mana peran utama sektor pertanian dalam pembentukan PDB telah digantikan oleh sektor industri manufaktur, namun tetap saja sektor pertanian menjadi sektor yang sangat penting. Ada empat alasan mengapa pertanian di sebuah negara selalu dianggap penting. Pertama, bagaimanapun juga ketahanan pangan di suatu negara ditentukan oleh kemampuan produksi sektor pertaniannya. Alasan kedua, sebagian besar penduduk miskin (terutama di Indonesia) berada di perdesaan dan mengandalkan sektor pertanian

sebagai sumber pendapatan mereka. Artinya, peningkatan kesejahteraan petani merupakan hal yang sangat penting sebagai salah satu bentuk strategi pengentasan kemiskinan. Sedangkan agribisnis terkait dengan distribusi pangan dan tentunya peningkatan akses sektor pertanian terhadap pasar. Sedangkan alasan ketiga, pertanian juga tidak terlepas dari peranannya dalam kelestarian lingkungan hidup. Pemanasan global menjadi sinyal untuk lebih memberikan perhatian lebih terhadap kerusakan lingkungan, dimana sektor pertanian dapat berkontribusi bagi upaya mengatasi kerusakan lingkungan hidup. Alasan keempat, terkait dengan peran sektor pertanian sebagai pemasok bahan baku (*intermediate inputs*) sektor lainnya, terutama industri pengolahan.

Dalam perkembangan ilmu saat ini, kemampuan prediksi untuk melihat berbagai peluang dan tantangan yang dihadapi di masa depan, dapat menggunakan dua pendekatan. Pendekatan pertama dengan melakukan telaah terhadap data historis. Asumsinya, dengan memiliki pengetahuan tentang kondisi di masa lampau, maka kita dapat memprediksi kondisi di masa mendatang. Ibarat mengendarai mobil, kita bisa memperkirakan bagaimana jalan yang akan kita lalui di depan, dengan melihat ke belakang melalui kaca spion. Asumsi ini tidak selamanya akurat, tetapi setidaknya kita dapat memiliki gambaran perilaku perekonomian di masa lalu dengan baik. Pendekatan kedua lebih mempercayai bahwa sebenarnya ketepatan prediksi kita ditentukan oleh kemampuan kita untuk mengenali berbagai variabel ekonomi yang bersifat *predictable* dan *unpredictable*. Metode yang digunakan dalam kajian ini, menggunakan kombinasi kedua pendekatan tersebut untuk memprediksi kondisi yang akan terjadi di tahun 2009 ini.

2. PREDIKSI EKONOMI SECARA UMUM

Secara umum ada dua jenis ketidakpastian global yang akan kita hadapi di tahun 2009 ini. Pertama, perekonomian global saat ini sedang mengalami masalah besar yang mengarah pada krisis ekonomi global. Hal ini dimulai dengan adanya masalah *sub-prime mortgage crisis* di Amerika Serikat. Kedua, meningkatnya inflasi global yang didorong oleh *cost push inflation* dan *supply rigidity*. Sedangkan ketidakpastian domestik dipicu oleh tidak Bergeraknya sektor riil yang berdampak pada tingginya angka pengangguran. Melemahnya permintaan agregat menyebabkan investasi juga akan mengalami perlambatan. Selain itu, Indonesia masih menghadapi masalah iklim investasi yang buruk. Indonesia termasuk negara yang masih tertinggal dari sisi daya saing dibandingkan dengan negara-negara lain yang taraf pembangunannya relatif setara. Seperti yang teramati dari data indeks daya saing global yang dikeluarkan oleh World Economic Forum, Indonesia menduduki peringkat 54 dari 131 negara pada tahun 2007/2008.

Tabel 1. Perkembangan Peringkat Daya Saing Indonesia

	Indonesia	Malaysia	Thailand
2004/2005	72	-	-
2005/2006	69	25	33
2006/2007	54	19	28
2007/2008	54	21	28

Sumber: World Bank

Relatif buruknya daya saing Indonesia terhadap daya saing negara tetangga lainnya seperti Malaysia dan Thailand tentu akan menjadi disinsentif bagi investor untuk menanamkan investasinya di negeri ini. Bila diperhatikan, lemahnya daya saing ini banyak disebabkan oleh fenomena *high cost economy* yang terjadi hampir di seluruh kawasan di Indonesia. Buruknya birokrasi dan saling bertabrakannya sistem perundang-undangan yang berlaku banyak diduga sebagai penyebab dari fenomena tersebut, diperparah dengan banyaknya pajak daerah yang tidak efisien dan sehingga justru mengurangi daya saing lokal.

Kontraksi perekonomian dunia membawa konsekuensi pada melemahnya arus barang dan modal internasional. Akan terjadi *capital outflow* dari negara berkembang ke negara maju, dimana para investor menarik kembali dana yang mereka tanamkan di negara lain. Alasan risiko investasi yang semakin besar menjadi pemicunya. Untuk arus barang dan jasa, Indonesia memiliki kecenderungan bahwa tren impor dan ekspor searah. Artinya, pada saat krisis global saat ini, kemungkinan impor dan ekspor Indonesia akan mengalami penurunan tajam, terutama di sektor yang memiliki dependensi besar terhadap pasar luar negeri, baik pasar input maupun output. Sudah pasti penurunan ekspor membawa pengaruh terhadap pembentukan PDB, sehingga diperkirakan pertumbuhan ekonomi Indonesia tahun 2009 akan lebih rendah dibanding tahun sebelumnya. Pada kondisi demikian, intervensi pemerintah melalui *government spending* untuk mencegah penurunan *aggregate demand* terlalu besar, sangat diperlukan.

Berdasarkan prediksi Badan Kebijakan Fiskal Departemen Keuangan, jika menggunakan asumsi tanpa krisis, ekonomi Indonesia tahun 2009 akan mengalami pertumbuhan sekitar 6,0%. Namun dengan asumsi krisis, pertumbuhan ekonomi 2009 akan lebih rendah dari target sebelumnya, yaitu sekitar 4,7%. Tentunya angka tersebut jauh lebih rendah dibanding pertumbuhan ekonomi selama 2008 yang mencapai 6,2%. Sedangkan untuk kemiskinan, Badan Kebijakan Fiskal Departemen Keuangan mengisyaratkan adanya penurunan persentase penduduk miskin dari 15,5% di tahun 2008 menjadi sekitar 13,0% di tahun 2009 ini. Perlu upaya dan kerja keras untuk mewujudkan hal tersebut.

Ada dugaan bahwa dampak krisis global dunia belum berpengaruh besar terhadap Indonesia disebabkan karena kondisi saat ini yang menjelang pemilu, sehingga *private consumption* meningkat selama periode ini, dan menutupi penurunan permintaan agregat yang berasal dari investasi. Namun demikian, kondisi ini perlu diantisipasi mengingat pasca pemilu *private consumption* akan berkurang dan harus diatasi oleh *government spending* yang lebih besar. Dampak krisis global saat ini lebih besar dirasakan oleh negara tetangga seperti Singapura dan Malaysia. Ini tidak serta merta menunjukkan bahwa fundamental ekonomi Indonesia lebih baik dibanding kedua negara tersebut, melainkan karena keterbukaan ekonomi kedua negara tersebut memang lebih besar dibanding Indonesia.

3. PREDIKSI KETENAGAKERJAAN DI INDONESIA

Isu ketenagakerjaan selalu menjadi sorotan menarik. Apalagi di tahun 2009 ini Indonesia sedang menghadapi pesta demokrasi, pemilihan umum legislatif dan presiden. Kinerja tim ekonomi pemerintah saat ini sering dipertanyakan oleh oposisi, terutama mengenai masih tingginya angka pengangguran. Seperti yang terjadi pada pemilu tahun 2004, saat itu banyak tokoh pengamat sosial maupun kandidat presiden yang mengangkat isu pengangguran dalam berbagai diskusi (Manning, 2004). Hal yang sama terjadi juga saat menghadapi pemilu 2009 ini. Isu ketenagakerjaan tidak lagi hanya menjadi isu ekonomi saja, melainkan juga isu politik.

Tabel 2. Gambaran Keadaan Angkatan Kerja Indonesia, tahun 2000–2006

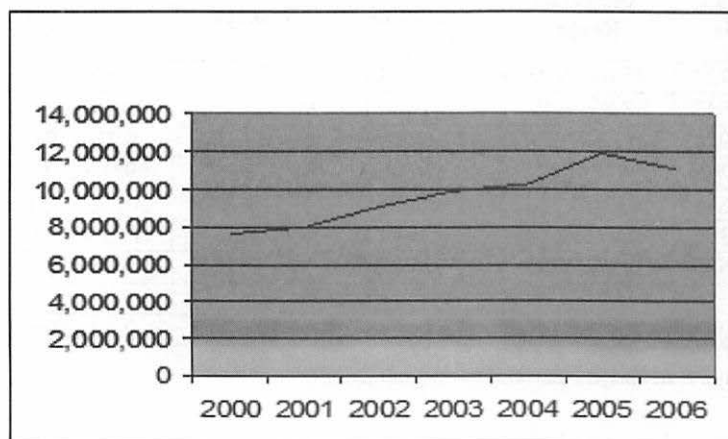
Tahun	Penduduk Usia 15+	Angkatan Kerja	Bukan angkatan Kerja	Bekerja	Menganggur
2000	141.312.722	95.695.979	45.616.743	88.104.227	7.591.752
2001	146.549.847	98.812.448	47.737.399	90.807.417	8.005.031
2002	148.729.934	100.779.270	47.950.664	91.647.166	9.132.104
2003	151.406.298	102.750.092	48.656.206	92.810.791	9.939.301
2004	153.923.648	103.973.387	49.950.261	93.722.036	10.251.351
2005	158.491.396	105.857.653	52.633.743	93.958.387	11.899.266
2006	159.257.680	106.281.795	52.975.885	95.177.102	11.104.693
2007	-	-	-	-	-
2008	165.565.992	111.477.447	54.088.545	102.049.357	9.427.590

Sumber: BPS, Survei Angkatan Kerja Nasional berbagai tahun.

Tabel di atas merupakan gambaran mengenai kondisi pasar tenaga kerja di Indonesia selama periode 2000–2006. Pada periode tersebut, rata-rata pertumbuhan tahunan penduduk usia produktif di Indonesia sekitar 2%. Rata-rata pertumbuhan angkatan kerja pertahun sebesar 1,8% sedangkan pertumbuhan angkatan kerja yang

bekerja hanya 1,3%. Artinya, ada selisih 0,5% yang mencerminkan ketidakmampuan pasar tenaga kerja dalam menyerap pertumbuhan angkatan kerja. Sehingga dapat dikatakan bahwa pada periode 2000–2006 telah terjadi penumpukan tenaga kerja sebesar 9.703.357 orang atau sekitar 9,5% dari angkatan kerja. Secara umum, angka pengangguran tersebut relatif lebih tinggi dibanding negara-negara lain di kawasan ASEAN, kecuali Filipina (Suryadarma, et al., 2007).

Angka pengangguran selama periode 2000–2008 menunjukkan kecenderungan yang kuat untuk terus meningkat, meskipun pada tahun 2008 terjadi sedikit penurunan. Kenaikan angka pengangguran secara tajam terjadi di tahun 2005, di mana ada peningkatan pengangguran sebesar 16% atau sekitar 1,6 juta orang. Angka tersebut merupakan angka tertinggi selama periode setelah tahun 1990-an. Hal ini terjadi sebagai akibat dari dampak kenaikan harga BBM serta penghapusan subsidi bagi industri sehingga biaya produksi meningkat. Kenaikan biaya produksi menyebabkan penyusutan volume produksi, kemudian berimbas pada penurunan permintaan tenaga kerja. Maka tak mengherankan jika pada waktu tersebut jumlah pengangguran meningkat tajam. Sedangkan pada tahun 2006, industri sudah melakukan penyesuaian terhadap kenaikan harga sehingga permintaan terhadap tenaga kerja kembali meningkat. Sejak kenaikan BBM bulan Oktober 2005, terdapat 467 perusahaan tekstil dan garmen anggota API (Asosiasi Perstektilan Indonesia) yang usahanya bangkrut. Bila rata-rata minimal ada 100 pekerja yang dikaryakan oleh anggota API, bisa dihitung berapa tambahan barisan penganggur baru akibat ditutupnya perusahaan. Demikian juga anggota APINDO (Asosiasi Pengusaha Indonesia) yang menaksir angka PHK mencapai 600.000 orang pada tahun 2005. Ini belum terhitung anggota asosiasi dan sektor lain yang terpaksa merumahkan karyawan, mengurangi jumlah karyawan tetap dan kontrak akibat kenaikan berbagai biaya dan “rugi kurs”.



Gambar 1. Tren Pengangguran Indonesia Tahun 2000–2006

Sumber: Diolah dari data BPS

Secara umum, angka pengangguran tersebut relatif lebih tinggi dibanding negara-negara lain di kawasan ASEAN, kecuali Filipina (Suryadarma, et al., 2007). Angka pengangguran di tahun 2004 termasuk yang tertinggi dibanding beberapa tahun sebelumnya, yaitu sebesar 9,86%. Menurut Badan Kebijakan Fiskal Departemen Keuangan, pengangguran terbuka Indonesia di tahun 2009 akan meningkat dari 8,4% (2008) hingga mencapai sekitar 8,9% di tahun 2009. Seharusnya, jika tanpa krisis, angka pengangguran di 2009 bisa turun hingga 7,4%. Namun tampaknya hal ini akan sulit terwujud mengingat ancaman krisis global sudah di depan mata.

Pengalaman *shock* kenaikan harga BBM di tahun 2005 memberikan dampak yang cukup besar terhadap angka pengangguran. Jika tahun 2009 ini diasumsikan terjadi perlambatan pertumbuhan ekonomi global, dimana Indonesia juga terjebak dalam krisis, maka dapat diperkirakan akan terjadi kenaikan angka pengangguran yang lebih besar lagi. Kita sudah sering mendengar dalam beberapa hari terakhir ini terjadi PHK di banyak perusahaan. Selain karena tingginya kenaikan biaya, pengurangan tenaga kerja juga dipicu oleh melemahnya permintaan global, termasuk permintaan domestik.

Dari sudut pandang perbedaan menurut jenis kelamin, angka yang ada saat ini menunjukkan bahwa 2/3 angkatan kerja Indonesia terdiri dari laki-laki, dan hal ini mengindikasikan bahwa perempuan masih menjadi *secondary worker* di dalam angkatan kerja. Terdapat kecenderungan bahwa selama periode 2002–2006 proporsi angkatan kerja laki-laki terus mengalami kenaikan, dan justru sebaliknya proporsi angkatan kerja perempuan mengalami penurunan. Ini menjadi ciri membaiknya perekonomian Indonesia selama periode tersebut. Fenomena yang perlu diperhatikan dari komposisi angkatan kerja menurut gender ialah akan bertambahnya pekerja perempuan di tahun 2009. Penelitian Harmadi (2008) menunjukkan bahwa pada saat krisis ekonomi di Indonesia tahun 1998–2001, banyak perempuan yang sebelumnya masuk ke dalam kategori bukan angkatan kerja, beralih status menjadi angkatan kerja dan mencari pekerjaan (menganggur). Hal ini dilakukan untuk membantu suami yang mengalami penurunan pendapatan atau bahkan dipecat. Tujuannya agar kesejahteraan rumah tangga tidak mengalami penurunan yang signifikan. Namun apa dampaknya? Jumlah pengangguran naik dengan signifikan akibat bertambah banyaknya pengangguran perempuan. Dengan asumsi bahwa krisis global saat ini akan berdampak besar bagi perekonomian Indonesia selama 2009, perempuan akan masuk ke pasar kerja, dan pengangguran akan mengalami lonjakan yang signifikan. Padahal penyerapan pasar tenaga kerja diperkirakan melemah.

Pengangguran dapat dilihat sebagai akibat dari tidak bekerjanya pasar tenaga kerja dengan baik. Dari sisi penawaran, Indonesia mengalami masalah *labor market mismatch* dan penawaran tenaga kerja di Indonesia termasuk berlimpah. Sedangkan dari sisi permintaan, ada keterbatasan daya serap pasar tenaga kerja. Masalah *labor market mismatch* (pengangguran struktural) sebenarnya masih akan terjadi selama beberapa tahun mendatang. Berdasarkan data statistik penduduk usia 15 tahun ke atas yang bekerja menurut pendidikan, terlihat jelas bahwa Indonesia menghadapi

masalah kualitas tenaga kerja. Hal ini akan terus berlangsung hingga beberapa puluh tahun mendatang, mengingat mereka yang berpendidikan rendah akan terus berada di pasar tenaga kerja hingga usia pensiun. Sebanyak 56,23% pekerja di Indonesia hanya berpendidikan SD ke bawah, 19,55% berpendidikan SLTP, 18,80% berpendidikan SLTA, dan hanya 5,42% berpendidikan diploma maupun sarjana (Harmadi, 2007). Bisa dibayangkan dengan proses industrialisasi yang berlangsung cepat di dunia, Indonesia justru mengalami masalah rendahnya kualitas SDM. Oleh karena itu, strategi pemerintah untuk mendorong masuknya investasi, seharusnya disesuaikan dengan kualifikasi pendidikan tenaga kerja kita. Perlu strategi investasi yang sesuai dengan daya saing tenaga kerja Indonesia.

Jika ditinjau dari lapangan pekerjaan, sebagian besar penduduk Indonesia pada saat ini bekerja di sektor pertanian. Padahal, peran industri manufaktur terhadap pembentukan PDB Indonesia yang paling dominan. Ini berarti bahwa industri manufaktur yang menjadi andalan sumber pertumbuhan ekonomi, tidak mampu menyerap banyak tenaga kerja. Ini juga menjadi sinyal bahwa pertumbuhan ekonomi di Indonesia belum berkualitas, karena sebagian besar terdistribusi ke para pemilik modal, dan bukan para pekerja. Pembangunan di Indonesia belum bisa dianggap menguntungkan para petani, karena nilai tambah yang dihasilkan sektor pertanian tidak sebesar industri manufaktur, padahal jumlah tenaga kerja pertanian masih jauh lebih besar dibanding industri manufaktur. Gejala tersebut menunjukkan bahwa proses industrialisasi yang terjadi selama ini tidak diikuti oleh transformasi struktural tenaga kerja (Harmadi, 2008). Industri pengolahan yang dibangun pada masa 1980–1990-an (yakni pada masa ledakan ekspor) lebih banyak merupakan *footlose industry* yang dengan mudah akan melakukan relokasi jika daya tarik investasi di Indonesia memburuk.

Dari sisi penawaran tenaga kerja, gejala ini merupakan peringatan yang sangat keras menyuarakan perlunya pengelolaan sumber daya manusia yang memiliki orientasi nyata dengan permintaannya. Berbeda dengan pasar barang, 'komoditas' yang 'ditransaksikan' dalam pasar kerja ialah manusia. Ketidaksesuaian di pasar kerja, karenanya, akan ditanggapi dengan dilakukannya penyesuaian baik oleh pihak yang meminta maupun yang menawarkan, dan penyesuaian ini akan memiliki dampak yang lebih permanen dibandingkan yang dapat berlangsung di pasar barang. Perubahan 'teknologi' berkaitan dengan pasar kerja ialah perubahan pada kapabilitas sumberdaya manusia, dan ini hanya dapat ditempuh melalui pengelolaan dan pembangunan yang hati-hati (*prudent*) dalam hal modal manusia, antara lain lewat pengajaran dan pendidikan.

Hal lain yang perlu diperhatikan pula ialah adanya aliran orang yang berpindah kerja dari sektor formal ke informal selama masa krisis. Sektor informal yang saat ini diisi oleh hampir 70% pekerja di Indonesia, umumnya menjadi sumber pendapatan penting pada saat ekonomi sedang mengalami krisis, terutama pekerja perempuan. Oleh karenanya,antisipasi perlu dilakukan dengan mempersiapkan berbagai program

terkait pengembangan sektor Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM). Program ini dapat menjadi stimulus bagi perekonomian untuk mengatasi masalah melemahnya sektor riil. Sedangkan pelemahan permintaan agregat dapat diatasi melalui *cash transfer programs* kepada masyarakat miskin, agar kualitas hidup dan kemampuan konsumsi mereka relatif lebih stabil dan mencegah efek negatif yang lebih besar dalam hal penurunan kesejahteraan.

Secara umum, penurunan pertumbuhan ekonomi Indonesia membawa dampak pada menurunnya kemampuan perekonomian dalam hal penyerapan tenaga kerja. Padahal, sejak krisis tahun 1998, angka *employment elasticity* Indonesia menurun drastis dibanding tahun sebelum krisis. Dengan pertumbuhan ekonomi yang rendah dan *employment elasticity* yang juga rendah, bisa dibayangkan bahwa di tahun 2009 jumlah tenaga kerja yang terserap akan sangat rendah. Sedangkan di sisi lain, penawaran tenaga kerja akan meningkat akibat terus bertambahnya penduduk usia kerja yang masuk angkatan kerja dan masuknya perempuan sebagai *secondary workers*.

Secara sederhana, kita sebenarnya dapat memperkirakan seberapa besar jumlah pengangguran di Indonesia selama 2009 ini. Berdasarkan data Sakernas 2002–2007 diketahui bahwa secara rata-rata setiap tahun akan ada tambahan sekitar 4.620.000 orang baru masuk ke kelompok angkatan kerja (masuk pasar kerja). Tetapi perlu diingat bahwa setiap tahun juga ada yang keluar dari pasar kerja (*disclosed contracts*) akibat pensiun maupun beralih status menjadi bukan angkatan kerja. Jumlahnya secara rata-rata sekitar 675 ribu orang setiap tahun. Kemudian untuk angka *employment elasticity* diperkirakan antara 150–200 ribu untuk setiap 1% pertumbuhan ekonomi. Sebagai gambaran, sebelum krisis ekonomi 1997, *employment elasticity* Indonesia mencapai 400 ribu untuk setiap 1% pertumbuhan ekonomi. Misalkan saja kita optimis bahwa *employment elasticity* di tahun 2009 sebesar 200 ribu orang untuk setiap 1% pertumbuhan ekonomi. Jika diasumsikan pertumbuhan ekonomi sebesar 4,7% (sesuai estimasi Depkeu), maka akan ada penyerapan tenaga kerja di pasar sekitar 940 ribu pekerja. Lalu kita asumsikan pula bahwa *disclosed contracts* di tahun 2009 ini sebanyak 700 ribu orang. Berarti akan ada tambahan sekitar 4.380.000 tambahan orang yang menganggur di tahun 2009. Caranya dengan mengurangi tambahan orang yang masuk ke angkatan kerja dengan penyerapan tenaga kerja yang terjadi dan *disclosed contracts*. Dengan hitungan sederhana seperti ini, maka diperkirakan tingkat pengangguran sekitar 9,3% di tahun 2009. Lebih tinggi dibanding tahun 2008 yang “hanya” 8,4%.

Secara umum hitungan sederhana dengan angka 9,3% tersebut memang lebih tinggi dibanding perkiraan Badan Kebijakan Fiskal Departemen Keuangan yang hanya 8,9%. Hitungan tersebut hanya mempertimbangkan penurunan penyerapan tenaga kerja akibat pertumbuhan ekonomi yang turun. Hasil perhitungan tingkat pengangguran mungkin akan lebih besar lagi jika kita mempertimbangkan adanya kenaikan *disclosed contracts* akibat PHK atau tutupnya beberapa perusahaan. Selain itu, aliran orang dari kelompok bukan angkatan kerja ke kelompok angkatan kerja seharusnya lebih

besar lagi akibat masuknya perempuan ke pasar kerja untuk membantu pendapatan keluarga. Jika itu semua diperhitungkan, maka angka pengangguran di tahun 2009 ini diperkirakan bisa mencapai sekitar 9,5% hingga 10%.

4. PREDIKSI SEKTOR PERTANIAN DAN KETAHANAN PANGAN NASIONAL

Sektor pertanian selalu menjadi primadona pada saat krisis ekonomi terjadi. Sektor ini mudah menyerap tenaga kerja dan umumnya memiliki karakteristik informal. Sektor pertanian penting peranannya karena selain untuk ketahanan pangan nasional, juga untuk kelestarian lingkungan hidup. Hanya saja, beberapa pihak sering mempersepsikan bahwa ketahanan pangan sama artinya dengan swasembada pangan. Padahal kedua hal tersebut sangat berbeda. Indonesia memang saat ini sedang mengalami swasembada beras yang ditandai dengan peningkatan produksi beras nasional secara signifikan. Namun perlu diingat bahwa sentra produksi beras nasional ada di Pulau Jawa dan sebagian Sulawesi Selatan. Padahal kebutuhan beras tersebar di seluruh nusantara, dari Sabang hingga Merauke. Akibatnya, meskipun kita mengalami swasembada beras, namun orang miskin masih banyak yang mengantri untuk memperoleh beras. Ini berarti ada masalah di distribusi pangan nasional. Selama mata rantai distribusi pertanian belum dibenahi, Indonesia akan tetap mengalami masalah distribusi pangan di tahun 2009 ini.

Karena sektor pertanian sebenarnya memiliki peran penting untuk mengatasi masalah krisis saat ini, maka perlu perhatian yang lebih dari pemerintah Indonesia terhadap sektor ini, khususnya di tahun-tahun mendatang. Pembangunan pertanian perlu diintegrasikan dengan pembangunan sektor lainnya, terutama yang terkait dengan sektor pertanian. Seperti kita ketahui, sektor pertanian (tanaman pangan, perkebunan, kehutanan, peternakan dan perikanan) tidak hanya menjadi sumber pangan saja, tetapi juga bahan baku banyak industri. Dengan banyaknya penduduk yang terkait dengan sektor pertanian, integrasi pembangunan pertanian dengan sektor lain yang membutuhkannya sangat diperlukan, terutama saat krisis global ini. Kelebihan dari sektor pertanian ialah *import content* yang rendah dan pangsa pasar domestik yang tinggi.

Kenyataan yang ada menunjukkan bahwa di berbagai daerah di Indonesia, meskipun sektor lainnya mengalami pertumbuhan negatif, namun sektor pertanian tetap dapat mencapai pertumbuhan positif. Ini berarti daya tahan sektor pertanian cukup tinggi terhadap gejala krisis global. Meskipun perannya sebagai penggerak utama pertumbuhan ekonomi telah tergantikan oleh sektor industri manufaktur, namun hal tersebut akan sangat berbeda untuk beberapa tahun mendatang. Subsektor tanaman pangan akan tetap menjadi andalan ketahanan pangan nasional. Subsektor tanaman perkebunan dan kehutanan tetap menjadi bahan baku utama sektor industri. Sedangkan sub-sektor perikanan dan peternakan dibutuhkan untuk ketahanan pangan dan bahan baku industri juga. Namun demikian perlu diperhatikan dengan seksama bahwa ternyata

kontribusi tanaman pangan terhadap sektor pertanian lebih dari 60%. Sedangkan 21% PDB sektor pertanian disumbang dari tanaman perkebunan. Selain itu, ternyata dari kontribusi tanaman pangan yang besar tersebut, produksi beras nasional masih mendominasi. Artinya aktifitas pertanian masih bertumpu pada target *self sufficient* untuk ketahanan pangan nasional.

Selama tahun 2009 dan seterusnya, akan terjadi konversi lahan pertanian menjadi lahan nonpertanian. Apa dampaknya? Sudah pasti berdampak pada penurunan produksi. Seperti kita ketahui, di tahun 2005 terjadi penurunan PDB sektor pertanian yang dipicu oleh menurunnya produksi beras nasional. Apa yang menjadi penyebabnya? Salah satu penyebabnya ialah menurunnya luas lahan pertanian, terutama di Pulau Jawa. Memang betul bahwa intensifikasi pertanian dapat menjadi solusi peningkatan produksi tanpa perluasan lahan. Namun masalahnya, pengelolaan lahan pertanian di Jawa sudah menerapkan pendekatan intensifikasi dalam bentuk *Integrated Crop Management* (ICM). Beberapa bentuk penerapan ICM diantaranya penggunaan benih unggul, perbaikan pola tanam, pengolahan lahan yang lebih baik, dan sebagainya. Dengan penerapan ICM tersebut, produktifitas lahan tidak bisa meningkat lagi, sehingga penurunan luas lahan tidak dapat dikompensasi oleh kenaikan produksi dengan metode ICM.

Bagaimanapun juga, dengan metode ICM, mayoritas pertanian di Jawa memiliki tingkat produktifitas yang tinggi. Produksi pertanian di Jawa tinggi, meskipun lahan yang digunakan terbatas. Berdasarkan data produksi tahun 2005 diketahui bahwa Kabupaten Wonogiri menjadi penghasil beras terbesar di Indonesia, diikuti Kabupaten Indramayu, Subang, dan Karawang. Masalah yang menjadi tantangan ialah bahwa perkembangan industri di Jawa Barat, terutama Karawang semakin cepat, sehingga konversi lahan pertanian menjadi lahan industri dan permukiman juga berjalan cepat. Ini tentunya bisa mengancam ketahanan beras nasional. Ancaman ini akan berlangsung tidak hanya di 2009 saja tetapi juga di tahun-tahun mendatang, jika tidak ada upayaantisipasi dari pemerintah. Daerah di Indonesia yang tidak banyak mengalami masalah dalam hal ketersediaan beras umumnya di Jawa dan Sulawesi Selatan. Sebagai contoh dalam beberapa tahun terakhir data yang ada menunjukkan bahwa Kabupaten Wonogiri (Jateng) dan Sidenreng Rappang (Sulsel) memiliki surplus beras paling besar secara nasional. Sedangkan daerah yang memiliki defisit beras umumnya berada di Indonesia Timur. Masalah yang ada di Indonesia Timur ialah masyarakatnya sudah terbiasa mengkonsumsi beras, namun tidak terbiasa menanam padi. Ini menjadi salah satu tantangan nyata di tahun-tahun mendatang. Sebagai gambaran saja, daerah yang mengalami defisit beras (konsumsi lebih besar dibanding produksi) terbesar ialah Kabupaten Kaimana (Papua) dan Kepulauan Sula (Maluku Utara).

Meskipun jagung tidak lagi menjadi makanan pokok sebagian besar penduduk Indonesia, produksi jagung masih menjadi andalan sektor pertanian di samping beras. Penghasil jagung terbesar di Indonesia diantaranya Kabupaten Grobogan, Lampung Timur, Lampung Tengah, Lampung Selatan, dan Sumenep. Sedangkan untuk komoditas kacang kedelai, Kabupaten Grobogan juga menjadi penghasil terbesar diikuti oleh

Banyuwangi, Wonogiri, dan Pasuruan. Pada tahun 2009 ini, jika konversi lahan pertanian menjadi nonpertanian tidak signifikan, dan banyak pekerja yang beralih ke sektor pertanian, maka produksi beberapa komoditas tersebut tidak terlalu mengkhawatirkan.

Hal yang “sedikit menggembirakan” ialah bahwa kemungkinan konversi lahan pertanian selama tahun 2009 akan berkurang. Ini disebabkan oleh penurunan aktifitas ekonomi nonpertanian secara nasional. Selain itu, akan ada efek limpahan tenaga kerja dari sektor nonpertanian ke sektor pertanian. Kinerja sektor pertanian diharapkan akan tetap baik, bahkan mungkin cenderung membaik di tahun 2009 ini. Dengan tingkat konversi lahan yang menurun dan meningkatnya tenaga kerja sektor pertanian, maka produksi sektor pertanian dapat meningkat. Hanya saja hal ini perlu diantisipasi lebih lanjut oleh pemerintah. Mengapa? Dengan menurunnya permintaan agregat, produksi pertanian yang berlimpah dapat menyebabkan harga produk pertanian anjlok. Ini tentunya membahayakan kesejahteraan petani. Dibutuhkan intervensi pemerintah untuk mengatasi masalah ini. Penyerapan produk pertanian harus diperbaiki, termasuk tata niaga pertanian.

Khusus untuk komoditas pertanian yang digunakan sebagai input antara sektor industri, akan mengalami kecenderungan penurunan di tahun 2009 ini jika dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Hal ini sebagai akibat berkurangnya permintaan dan aktifitas sektor industri. Subsektor yang kemungkinan paling terpukul dengan krisis global ini ialah subsektor perkebunan dan perikanan. Output kedua sub-sektor ini banyak yang berorientasi pada pasar luar negeri, dan juga dibutuhkan bagi bahan baku industri.

5. REKOMENDASI ANTISIPASI ANCAMAN KRISIS GLOBAL

Ancaman pengangguran akibat krisis perlu diantisipasi secara dini oleh pemerintah melalui berbagai program padat karya. Pemerintah dapat meningkatkan belanja infrastruktur yang bersifat padat karya melalui stimulus fiskal rehabilitasi infrastruktur. Sejalan dengan upaya mengatasi pengangguran, pemerintah juga perlu meningkatkan belanja investasi yang mendukung sektor pertanian. Di negara-negara lain, selain terkait infrastruktur, stimulus fiskal juga dapat dilakukan dengan memberikan tunjangan rumah tangga dan tunjangan PHK. Selain itu, orientasi produksi untuk *domestic market* atau transaksi ekonomi lokal perlu diarahkan mengingat akan memburuknya kinerja ekspor. Pentingnya peran pengeluaran pemerintah selama 2009 sebagai bentuk kompensasi atas menurunnya permintaan agregat terutama dari investasi dan konsumsi swasta serta ekspor.

Guncangan terhadap sektor pertanian tidak akan besar karena sebagian besar pembentukan PDB pertanian berasal dari produksi beras yang saat ini cenderung meningkat produksinya. Pertanian terkait erat dengan kondisi alam, sehingga jika tidak ada kejadian alam yang luar biasa selama 2009, maka sektor ini dapat dikatakan aman dari dampak negatif krisis. Hanya saja, pembangunan sektor pertanian perlu

memperhatikan distribusi pangan dan agribisnis untuk penciptaan *value added* lebih besar. Tidak seperti subsektor tanaman pangan, subsektor perkebunan dan perikanan yang memiliki pangsa pasar luar negeri dan juga sebagai bahan baku industri akan terkena imbas krisis global di tahun 2009.

Meningkatnya angka pengangguran dapat diatasi dengan peningkatan peran Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM). Selain itu perlu perhatian terhadap akses permodalan sektor informal yang memang akan menampung besarnya angka pengangguran. Hal ini bisa dilakukan dengan memanfaatkan stimulus fiskal yang dialokasikan untuk koperasi dan UMKM. Bagaimanapun juga, peran pemerintah akan sangat dibutuhkan selama tahun 2009 ini. Tanpa intervensi yang memadai, sudah jelas akan membawa Indonesia pada keterpurukan ekonomi yang mungkin saja akhirnya lebih buruk dibanding Singapura dan Malaysia sebagai negara tetangga. Investasi infrastruktur yang selama ini sekitar 62% (selama tahun 2005–2008) berasal dari swasta, untuk sementara akan tergantikan oleh investasi pemerintah.

Intervensi pemerintah dalam bentuk *cash transfer* paling efektif dilakukan untuk orang miskin, mengingat angka pengangguran akan meningkat, dan permintaan agregat menurun. Kelompok miskin akan cenderung membelanjakan hampir seluruh uangnya untuk keperluan konsumsi karena memiliki *marginal propensity to consume* yang besar, dan ini setidaknya bisa menjadi *counter* dari penurunan permintaan agregat di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Harmadi, Sonny H.B. 2007. “Kemiskinan, Pengangguran, dan Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia.” *Warta Demografi*, (3), 2007.
- Harmadi, Sonny, H.B. 2007. “Karakteristik Kemiskinan di Perkotaan dan Perdesaan”. Makalah disampaikan dalam Diskusi Panel Terbatas Indonesia Economic Outlook dengan topik utama “Meneropong Prospek Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia” Bandung. 9 Juni.
- Harmadi, Sonny HB. dkk. “Labor Mobility and Length of Working Life in Indonesia”. *Journal of European Economy*. forthcoming, Maret 2009.
- Suryadarma, Daniel. dkk. 2005. “The Measurement And Trends Of Unemployment In Indonesia: The Issue Of Discouraged Workers”. Paralel session IB: Labor, Jakarta. 16 November.
- Agrawal, Nisha. 1996. “The Benefits of Growth for Indonesia Worker”. Policy Research Working Paper, No. 1637. Bank Dunia, Agustus.
- Aswicahyono, H. 1996. “Transformasi dan Perubahan Struktur Sektor Manufaktur Indonesia”. Dalam Pangestu, dkk..Hlm. 16–52.
- Mellor, John. W. 1987. “Pertanian dalam Perjalanan ke Industrialisasi”. Dalam Lewis dan Kallab. Hlm. 81–109.