



KEMENTERIAN KEUANGAN  
REPUBLIK INDONESIA



# BUNGA RAMPAI REKOMENDASI KEBIJAKAN

FORUM EKONOMI KEMENTERIAN KEUANGAN TAHUN 2019



**EDISI 1**



**BUNGA RAMPAI**  
**REKOMENDASI KEBIJAKAN**  
EKONOM KEMENTERIAN KEUANGAN TAHUN 2019  
EDISI 1

**BADAN KEBIJAKAN FISKAL**  
KEMENTERIAN KEUANGAN  
2019

# BUNGA RAMPAI

# REKOMENDASI KEBIJAKAN

## EKONOM KEMENTERIAN KEUANGAN TAHUN 2019

### EDISI 1

©2019, Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan.

**Pembina**

Prof. Suahasil Nazara, Ph.D.

**Pengarah**

Adriyanto, Ph.D.

**Penulis**

Ekonom Kementerian Keuangan Tahun 2019

**Laporan dan Dokumentasi**

Tim Pusat Kebijakan Ekonomi Makro, Badan Kebijakan Fiskal

**Editor**

Riznaldi Akbar, Ph.D.

Aktiva Primananda Hadiarta, S.Si., M.S.E.

**Sekretariat:**

Tim Pusat Kebijakan Ekonomi Makro, Badan Kebijakan Fiskal

**Desain Grafis:**

Tim Pusat Kebijakan Ekonomi Makro, Badan Kebijakan Fiskal

Tim Bagian Informasi dan Komunikasi Publik, Sekretariat Badan Kebijakan Fiskal

**Penerbit:**

Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang

Dilarang memperbanyak, mencetak ataupun menerbitkan sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

ISBN 978-602-53083-7-6



# DAFTAR FORUM EKONOM

KEMENTERIAN KEUANGAN TAHUN 2019

NAMA	UNIVERSITAS
Dr. M. Shabri Abd. Majid, M.Ec	Universitas Syiah Kuala
Dr. Hefrizal Handra, M.Soc.Sc.	Universitas Andalas
Prof. Dr. B. Isyandi, S.E., M.Sc.	Universitas Riau
Dr. Marselina Djayasinga, S.E., MPM	Universitas Lampung
Rudi Kurniawan, Ph.D	Universitas Padjajaran
Ahmad Syakir Kurnia, S.E., M.Si., Ph.D	Universitas Diponegoro
Dr. Rudi Purwono, S.E., M.S.E.	Universitas Airlangga
Dr. Irawan, S.E., M.Si.	Universitas Palangkaraya
Prof. Muhammad Handry Imansyah, MAM, Ph.D	Universitas Lambung Mangkurat
Mohammad Ahlis Dijirimu, S.E., DEA., Ph.D	Universitas Tadulako
Prof. Dr. Muhammad Syarif, S.E., M.S.	Universitas Halu Oleo
Dr. Noldy Tuerah, S.E., MA	Universitas Samratulangi
Dr. Muh. Amir Arham, M.E.	Universitas Negeri Gorontalo
Dr. Teddy Christanto Leasiwal, S.E., M.Si.	Universitas Pattimura
Dr. Ir. Rully Novie Wurarah, M.Si	Universitas Papua





# DAFTAR ISI

<i>DAFTAR FORUM EKONOM</i> .....	v
<i>DAFTAR ISI</i> .....	vii
<i>KATA SAMBUTAN</i> .....	1
<i>PRODUKTIVITAS: FAKTOR PENTING DALAM PERTUMBUHAN EKONOMI INDONESIA</i> .....	5
Latar Belakang .....	5
Permasalahan .....	6
Tujuan .....	6
Metodologi .....	6
Kajian Terdahulu .....	7
Hasil Analisis .....	9
Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan .....	13
Daftar Pustaka .....	14
Lampiran 1 .....	16
Lampiran 2 .....	20
<i>APAKAH INVESTASI HUMAN CAPITAL MAMPU MENDORONG PRODUKTIVITAS NASIONAL?</i> .....	25
Pendahuluan .....	25
Kondisi Investasi Human Capital Terhadap Produktivitas .....	29
Strategi Peningkatan Produktivitas .....	32
Pilihan dan Rekomendasi Kebijakan .....	35
Implikasi Kebijakan .....	38
Rekomendasi .....	38
Referensi .....	40

<b>FAKTOR-FAKTOR PENDORONG PRODUKTIVITAS TENAGA KERJA DAN TANTANGANNYA DI INDONESIA .....</b>	<b>43</b>
Abstrak .....	43
Deskripsi .....	44
Pendahuluan .....	44
Rasional dan Ruang Lingkup .....	47
Upah Minimum Provinsi ( <i>Wages</i> ) .....	47
<i>Share</i> Sektor Pertanian .....	48
<i>Share</i> Sektor Industri .....	49
Keterbukaan Ekonomi .....	50
Pembiayaan Sektor Pendidikan .....	51
Tingkat Pendidikan Sekolah Menengah .....	52
Angka Harapan Hidup .....	52
Metode Analisis .....	53
Jenis Data dan Sumber Data .....	53
Model Empiris .....	53
Metode dan Analisis Data .....	55
Analisis .....	55
Faktor-Faktor Pendorong Produktivitas Tenaga Kerja di Indonesia .....	59
Simpulan dan Rekomendasi Kebijakan .....	64
Rekomendasi Kebijakan .....	66
Referensi .....	68
<b>KEBIJAKAN FISKAL UNTUK MENINGKATKAN PRODUKTIVITAS TENAGA KERJA DI INDONESIA .....</b>	<b>71</b>
Abstrak .....	71
Deskripsi .....	73
Pendahuluan .....	73





Tujuan Penulisan .....	78
Metode Penulisan.....	79
<i>Rational</i> dan Ruang Lingkup .....	80
Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan .....	89
Kesimpulan .....	89
Rekomendasi Kebijakan.....	92
<b><i>STIMULUS FISKAL DAN PRODUKTIVITAS TENAGA KERJA INDONESIA</i></b> .....	<b>97</b>
Latar Belakang .....	97
Kebijakan Fiskal Sisi Belanja.....	100
Stimulus Fiskal dan Produktivitas Tenaga Kerja .....	104
Rekomendasi .....	108
Referensi.....	109
<b><i>TARGETED FISCAL POLICY UNTUK MENDORONG PRODUKTIVITAS MODAL MANUSIA DAN MENURUNKAN DISPARITAS KESEMPATAN KERJA ANTAR WILAYAH DI INDONESIA</i></b> .....	<b>111</b>
Abstrak .....	111
Pendahuluan.....	112
Metodologi .....	114
Analisis Situasi .....	114
Identifikasi Faktor Penyebab Rendahnya Produktivitas Tenaga Kerja.....	117
<i>Targeted Fiscal Policy</i> .....	119
Referensi.....	131
<b><i>KEBIJAKAN FISKAL MELALUI PERAN CORPORATE SOCIAL EDUCATION RESPONSIBILITY (CSER) DALAM UPAYA MENINGKATKAN LABOR PRODUCTIVITY</i></b> .....	<b>133</b>
Abstrak .....	133

Pendahuluan .....	135
Tujuan Penulisan .....	136
Rasional dan Ruang Lingkup .....	136
Rasionalitas.....	136
Teori Penghargaan .....	138
Jenis Jenis Reward.....	139
Teori Resiproksitas .....	139
Ruang Lingkup .....	139
Bonus Demografi.....	139
Pengertian Produktivitas Tenaga Kerja .....	140
Konsep Peningkatan Produktivitas.....	141
Konsep CSR dan CSER.....	142
Salah Kaprah Selama ini .....	146
Metodologi.....	147
Insentif Fiskal atau Stimulus Fiskal .....	151
Pemanfaatan Program dan Aturan CSR (UU NO 4 Tahun 2007) .....	152
Pemberian Penghargaan (rewards).....	153
Kesimpulan dan Rekomendasi .....	154
<b><i>MEMPERKUAT STRUKTUR BELANJA DAERAH UNTUK PEMBANGUNAN SUMBERDAYA MANUSIA .....</i></b>	<b><i>157</i></b>
Abstrak .....	157
Abstract.....	158
Deskripsi.....	160
Pendahuluan .....	160
Tujuan Penulisan .....	168
Rasional dan Ruang Lingkup.....	169
Metodologi.....	170



Simpulan dan Rekomendasi Kebijakan .....	171
Rekomendasi Kebijakan.....	183
Daftar Pustaka .....	186
<i><b>DAMPAK ALOKASI ANGGARAN INFRASTRUKTUR FISIK PENDIDIKAN, NON FISIK PENDIDIKAN TERHADAP PRODUKTIVITAS TENAGA KERJA DALAM UPAYA PENINGKATAN KUALITAS SUMBER DAYA MANUSIA DI PROVINSI MALUKU.....</b></i>	
Abstrak .....	189
1.1 Pendahuluan.....	190
1.2 Ruang Lingkup .....	193
2.1 Analisis Ekonomi .....	194
2.1.1 Anggaran Pendidikan.....	195
2.1.2 Pengalokasian Kegiatan/Dana APBD Dalam Menunjang Program Pendidikan Provinsi Maluku Tahun 2014-2019 .....	197
2.2 Analisis .....	198
2.2.1 Tingkat Pendidikan dan Sumber Daya Manusia.....	198
2.2.2 Anggaran Infrastruktur Fisik dan Non Fisik Pendidikan .....	200
2.2.3 Dampak Anggaran Pendidikan terhadap peningkatan Produktifitas Tenaga Kerja .....	204
3.1 Rekomendasi Kebijakan.....	206
Referensi.....	207
<i><b>PRODUKTIVITAS INDUSTRI MANUFAKTUR DI INDONESIA: STUDI PRODUKTIVITAS EKSPORTIR DAN NON-EKSPORTIR.....</b></i>	
Abstrak .....	209
Pendahuluan.....	211
Penelitian Terdahulu .....	215
Metodologi Penelitian .....	219
Teknik Analisis .....	220

Pemilihan Fungsi produksi .....	220
Simpulan dan Rekomendasi Kebijakan .....	224
Produktivitas Eksportir versus Non-Eksportir dan <i>Switcher</i> .....	224
Dekomposisi Pembentuk TFP .....	226
Karakteristik Industri Manufaktur <i>Switcher</i> .....	229
Referensi .....	233
Lampiran .....	234
<b><i>PENINGKATAN PRODUKTIVITAS KOPERASI SEBAGAI PILAR</i></b>	
<b><i>PEMBANGUNAN EKONOMI KERAKYATAN BERBASIS</i></b>	
<b><i>SYARIAH</i></b> .....	<b>237</b>
Abstrak .....	237
Pendahuluan .....	238
Tujuan Penulisan .....	240
<i>Rational</i> dan Ruang Lingkup .....	240
Metodologi .....	242
Hasil dan Analisis .....	244
Simpulan dan Rekomendasi Kebijakan .....	254
Daftar Pustaka .....	259
<b><i>ANALISIS FAKTOR-FAKTOR PENENTU PENGANGGURAN</i></b>	
<b><i>TERBUKA DI INDONESIA</i></b> .....	
Latar Belakang .....	261
Tinjauan Pustaka .....	263
2.1. Ketenagakerjaan .....	265
2.1.1. Konsep dan Definisi Ketenagakerjaan .....	265
2.1.2. Pengertian pengangguran .....	267
2.2.2. Teori Pertumbuhan Ekonomi .....	272
2.2.3. Tingkat Upah .....	280
Metode Penelitian .....	281



Hasil dan Pembahasan.....	282
Hasil .....	282
Pembahasan .....	283
Kesimpulan .....	286
Daftar Pustaka .....	286
Lampiran 1.....	287
Lampiran 2.....	288
Uji Hausman .....	289
<i>Correlated Random Effects - Hausman Test.....</i>	<i>289</i>
<b><i>KEBIJAKAN PAJAK UNTUK MENGANTISIPASI PENUAAN PENDUDUK INDONESIA .....</i></b>	<b><i>293</i></b>
Abstrak .....	293
Pendahuluan.....	293
Dampak terhadap perekonomian .....	295
Dampak terhadap keuangan publik.....	298
Implikasi terhadap kebijakan pajak .....	299
Kesimpulan .....	300
Referensi.....	301
<b><i>KEBIJAKAN FISKAL PENDUDUK USIA LANJUT: TANGGUNG RENTENG PEMERINTAH NASIONAL DAN PEMERINTAH DAERAH .....</i></b>	<b><i>303</i></b>
Abstrak .....	303
Pendahuluan.....	305
Perubahan Jumlah Penduduk Usia Lanjut dan Rasio Ketergantungan .....	308
Penduduk Pensiunan dan Beban Belanja Pemerintah .....	312
<i>Sosial Security</i> untuk Penduduk Usia Lanjut.....	315

Alokasi Belanja Bidang Kesehatan Pemerintah Nasional dan Pemda (Provinsi dan Kabupaten/Kota) .....	318
Penutup dan Rekomendasi .....	323
Referensi .....	326
Data-Data Lampiran Tabel Pendukung <i>Paper</i> “Sharing the Burden” .....	327
Lampiran 1 .....	327
Lampiran 2 .....	328
Lampiran 3 .....	329
Lampiran 4 .....	329
<b>KEBIJAKAN PERPAJAKAN UNTUK ANTISIPASI AGEING POPULATION.....</b>	<b>331</b>
Abstrak .....	331
Pengantar .....	332
Tujuan: .....	333
Ruang Lingkup dan Metodologi .....	334
Review Kondisi Perpajakan Beberapa Negara Maju Terkait <i>Ageing Population</i> .....	335
Jepang .....	335
Selandia Baru .....	338
Pembelajaran Dari Negara Maju .....	341
Proyeksi Penduduk Indonesia dan Proporsi Penduduk Usia Lanjut .....	343
Kondisi Perpajakan di Indonesia .....	345
Kesimpulan dan Rekomendasi .....	349
Referensi .....	350









## KATA SAMBUTAN

Pertama-tama saya sampaikan puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan kesempatan kepada kita semua untuk terus berkarya dan menghasilkan berbagai hal yang berguna bagi bangsa dan negara. Sungguh suatu yang mulia apabila kita bisa menuangkan hasil pemikiran dan kajian serta pengalaman ke dalam suatu karya tulis. Hal ini karena nilai suatu karya tulis akan menjadi bahan pelajaran dari generasi ke generasi.

Kementerian Keuangan sebagai instansi pemerintah yang strategis, memiliki banyak permasalahan yang dapat dijadikan sumber inspirasi untuk dikaji, ditelaah, dan diteliti. Pada tahun 2012 merupakan awal mula Kementerian Keuangan menggalang suatu forum komunikasi dengan para Ekonom dari berbagai Perguruan Tinggi ternama di Indonesia. Dengan keberadaan forum komunikasi ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintah khususnya di bidang ekonomi, keuangan dan kebijakan fiskal.

Buku Bunga Rampai Rekomendasi Kebijakan Ekonom Kementerian Keuangan ini berisikan rangkuman sumbangan pemikiran dari para Ekonom tersebut. Bunga Rampai Edisi 1 Tahun 2019 ini berfokus pada topik **“Perubahan Demografi, Transformasi Ekonomi, dan Implikasi Fiskal”**. Topik ini dan keterkaitannya sangat penting bagi masa depan Indonesia dalam kaitannya dengan lanskap demografis dan kondisi ekonomi saat

ini. Topik tersebut sejalan dengan tema kegiatan *Indonesia-Australia High Level Policy Dialogue* (HLPD) Tahun 2019 yang telah diselenggarakan pada April 2019. HLPD adalah kegiatan tahunan yang diselenggarakan oleh Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan Indonesia bekerja sama dengan Pemerintah Australia dan *Indonesia Project-Australian National University*. Kegiatan ini merupakan ajang dialog para pembuat kebijakan dan akademisi untuk berbagi ide dan wawasan tentang masalah kebijakan ekonomi di Indonesia.

Terima kasih saya ucapkan bagi seluruh pihak di Kementerian Keuangan, pihak Perguruan Tinggi, dan pihak-pihak lain yang tidak dapat saya sebutkan satu-persatu, yang berpartisipasi untuk suksesnya kegiatan yang dilakukan.

Saya selaku Kepala Badan Kebijakan Fiskal menyambut baik terbitnya Bunga Rampai Rekomendasi Kebijakan Ekonom Kementerian Keuangan Edisi 1 Tahun 2019. Saya berharap hal ini dapat menjadi salah satu instrumen yang efektif sebagai sarana sosialisasi untuk menjelaskan berbagai kebijakan keuangan, wadah bertukar pikiran (*peer review*) kebijakan ekonomi dan keuangan serta kebijakan fiskal, penyaluran gagasan dan pandangan hasil kajian atau penelitian ilmiah, serta sarana pembelajaran bagi generasi selanjutnya.

Dengan adanya Bunga Rampai Rekomendasi Kebijakan Ekonom Kementerian Keuangan ini, saya sangat mengharapkan kepada para pejabat struktural, fungsional peneliti, dan widyaiswara di lingkungan Kementerian Keuangan untuk lebih terpacu berperan aktif mengisi hasil karya tulisnya agar bisa dijadikan bahan referensi oleh berbagai kalangan yang membutuhkannya.



Akhir kata, selamat atas terbitnya Bunga Rampai Rekomendasi Kebijakan Ekonom Kementerian Keuangan Edisi 1 Tahun 2019, dan terima kasih kepada semua pihak yang terlibat.

Jakarta, Mei 2019  
Kepala Badan Kebijakan Fiskal

Suahasil Nazara





# PRODUKTIVITAS: FAKTOR PENTING DALAM PERTUMBUHAN EKONOMI INDONESIA

**Prof. Muhammad Handry Imansyah, MAM., Ph.D**

*Ekonom Kementerian Keuangan Provinsi Kalimantan Selatan*

## **Latar Belakang**

Pertumbuhan ekonomi Indonesia 5 tahun terakhir tidak terlalu mengembirakan dalam arti bahwa pertumbuhan ekonomi hanya tumbuh dalam kisaran 5% per tahun. Memang tak dapat dipungkiri bahwa penyebab dari terbatasnya pertumbuhan tersebut juga karena pengaruh krisis keuangan yang belum sepenuhnya pulih. Namun, terbatasnya pertumbuhan ekonomi tersebut juga karena lambatnya pertumbuhan produktivitas di Indonesia. Sehingga untuk mencapai pertumbuhan yang lebih tinggi, maka diperlukan kuantitas modal dan tenaga kerja yang lebih besar. Dengan demikian, pertumbuhan produktivitas merupakan hal yang sangat krusial. Oleh karena itu, di tengah terbatasnya modal maka peningkatan pertumbuhan produktivitas dalam perekonomian akan menjadi faktor yang penting untuk mendorong pertumbuhan. Namun, terbatasnya gambaran mengenai kondisi dan permasalahan di dalam produktivitas berdasarkan sektor-sektor yang lebih detil menjadi kendala di dalam membuat kebijakan yang tepat dan terukur. Dengan diketahuinya secara detil pertumbuhan produktivitas

per sektor akan lebih mudah untuk melakukan intervensi kebijakan fiskal yang diperlukan.

Solow (1957) dalam tulisannya di *Review of Economic and Statistics* menjelaskan bahwa perubahan teknologi bersifat netral dan gross output per pekerja per jam menyumbang 2 kali lipat, di mana sumbangan perubahan teknologi adalah 87.5% dan sisanya 12.5% adalah sumbangan karena kenaikan penggunaan modal. Dengan demikian, *total factor productivity (TFP)* dengan sumbangan teknologi memberikan sumbangan besar terhadap peningkatan produktivitas.

Keunggulan pengukuran *total factor productivity* dengan menggunakan tabel input-output adalah bisa mengukur sampai pada tingkat sektor (Aroca & Garrido, 2018). Selain itu, keunggulan model input-output di dalam mengestimasi TFP adalah model input-output dapat menangkap informasi terkait dengan input antara secara rinci (Sulaiman, 2012).

## **Permasalahan**

Apakah memang pertumbuhan produktivitas Indonesia pada sektor-sektor tertentu berjalan lamban dan bahkan stagnan terutama sektor manufaktur?

## **Tujuan**

Untuk mengidentifikasi pertumbuhan produktivitas Indonesia pada sektor-sektor tertentu terutama sektor manufaktur dalam periode 2000-2014.

## **Metodologi**

Di dalam *policy brief* ini, metode yang digunakan untuk mengidentifikasi pertumbuhan *total factor productivity* per



sektor adalah membuat estimasi pertumbuhan produktivitas yang dikembangkan oleh ten Raa & Shestalova (2006) dan Wolff (1994). Namun, berbagai modifikasi akan dilakukan sesuai ketersediaan data. Data yang digunakan adalah tabel *Input-output* tahun 2000, 2005, 2010 dan 2014 dari *World Input-Output Table*.

Di dalam menghitung pertumbuhan TFP, maka formula ringkas dapat dilihat pada persamaan berikut:

Dan pertumbuhan TFP adalah sebagai berikut (Miller & Blair, 2009):

$$\tau = - \left( \sum_{i=1}^n da_{ij} + dv_j \right) \quad (1)$$

d= besarnya perubahan (delta) antara periode t0 dengan t1

a=koefisien teknologi tabel input-output

v=vektor baris nilai tambah.

Untuk versi lengkap persamaan dan turunan silakan lihat di bagian lampiran.

### **Kajian Terdahulu**

Van Der Eng (2013) menjelaskan bahwa TFP Indonesia mengalami pertumbuhan negatif dalam kurun waktu 1971-2007 yang disumbang oleh pertumbuhan stok kapital sebesar 70% dan kesempatan kerja berpendidikan 34% sehingga pertumbuhan TFP adalah -4%. Namun, jika dipisah antara tahun 2000-2007, TFP tumbuh sebesar 1.7% yang menjelaskan 33% pertumbuhan PDB (Van Der Eng, 2013).

Sementara itu, Alisjahbana dan Pirmana (2015) membuat estimasi bahwa peranan pertumbuhan TFP Indonesia terhadap pertumbuhan ekonomi (PDB) masing-masing pada kurun waktu 2000-2004 sebesar 1.76%, 2005-2009 sebesar 0.91%, dan 2010-2013 sebesar 1.18%. Komposisi pertumbuhan TFP tersebut umumnya didukung oleh pertumbuhan produktivitas sumber daya manusia (Alisjahbana & Pirmana, 2015).

Berdasarkan kajian BAPPENAS (2010), bahwa hasil estimasi tingkat pertumbuhan produktivitas positif sebesar rata-rata 0.22% per tahun selama tahun 2000 sampai dengan 2007 di sektor Manufaktur di Indonesia. Kontributor utama adalah Peningkatan Tingkat Efisiensi (TE) dalam pertumbuhan tingkat produktivitas, sedangkan Pertumbuhan Teknologi (TP) dan Skala Ekonomi (SE) memberikan kontribusi negatif, sebesar masing-masing -0.17% dan 0.45% per tahun selama 2000-2007.

Olomola dan Osinubi (2018) mengestimasi dalam kurun waktu 1980-2014 bahwa pertumbuhan TFP Indonesia dipengaruhi secara positif oleh pertumbuhan sumber daya manusia (*human capital*).

Peneliti lain juga membuat estimasi bahwa pertumbuhan TFP sejak periode pasca krisis relatif kecil hanya sekitar 0.38 (Rahmayani & Sugiyanto, 2014; Lukas & Kadarusman, 2014). Nampaklah disini bahwa kontribusi TFP di dalam mendorong pertumbuhan ekonomi relatif kecil sehingga untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, selalu dilakukan peningkatan kapital dan tenaga kerja. Oleh karena itu, peningkatan kualitas sumber daya manusia atau tenaga kerja serta perubahan teknologi produksi yang lebih baik (efisien) akan



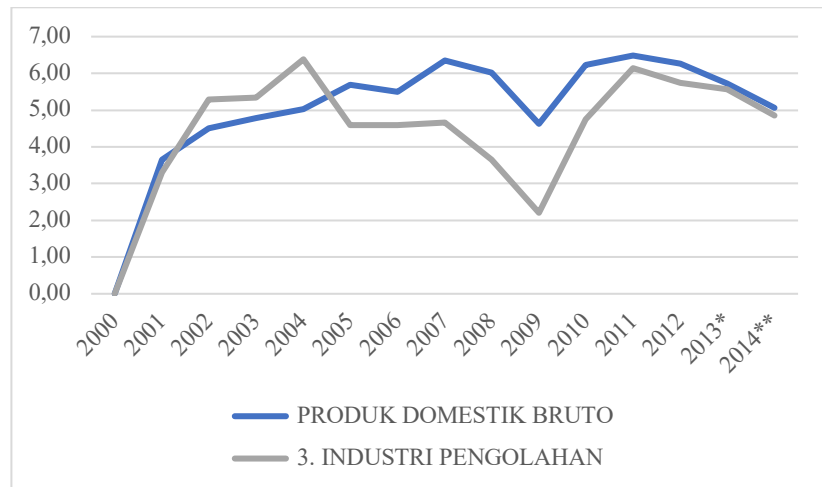


dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi dari yang telah dicapai saat ini.

### Hasil Analisis

Pertumbuhan ekonomi Indonesia sejak tahun 2000-2014 sekitar 5%. Pertumbuhan yang relatif rendah, apalagi pada tahun 2005, 2008 ada berbagai krisis keuangan global yang mempengaruhi ekspor dan berakibat kepada pertumbuhan ekonomi. Untungnya pada periode 2005-2011, terjadi *booming* harga komoditas dengan fluktuasi sebentar pada tahun 2008. Peranan sektor industri pengolahan yang besar menyebabkan fluktuasi pertumbuhan di sektor industri mempengaruhi pertumbuhan ekonomi.

**Gambar 1.** Pertumbuhan PDB dan Industri Pengolahan



Sumber: BPS, diolah

Sebagian besar sektor industri pengolahan memiliki penurunan dalam TFP pada kurun waktu 2000-2014. Sektor-sektor itu adalah industri pengolahan makanan dan minuman & tembakau, industri kertas & produk kertas, industri karet & plastik, industri

produk mineral non metal, industri logam dasar. Sedangkan sektor-sektor yang mengalami perbaikan TFP adalah Industri tekstil, Industri peralatan dan mesin, Industri peralatan listrik, Industri komputer, elektronik dan produk optic, Industri logam *fabricated*, kecuali peralatan dan mesin, Industri logam dasar dan industri *furniture*. Perbaikan produktivitas ini umumnya disumbang oleh perbaikan teknologi yang bertambah efisien (lihat Gambar Lampiran mengenai dekomposisi sumber pertumbuhan TFP dari perubahan teknologi produksi dan perubahan faktor produksi (nilai tambah) pada tahun 2000-2014). Di dalam gambar tersebut, bila bar berada di sebelah kiri yang artinya negatif, berarti penggunaan input lebih sedikit atau lebih efisien.

Namun, bila dilihat pada periode antara 2000-2005, maka TFP yang mengalami pertumbuhan relatif merata, artinya separo dari 30 sektor mengalami perbaikan TFP. Sektor-sektor industri yang mengalami penurunan TFP adalah sektor Industri lainnya, Industri peralatan transportasi, Industri peralatan dan mesin, Industri produk mineral non-metal, Industri karet dan plastik, Industri obat-obatan dan bahan obat. Sektor-sektor ini mengalami penurunan TFP disumbang oleh kurang perbaikan teknologi dan juga perbaikan faktor produksi. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dekomposisi sumber perubahan TFP dari perubahan teknologi atau perubahan nilai tambah (faktor produksi primer) pada Tabel Lampiran.

Sementara jika dilihat pada periode antar 2005-2010, maka TFP sebagian besar sektor mengalami perbaikan walaupun nilai perbaikannya tidak terlalu signifikan. Sedangkan industri yang mengalami penurunan TFP antara Industri logam dasar, Industri



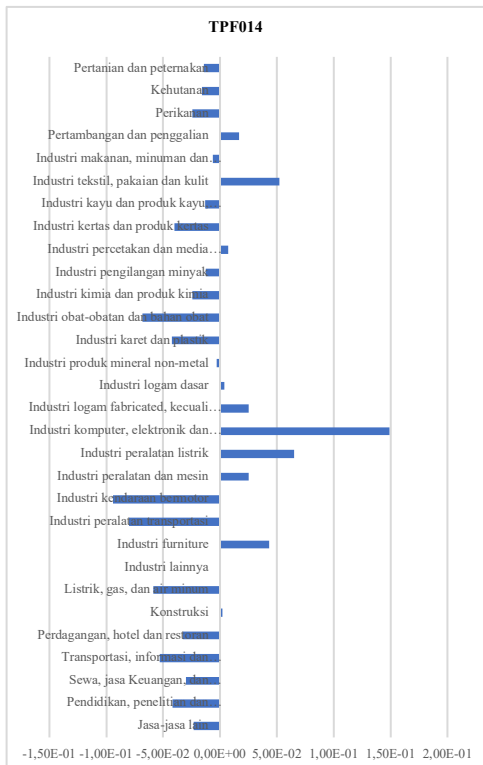
produk mineral non-metal, Industri karet dan plastik, Industri obat-obatan dan bahan obat, Industri kimia dan produk kimia, Industri pengilangan minyak, Industri percetakan dan media rekaman, Industri kertas dan produk kertas, Industri kayu dan produk kayu, kecuali *furniture*, dan Industri makanan, minuman dan tembakau, serta Industri kendaraan bermotor.

Pada kurun waktu 2010-2014, TFP secara umum mengalami perbaikan hampir semua sektor secara keseluruhan. Sedangkan sektor industri seluruh sektor mengalami perbaikan TFP. Sektor industri yang mengalami perbaikan TFP disumbang oleh perubahan teknologi produksi.

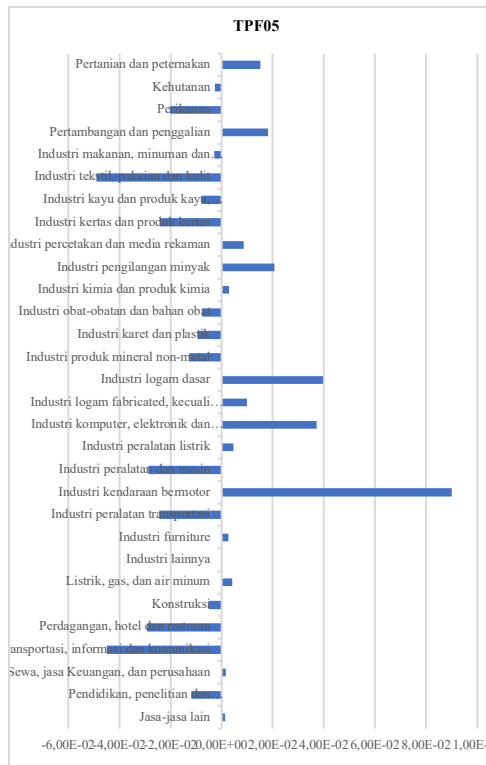
Jika analisis difokuskan pada periode 2010-2014, maka perbaikan teknologi produksi di sektor industri manufaktur memberikan harapan untuk pertumbuhan ekonomi yang lebih baik ke depan. Hasil kajian ini sejalan dengan kajian Bappenas untuk periode 2000-2007 di mana pertumbuhan TFP di sektor manufaktur positif, walaupun magnitudnya relatif kecil.

Memang, iklim investasi yang semakin membaik periode 2010-2014 memberikan stimulus bagi sektor industri untuk berkembang.

**Gambar 1. Total Factor Productivity 2000-2014**

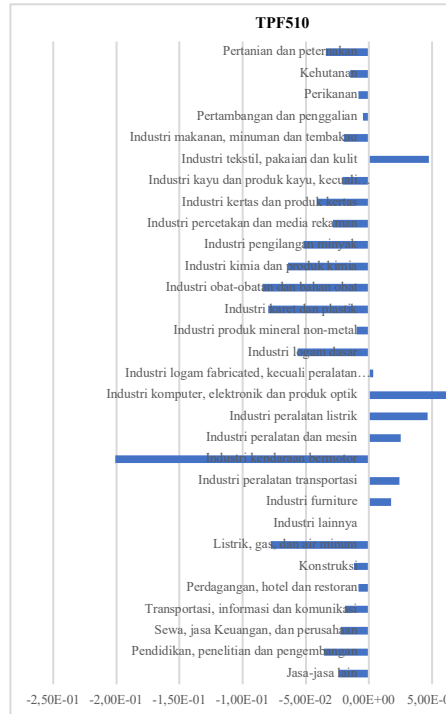


**Gambar 2. Total Factor Productivity 2000-2005**

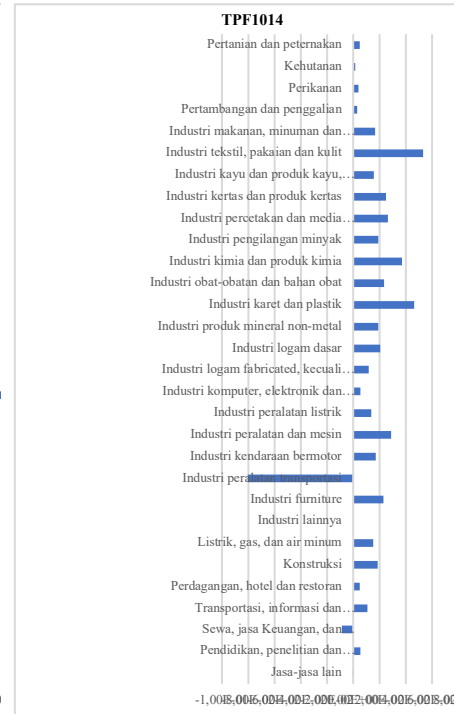




**Gambar 3. Total Factor Productivity 2005–2010**



**Gambar 4. Total Factor Productivity 2010–2014**



Sumber: World Input-Output Table, dihitung oleh penulis.

### Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan

Dari hasil perhitungan, pertumbuhan TFP berfluktuasi selama kurun waktu 2000-2014. Sumbangan perubahan teknologi produksi yang makin efisien memberikan harapan perbaikan TFP pada periode 2010-2014. Walaupun sumbangan dari perubahan teknologi produksi ini relatif kecil dan tanpa disokong perbaikan kualitas sumber daya manusia, maka pertumbuhan ekonomi akan tetap bertahan di kisaran 5%. Untuk mencapai pertumbuhan ekonomi 6%, maka selain perbaikan teknologi produksi yang dicerminkan telah menyumbang perbaikan TFP ditengah minimnya sumbangan faktor produksi primer berupa tenaga kerja dan kapital dan hanya bertumpu pada penambahan

kuantitas tenaga kerja dan kapital di tengah makin terbatasnya kapital, maka diperlukan perbaikan kualitas sumber daya manusia dan perbaikan teknologi produksi yang lebih lagi.

Oleh karena itu, rekomendasi kebijakan untuk memperbaiki dan memberikan insentif bagi dunia usaha terutama di sektor industri guna menaikkan kapasitas produksi atau menggeser kurva fungsi produksi ke atas dengan teknologi produksi baru dan peningkatan kualitas sumber daya manusia adalah sebagai berikut:

1. Pemberian insentif fiskal atau *fiscal allowance* jika menggunakan teknologi baru di dalam proses produksi.
2. Pemberian kebijakan untuk percepatan amortisasi pembelian mesin-mesin baru sehingga akan meringankan pembayaran pajak.
3. Pemberian insentif fiskal bagi perusahaan yang melakukan *in house training* bagi pegawai-pegawainya dalam rangka meningkatkan kualitas sumber daya manusia.

## Daftar Pustaka

- Alisjahbana, A. S., & Pirmana, V. (2015). *Assessing Indonesia ' s Long Run Growth : The Role of Total Factor Productivity and Human Capital*. (6). Retrieved from <http://econpapers.repec.org/paper/unpwpaper/>
- Aroca, P., & Garrido, N. (2018). Sectoral breakdown of total factor productivity in Chile, 1996-2010. *CEPAL Review*, 2017(122), 171-188. <https://doi.org/10.18356/718289da-en>
- BAPPENAS, D. E. K. P. S. (2010). Perubahan Produktivitas Industri Manufaktur Indonesia dan Faktor-faktor yang Mempengaruhinya: Analisis Panel Data 2000-2007. In *Kementerian PPN/Bappenas*.
- Lukas, E. N., & Kadarusman, Y. B. (2014). Middle Income Trap Di Indonesia : Faktor Penentu Dan Strategi Menghindarinya. In H. Siregar & Dkk (Eds.), *Prosiding Seminar Nasional & Sidang Pleno ISEI XVII* (pp. 138-148).



- Miller, R. E., & Blair, P. D. (2009). *Input - Output Analysis: Foundation and Extensions* (Second Edi).
- Olomola, P. A., & Osinubi, T. T. (2018). Determinants of Total Factor Productivity in Mexico, Indonesia, Nigeria, and Turkey (1980–2014). *Emerging Economy Studies*, 4(2), 192–217. <https://doi.org/10.1177/2394901518795072>
- Rahmayani, D., & Sugiyanto, F. (2014). Total factor productivity (tfp) sebagai kekuatan pertumbuhan ekonomi. In H. Siregar & Dkk (Eds.), *Prosiding Seminar Nasional & Sidang Pleno ISEI XVII* (pp. 149–159).
- Solow, R. (1957). Technical Change and the Aggregate Production Function. *Review of Economics and Statistics*, 39(3), 543–551. <https://doi.org/10.4324/9780203070710.pt7>
- Sulaiman, N. (2012). An input-output analysis of the total factor productivity growth of the Malaysian manufacturing sector, 1983-2005. *Jurnal Ekonomi Malaysia*, 46(1), 147–155.
- ten Raa, T., & Shestalova, V. (2006). Alternative Measures of Total Factor Productivity Growth. *Ssrn*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.919805>
- Van Der Eng, P. (2009). Trade and Development Total Factor Productivity and Economic Growth in Indonesia. *World Economic Performance: Past, Present and Future*, 193-226. Retrieved from [https://acde.crawford.anu.edu.au/sites/default/files/publication/acde\\_crawford\\_anu\\_edu\\_au/2016-12/wp\\_econ\\_2009\\_01.pdf](https://acde.crawford.anu.edu.au/sites/default/files/publication/acde_crawford_anu_edu_au/2016-12/wp_econ_2009_01.pdf)
- Van Der Eng, P. (2013). Trade and Development Total Factor Productivity and Economic Growth in Indonesia. *World Economic Performance: Past, Present and Future*, 193-226. Retrieved from [https://acde.crawford.anu.edu.au/sites/default/files/publication/acde\\_crawford\\_anu\\_edu\\_au/2016-12/wp\\_econ\\_2009\\_01.pdf](https://acde.crawford.anu.edu.au/sites/default/files/publication/acde_crawford_anu_edu_au/2016-12/wp_econ_2009_01.pdf)
- Wolff, E. N. (1994). Productivity measurement within an input-output framework. *Regional Science and Urban Economics*, 24(1), 75–92. [https://doi.org/10.1016/0166-0462\(94\)90020-5](https://doi.org/10.1016/0166-0462(94)90020-5)

## Lampiran 1

Metodologi perhitungan TFP di dalam tabel input-output (Miller & Blair, 2009).

$$\sum_{j=1}^n Z_{ij} + F_i = x_i, \quad \forall i=1, \dots, n \quad (1)$$

$$\sum_{i=1}^n Z_{ij} + V_j = x_j, \quad \forall j=1, \dots, n \quad (2)$$

di mana:

$z_{ij}$ =menggambarkan transaksi input-output

$F_i$ =jumlah permintaan akhir pada sektor ke  $i$

$V_i$ =jumlah nilai tambah bruto untuk sektor ke  $j$

$X_i$ =jumlah baris pada sektor ke  $i$

$X_j$ =jumlah kolom ke sektor ke  $j$

Karena untuk mengukur TFP maka dilihat dari sisi supply yang persamaannya sebagai berikut:

$$a_{ij} = \frac{z_{ij}}{x_i} \quad (3) \quad \text{atau} \quad z_{ij} = a_{ij} x_i \quad (4)$$

sedangkan koefisien nilai tambahnya adalah sebagai berikut:

$$v_j = \frac{V_j}{X_j} \quad (5) \quad V_j = v_j x_j \quad \text{sehingga persamaan (2) dapat ditulis}$$

ulang sebagai berikut:

$$x_j = \sum_{i=1}^n a_{ij} x_i + v_j x_j = \left( \sum_{i=1}^n a_{ij} + v_j \right) x_j \quad (6)$$





Kemudian diturunkan atau didiferensialkan maka

$$dx_j = d\left[\left(\sum_{i=1}^n a_{ij} + v_j\right)x_j\right] = \left(\sum_{i=1}^n a_{ij} + v_j\right)dx_j + \left(\sum_{i=1}^n da_{ij} + dv_j\right)x_j \quad (7)$$

Dan pertumbuhan TFP adalah sebagai berikut:

$$\tau = -\left(\sum_{i=1}^n da_{ij} + dv_j\right) \quad (8)$$

dan persamaan (7) dapat diubah menjadi

$$dx_j = \left(\sum_{i=1}^n a_{ij} + v_j\right)dx_j - \tau_j \quad (9)$$

Di dalam bentuk kontinyu maka ditransformasikan dalam bentuk logaritma dan diketahui bahwa  $d \ln(z) = (1/z)(dz)$  atau  $dz = z(d \ln z)$ , sehingga persamaan (8) menjadi sebagai berikut:

$$\tau_j = \left(\sum_{i=1}^n a_{ij}(d \ln a_{ij}) + v_j d \ln v_j\right) \quad (10)$$

TFP ( $V_j$ ) dapat didekomposisi menjadi tenaga kerja ( $li$ ) dan kapital ( $ki$ ). Namun di dalam kajian ini karena data tenaga kerja dan kapital tidak tersedia dalam bentuk terpisah, maka yang dapat keduanya menjadi satu kesatuan sebagai nilai tambah atau input primer.

Di dalam penggunaannya, maka tabel input-output antara 2 periode digunakan untuk mengukur perubahan dari periode 0 dan periode 1 di mana dapat dilihat pada persamaan sebagai berikut:

$$dx_j \cong \Delta x_j = x_j^1 - x_j^0$$

$$da_{ij} \cong \Delta a_{ij} = a_{ij}^1 - a_{ij}^0$$

$$dv_j \cong \Delta v_j = v_j^1 - v_j^0$$

Sehingga

$$x_j^1 - x_j^0 = \Delta x_j = \Delta \left[ \left( \sum_{i=1}^n a_{ij} + v_j \right) x_j \right] = \left( \sum_{i=1}^n a_{ij}^0 + v_j^0 \right) \Delta x_j + \left( \sum_{i=1}^n a_{ij} + v_j \right) \Delta x_j$$

(11)

atau

$$x_j^1 - x_j^0 = \Delta x_j = \underbrace{\left( \sum_{i=1}^n a_{ij}^0 + v_j^0 \right) x_j^1 - \left( \sum_{i=1}^n a_{ij} + v_j \right) x_j^1}_{\text{bagian dari perubahan yang dihitung menggunakan teknologi lama yang dicerminkan oleh } a_{ij}^0 \text{ } v_j^0 \text{ untuk memenuhi input baru yang diperlukan.}}$$

bagian dari perubahan yang dihitung menggunakan teknologi lama yang dicerminkan oleh  $a_{ij}^0$   $v_j^0$  untuk memenuhi input baru yang diperlukan.

$$+ \underbrace{\left( \sum_{i=1}^1 a_{ij}^1 + v_j^1 \right) x_j^0 - \left( \sum_{i=1}^1 a_{ij}^1 + v_j^1 \right) x_j^1}_{\text{bagian dari perubahan yang dihitung menggunakan teknologi lama yang dicerminkan oleh } a_{ij}^1 \text{ } v_j^1 \text{ untuk memenuhi input baru yang diperlukan.}}$$

bagian dari perubahan yang dihitung menggunakan

teknologi lama yang dicerminkan oleh  $a_{ij}^1$   $v_j^1$  untuk memenuhi

input baru yang diperlukan.

Dan pertumbuhan TFP dari persamaan (8) adalah sebagai berikut:



$$\tau_j = -\left(\sum_{i=1}^n \Delta a_{ij} + \Delta v_j\right) \quad (12)$$

sehingga

$$\Delta x_j = \Delta \left[ \left( \sum_{i=1}^n a_{ij} + v_j \right) x_j \right] = \left( \sum_{i=1}^n a_{ij} + v_j \right) \Delta x_j - \tau_j x_j^0 \quad (13)$$

atau jika dalam bentuk matriks adalah sebagai berikut:

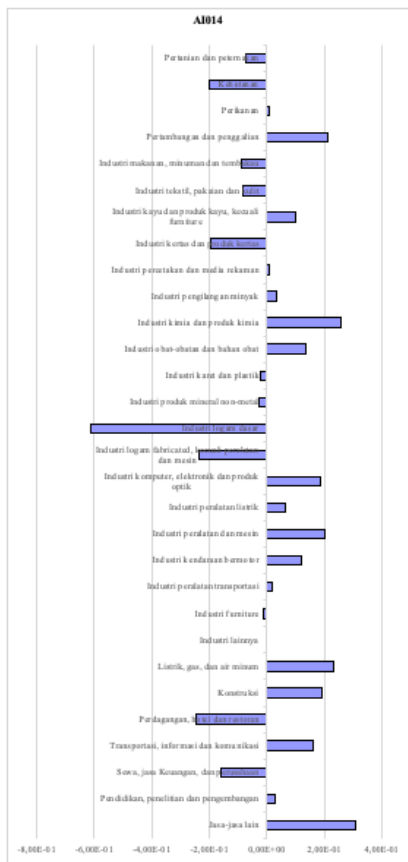
$$\Delta x = \left[ \langle i' A \rangle + \hat{v} \right] \Delta x + \left[ \langle i' \Delta A \rangle + \langle \Delta v \rangle \right] x$$

dan

$$\tau = -\left[ \langle i' \Delta A \rangle + \Delta v \right] = -\left[ \left( \sum_{i=1}^n a_{ij} + v_j \right) \right] \quad (14)$$

## Lampiran 2

Gambar 1. Perubahan Teknologi 2000-2014



Gambar 2. Perubahan Faktor Produksi 2000-2014



Sumber: World Input-Output Table, dihitung oleh penulis.



**Gambar 3.** Perubahan Teknologi 2000-2005

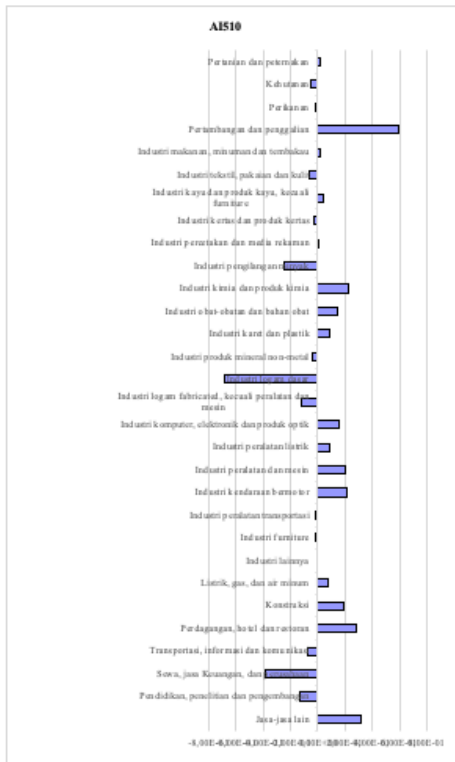


**Gambar 4.** Perubahan Faktor Produksi 2000-2005

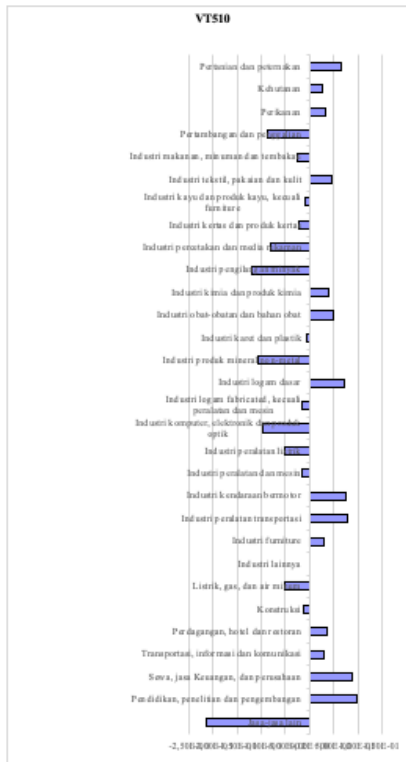


Sumber: World Input-Output Table, dihitung oleh penulis.

Gambar 5. Perubahan Teknologi 2005-2010



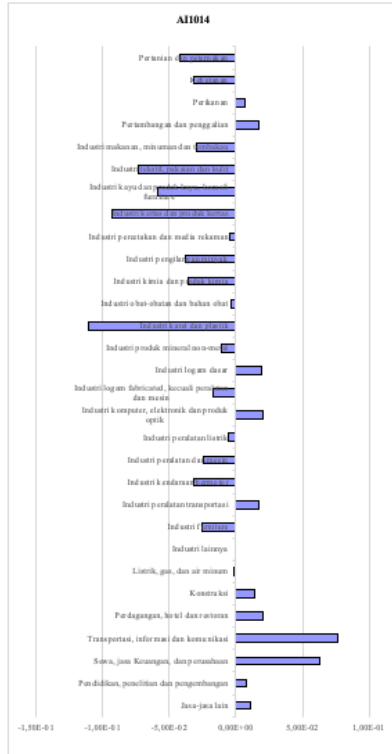
Gambar 6. Perubahan Faktor Produksi 2005-2010



Sumber: World Input-Output Table, dihitung oleh penulis.



Gambar 7. Perubahan Teknologi 2010-2014



Gambar 8. Perubahan Faktor Produksi 2010-2014



Sumber: World Input-Output Table, dihitung oleh penulis.







# APAKAH INVESTASI HUMAN CAPITAL MAMPU MENDORONG PRODUKTIVITAS NASIONAL?

**Dr. Ir. Rully Novie Wurarah, M.Si**

*Ekonom Kementerian Keuangan Provinsi Papua Barat*

## **Pendahuluan**

Secara umum *human capital* dapat diartikan sebagai kesatuan dari kemampuan dan keterampilan manusia sebagai investasi dalam pendidikan, kesehatan dan nutrisi individu. Dalam konsep pembangunan berkelanjutan Seralgerdin (1995) menyatakan bahwa, selain *human capital* terdapat *social capital*, *man-made capital* dan *natural capital*. Masing-masing *capital* tersebut akan saling terintegrasi satu dengan yang lainnya, bahkan untuk sejangka waktu tertentu guna mencapai pembangunan berkelanjutan, maka *human capital* dan *sosial capital* harus mengalami apresiasi dibandingkan dengan *natural capital* dan *man made capital*.

*Human capital* merupakan dimensi kualitatif dari sumber daya manusia seperti pengetahuan, keahlian dan keterampilan yang dimiliki oleh seseorang yang akan mempengaruhi kemampuan produktifnya (Schultz,1961). Ketiga komponen yang dimiliki oleh seseorang tersebut dapat dipenuhi melalui proses pendidikan yang baik dan kondisi kesehatan yang terjaga dan hal ini terjadi di semua negara. Pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah

guna memenuhi proses tersebut merupakan suatu investasi, karena pengeluaran tersebut dapat menghasilkan manfaat pada masa yang akan datang sehingga dengan meningkatnya pengetahuan dan terjaganya kesehatan seseorang mengakibatkan produktivitas dan pendapatan seseorang akan meningkat.

Guna mendorong produktivitas nasional maka investasi terhadap *human capital* merupakan salah satu pilihan kebijakan yang sangat penting. Bentuk investasi tersebut dimaksudkan untuk mengapresiasi peran dari *human capital* dalam pelaksanaan pembangunan secara berkelanjutan, bersamaan dengan *social capital*, sesuai dengan konsep yang telah dikembangkan oleh Bank Dunia. *Human capital* ini memiliki dimensi kualitatif dari sumber daya manusia seperti keahlian, ketrampilan dan pengetahuan serta kesehatan yang dimiliki oleh seseorang dalam mempengaruhi kemampuan produktifnya. Modal yang dimiliki tersebut telah mempengaruhi kebijakan masa lalu di Indonesia sehingga berhasil meningkatkan produktivitas nasional baik dari sisi faktor produksi maupun output nasional. Peningkatan produktivitas faktor produksi tenaga kerja tersebut masih lebih rendah dari Thailand dan Malaysia begitu juga dengan Produk Domestik Bruto perkapita.

UU 13 Tahun 2003 Pasal 29 ayat 3 menegaskan peningkatan produktivitas dilakukan melalui : pengembangan budaya produktif, etos kerja dan teknologi serta efisiensi kegiatan ekonomi, juga dalam KEPPRES No. 50 Tahun 2005 dinyatakan bahwa Lembaga Produktivitas Nasional diketuai oleh Menteri Ketenagakerjaan yang bertugas memberikan saran dan pertimbangan kepada Presiden dalam perumusan kebijakan



nasional di bidang produktivitas dan peningkatan produktivitas dalam rangka penguatan daya saing nasional. Berdasarkan Laporan dari Direktur Produktivitas dan kewirausahaan Kementerian Tenaga Kerja bahwa strategi dasar peningkatan produktivitas adalah perbaikan sistem manajemen dan birokrasi, peningkatan kualitas SDM, inovasi teknologi dan pengembangan budaya produktif dengan harapan akan terjadi peningkatan produktivitas yang memiliki daya saing dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Melalui Nawacita 2015-2019 produktivitas nasional berada pada nawacita ke 6 yakni meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional, dengan target capaian dalam RPJMN 2015 hingga 2019 seperti berikut :

**Gambar 1.** Target Capaian dalam RPJMN 2015 - 2019

Indikator	2015	2016	2017	2018	2019	Jumlah
Jumlah TK yang meningkat produktivitasnya	7.650	9.350	9.825	10.025	10.300	47.150
Jumlah Perusahaan/Lembaga yang meningkat produktivitasnya	637	997	1.052	1.087	1.137	4.910
Jumlah tenaga ahli/kader produktivitas yang kompeten	361	386	411	436	461	2.055
Jumlah institusi yang menjadi jejaring peningkatan produktivitas	17	19	21	23	25	105

Sumber : RPJMN 2015-2019

Rencana kerja Pemerintah yang tertuang dalam RPJMN 2015-2019 bertujuan untuk mencapai pertumbuhan berkelanjutan dan mampu lepas dari jerat pembangunan Negara berpendapatan menengah kebawah, yang didukung oleh makro ekonomi yang stabil, sektor riil sebagai motor penggerak dengan fokus pada industrialisasi di sektor industri, dan pertumbuhan inklusif dari semua sektor, serta didukung oleh partisipasi masyarakat. Berdasarkan komponen tersebut, maka industri manufaktur dapat berperan penting sebagai *leading sector* untuk

mendorong perkembangan sektor lainnya, seperti sektor jasa dan pertanian.

Berdasarkan beberapa pengalaman pertumbuhan ekonomi jangka panjang di negara industri dan negara sedang berkembang menunjukkan bahwa sektor industri secara umum tumbuh lebih cepat dibandingkan sektor pertanian. Peranan sektor industri manufaktur semakin penting dalam perekonomian di Indonesia karena sektor industri tersebut sangat strategis dengan pertimbangan bahwa sektor ini merupakan sektor yang berkontribusi terbesar dalam pembentukan Produk Domestik Bruto.

Data BPS (2018) menunjukkan bahwa pangsa sektor industri dalam PDB tahun 2017 mencapai sekitar 19,93 persen, dengan penyerapan tenaga kerja sebesar 17,07 lebih rendah dari sektor pertanian yang mencapai 35,93 persen. Secara nasional peran dari *human capital* untuk kedua sektor tersebut telah melebihi 50 persen dari total tenaga kerja nasional.

Berdasarkan uraian tersebut terdapat beberapa hal yang perlu di jawab yakni: apakah bentuk investasi *human capital* di Indonesia sudah efektif mendorong produktivitas nasional?; apakah rekomendasi peningkatan produktivitas dari Kementerian Tenaga Kerja rata-rata 24,6 juta per orang per tahun dapat meningkat menjadi rata-rata 40 juta per orang per tahun?, apakah keterlibatan kelembagaan dalam menggerakkan produktivitas nasional sudah memadai?



### **Kondisi Investasi Human Capital Terhadap Produktivitas**

Pembangunan ekonomi yang berdimensi *human capital* telah mampu berkembang meskipun suatu negara memiliki *natural capital* yang tidak melimpah seperti Singapura, Jepang, Korea Selatan. Model teoritis yang menjelaskan peran *human capital* terhadap pertumbuhan ekonomi didasarkan pada hipotesis bahwa pengetahuan dan keterampilan yang ada pada manusia akan meningkatkan produktivitas secara langsung melalui penggunaan faktor produksi teknologi dan inovasi sehingga dapat meningkatkan kemampuan perekonomian nasional. Salah satu model yang memasukkan *human capital* ke dalam fungsi produksi adalah model Mankiew Romer and Weil yang dikembangkan oleh Mankiew melalui modifikasi terhadap model Solow. Melalui model tersebut dapat dinyatakan bahwa tingkat akumulasi modal fisik dan modal manusia dapat mempengaruhi tingkat output per tenaga kerja.

Investasi *Human Capital* di Indonesia dalam satu dasawarsa terakhir lebih difokuskan pada pendidikan, kesehatan dan pelatihan. Kondisi ini didukung oleh banyaknya hasil penelitian yang dilakukan di Indonesia tentang peran *human capital* terhadap perekonomian di Indonesia. *Human capital* biasanya diukur dengan komponen pendidikan dan kesehatan bahkan *human capital* tersebut dinyatakan dalam bentuk *Human Development Index* (HDI). Melalui forum pertemuan IMF tahun 2018 di Bali, Bank Dunia meluncurkan Indikator baru untuk mengukur derajat *human capital* dengan sebutan *Human Capital Index* (HCI), yang selama ini menggunakan *Human Development Index* (HDI) yang dikeluarkan oleh *United Nations Development Programme* (UNDP). Menurut Bank Dunia, *human capital* terdiri

dari pengetahuan, keterampilan, dan kesehatan yang mengakumulasi sepanjang hidup manusia, sehingga memungkinkan manusia menyadari potensinya sebagai anggota masyarakat yang produktif. Perubahan pengukuran *human capital* masih memungkinkan untuk mengalami perubahan pada waktu-waktu mendatang dengan harapan dapat mengakhiri kemiskinan ekstrim dan menciptakan masyarakat yang lebih inklusif dengan mengembangkan sumber daya manusia.

Pada masing-masing negara memiliki model tertentu terhadap investasi pada *human capital* dengan harapan mampu memenuhi kebutuhan nutrisi, perawatan kesehatan, pendidikan berkualitas, pekerjaan dan keterampilan. Sebagai gambaran dengan menggunakan HDI Indonesia maka pada tahun 2017 Indonesia berada pada urutan ke-116 dari 189 negara sedangkan dengan pendekatan *Human Capital Index* menunjukkan bahwa empat peringkat tertinggi berada pada negara-negara Asia (Singapura, Jepang, Korea Selatan dan Hongkong) sedangkan Indonesia berada di peringkat ke-87 dari 157 negara dengan kategori *lower middle income*, dan masih lebih unggul Vietnam, Malaysia, Thailand dan Philipina.

Mengacu pada laporan *World Economic Forum* (WEF), indeks daya saing global Indonesia pada tahun 2018 naik ke peringkat 45 dari peringkat 47. Peningkatkan daya saing tersebut diukur dengan 12 pilar yakni kualitas institusi, infrastruktur, kondisi makro ekonomi, pelayanan kesehatan dan pendidikan dasar, pelatihan dan pendidikan, efisiensi pasar barang, efisiensi pasar tenaga kerja, pengembangan pasar keuangan, penerapan teknologi, ukuran pasar, kecanggihan bisnis, dan inovasi.



Kurun waktu tahun 2011-2017 produktivitas tenaga kerja di Indonesia mengalami peningkatan dan tumbuh sebesar 2,89 persen pada tahun 2017, lebih cepat jika dibandingkan tahun sebelumnya yang hanya mencapai 1,85 persen. Pola produktivitas jam kerja mengalami peningkatan dari tahun ke tahun yang secara nasional pada tahun 2017 produktivitas jam kerja nasional sebesar Rp39.355,00 per jam per tenaga kerja di mana pada tahun sebelumnya sebesar Rp38.177,00 per jam per tenaga kerja pada tahun. Peningkatan ini mengindikasikan efisiensi penggunaan jam kerja oleh tenaga kerja yang semakin baik.

*Asian Productivity Organization* (APO) tahun 2015 melaporkan bahwa produktivitas per pekerja Indonesia mencapai US\$24,3 ribu dan dibanding produktivitas pada tahun 1990 angka ini dua kali lipat lebih tinggi. Artinya, selama 25 tahun produktivitas Indonesia tumbuh 3,1 persen per tahun. *Total Economy Database* mencatat produktivitas per pekerja Indonesia pada tahun 2017 telah menembus US\$24,6 ribu. Faktor yang berperan dalam meningkatkan produktivitas dan daya saing adalah kualitas sumber daya manusia, pemanfaatan teknologi, dan perbaikan manajemen, inovasi. Saat ini produktivitas per pekerja Indonesia berada pada urutan ke-11 dari 20 negara anggota APO (*Association Productivity Organization*), sedangkan di tingkat ASEAN produktivitas per pekerja Indonesia berada pada urutan ke-4. Dari sisi daya saing, Indonesia berada pada posisi ke-36 diantara 137 negara sedangkan di tingkat ASEAN, Indonesia berada pada posisi ke-4 diantara 9 negara ASEAN yang tercatat dalam *The Global Competitiveness Report 2017-2018*.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa Indonesia harus mengembangkan berbagai strategi dalam mengembangkan inovasi untuk mendorong peningkatan produktivitas nasional melalui *sustainable productivity* dan *sustainable development*. Strategi tersebut berfokus pada *human capital* yang terintegrasi dengan capital lainnya, *social capital*, *man-made capital* dan *natural capital*. Peningkatan produktivitas nasional yang cepat tumbuh, berdaya saing dan sejahtera dapat dilakukan secara terintegrasi antara individu, perusahaan, pemerintah dan masyarakat.

### **Strategi Peningkatan Produktivitas**

Secara umum produktivitas merupakan hubungan antara berapa output yang dihasilkan dan berapa input yang dibutuhkan untuk memproduksi output tersebut, dan dapat dinyatakan sebagai perbandingan antara hasil yang dicapai dengan keseluruhan sumber daya yang digunakan. Produktivitas dalam pembangunan ekonomi ditentukan oleh ketersediaan *human capital* yang berkualitas sehingga pengembangan *capital* tersebut menjadi salah satu strategi yang penting untuk dijalankan. Tanpa memperhatikan faktor *human capital* ini, kualitas pembangunan ekonomi tentu tidak akan mengalami peningkatan. Upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah dalam mengapresiasi kualitas *human capital* melalui penyempurnaan program-program pendidikan vokasi untuk menjamin ketersediaan tenaga kerja Indonesia yang terampil dan siap bekerja.

Produktivitas di Indonesia diarahkan untuk memperoleh daya saing dengan pendekatan perbaikan kualitas *human capital*, yang menjadi modal terpenting dalam pembangunan ekonomi dengan memprioritaskan pengapresiasian *human capital* yang menjadi





faktor produksi guna mencapai produktivitas nasional yang lebih baik dan terukur. Strategi peningkatan produktivitas *human capital* dapat dilakukan dengan beberapa cara, diantaranya meningkatkan output dengan jumlah modal manusia yang sama dan meningkatkan kualitas *human capital* dengan penggunaan teknologi dan inovasi yang sama agar tercipta barang dan jasa yang lebih berkualitas atau bernilai ekonomi tinggi serta yang tidak kalah penting adalah meningkatkan peran kelembagaan yang menangani *human capital* tersebut. Peningkatan output dapat dilakukan dengan melakukan efisiensi waktu dan biaya atau penambahan investasi sehingga peran *human capital* dan *social capital* mengalami apresiasi. *Human capital* dan *social capital* yang berkualitas akan membawa perubahan terhadap pencapaian produktivitas nasional dan peningkatan daya saing nasional.

Berdasarkan data dari Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), realisasi penanaman modal asing di Indonesia cenderung mengalami peningkatan dalam kurun waktu lima tahun terakhir yang menyiratkan potensi Indonesia untuk memperoleh pertumbuhan ekonomi secara berkelanjutan sangat terbuka. Secara umum dapat dikatakan bahwa bentuk investasi *human capital* di Indonesia sudah efektif dalam mendorong produktivitas nasional walaupun secara global belum kompetitif.

Survei yang dilakukan oleh *World Economic Forum* tahun 2016 menunjukkan bahwa masalah utama yang di hadapi Indonesia adalah masalah korupsi mencapai 11,8 persen dan masalah birokrasi mencapai 9,3 persen serta dalam berbagai referensi di laporkan bahwa terdapat lebih dari 51 persen tenaga kerja berpendidikan sekolah dasar. Dapat dikatakan bahwa letak

masalah peningkatan produktivitas nasional berada pada *human capital* dan *social capital* sehingga beberapa strategi dasar yang perlu di benahi adalah peningkatan SDM, perbaikan sistem manajemen dan birokrasi, peningkatan teknologi dan inovasi, pengembangan budaya produktif dan *green productivity*.

Melalui rekomendasi peningkatan produktivitas dari Kementerian Tenaga Kerja rata-rata 24,6 juta per orang per tahun dapat meningkat menjadi rata-rata 40 juta per orang per tahun sehingga Indonesia akan berada pada kelompok negara maju merupakan suatu bentuk pengapresiasian terhadap *human capital*. Berdasarkan rekomendasi tersebut dapat dilihat bahwa produktivitas tenaga kerja di Indonesia mengalami pertumbuhan sebesar 2,89 persen, lebih tinggi dibandingkan tahun sebelumnya, begitu pula dengan pola produktivitas jam kerja yang mengalami peningkatan. Melihat akan kondisi tersebut, maka dengan pertumbuhan produktivitas tenaga kerja yang cenderung linear akan membutuhkan waktu yang lebih lama hingga 20 tahun untuk mencapai rata-rata 40 juta per orang sehingga perlu di pacu pertumbuhannya.

Kebijakan perluasan kesempatan kerja yang dilakukan oleh pemerintah pada saat ini telah memberikan peluang kepada tenaga kerja untuk meningkatkan produktivitasnya pada tahun-tahun berikutnya. Kebijakan tersebut jika terlalu fokus pada teori pertumbuhan untuk menciptakan kesempatan kerja maka akan kurang efektif karena elastisitas penciptaan kesempatan kerja cukup kecil hanya sekitar 0,25 sehingga untuk pertumbuhan 1 persen PDB kesempatan kerja hanya bertumbuh 0,25 persen. Kebijakan yang terlalu mengandalkan teori *trickle down effect* dan bantuan langsung akan kurang efektif karena



pertumbuhan yang tinggi pada perusahaan besar dan menengah kurang memberikan dampak yang signifikan kepada petani dan sektor informal begitu pula bantuan langsung hanya bermanfaat sesaat. Kebijakan yang terlalu fokus pada menjaga kestabilan indikator makroekonomi akan kurang efektif karena ketika terlena dengan kondisi tersebut maka penyerap tenaga kerja tidak akan optimal bahkan kurang berpihak pada usaha mandiri dan usaha mikro kecil karena hambatan birokrasi.

### **Pilihan dan Rekomendasi Kebijakan**

Investasi *human capital* harus mampu memenuhi kebutuhan nutrisi, perawatan kesehatan, pendidikan berkualitas, pekerjaan dan keterampilan. Investasi tersebut sebagai acuan terhadap keberhasilan peningkatan produktivitas faktor produksi dalam pembangunan ekonomi maupun pencapaian output. Proses tersebut mengindikasikan bahwa : a) pertumbuhan ekonomi jangka panjang tidak hanya didukung oleh kenaikan stok modal fisik dan jumlah tenaga kerja, tetapi juga peningkatan mutu *human capital* yang memiliki pengaruh kuat terhadap peningkatan kualitas tenaga kerja serta pemanfaatan kemajuan teknologi; b) penduduk memiliki kesempatan yang sama untuk mendapatkan akses terhadap semua sumber daya ekonomi dan sosial sehingga manfaat dan partisipasi dalam kegiatan produktif dapat meningkatkan kualitas hidup; c) kesinambungan akses terhadap sumber daya ekonomi dan sosial bukan saja untuk generasi saat ini, tetapi juga generasi yang akan datang.

Melalui kebijakan investasi *human capital* yaitu penciptaan lapangan kerja, keberpihakan pada sektor ekonomi yang limpah tenaga kerja dan tenaga kerja yang kurang terserap maka perlu diperhatikan hal berikut :

Penciptaan lapangan yang berorientasi pada level pendidikan umum dan perguruan tinggi akan kurang efektif untuk menciptakan produktivitas nasional sehingga saat ini melalui pendidikan vokasi akan lebih efektif untuk masuk dalam pasar kerja, namun akan kurang mengakomodasi level pendidikan umum yang tidak mampu mengakses pendidikan tinggi

Bantuan langsung tunai yang diberikan dalam bentuk Raskin dan Bantuan Langsung Tunai bermanfaat bagi penduduk yang umumnya sebagai tenaga kerja pada sektor pertanian, namun manfaatnya tidak *sustainable*.

Tenaga kerja yang kurang terserap karena kapasitasnya yang belum sesuai standar yang berlaku perlu dilakukan standarisasi kapasitas sehingga bisa terserap sesuai dengan kemampuannya.

Kebijakan investasi *human capital* tersebut dalam proses produksi akan menghasilkan output yang produktivitas meningkat seperti tingkat pertumbuhan ekonomi, tingkat kesejahteraan penduduk dan pemerataan, sehingga dapat dikatakan bahwa tingkat akumulasi faktor produksi mempengaruhi peningkatan output secara berkelanjutan.

Perencanaan perluasan dan penciptaan kesempatan kerja baru diawali dengan pembenahan *database* ketenagakerjaan untuk mendapatkan profil ketenagakerjaan pada masing-masing provinsi berdasarkan sektor ekonomi. Kondisi ini dimaksudkan untuk memahami produktivitas *human capital* sebagai faktor produksi sehingga pengapresiasian yang berbasis kompetensi dan kebutuhan pasar akan lebih efektif terlebih dalam mengembangkan kelembagaan pendidikan yang berorientasi pada kebutuhan pasar tenaga kerja dalam negeri maupun luar



negeri. Kebijakan nasional yang berorientasi *employment* dapat menghasilkan tenaga tenaga produktif sehingga melalui kebijakan makro dalam mendorong perusahaan besar dan padat modal untuk menyerap sedikit tenaga kerja namun produktif.

Iklim investasi terkait dengan regulasi dan kelembagaan yang menghasilkan tenaga kerja yang *marketable* terhadap pasar tenaga kerja. Regulasi dan kelembagaan tersebut sebagai *social capital* yang mampu mengakomodir *natural capital* dan *man made capital* sebagai faktor produksi dalam menghasilkan output nasional. Oleh karena itu perlu adanya komitmen membangun *good governance*, konsistensi kebijakan, review peraturan-perundangan, terutama peraturan daerah dalam memberdayakan Pemda mengembangkan usaha mikro, kecil dan menengah.

Penciptaan kesempatan kerja yang berorientasi pasar dengan dukungan kinerja aparatur di semua tingkatan baik Pusat maupun Daerah menjadi suatu pilihan prioritas utama terlebih terhadap lebih dari 51 persen tenaga kerja nasional yang berpendidikan sekolah dasar. Pengapresiasian *human capital* pada kelompok tersebut dapat melalui jenjang sertifikasi profesi sesuai dengan *individual capability*, *individual motivation*, dan *Leadership*. Pada sektor informal memiliki jumlah tenaga kerja yang melimpah sehingga perlu dukungan kemudahan berusaha seperti penyediaan bahan baku, bimbingan kewirausahaan, pelatihan kerja, dukungan modal, industri pengolahan, dukungan pemasaran, tenaga fasilitator untuk dikembangkan menjadi lebih profesional ke arah usaha mikro, kecil dan menengah.

## Implikasi Kebijakan

Bentuk investasi *human capital* di Indonesia sudah efektif dalam mendorong produktivitas nasional walaupun belum kompetitif sehingga peningkatan produktivitas rata-rata 24,6 juta per orang per tahun dapat meningkat menjadi rata-rata 40 juta per orang per tahun dengan dukungan kelembagaan yang memadai dalam menggerakkan produktivitas nasional. Kebijakan tersebut dapat dipenuhi dengan melakukan perubahan terhadap strategi pembangunan saat ini yaitu pertumbuhan yang berbasis padat modal harus berbasis produktivitas. Kebijakan yang *trickle down effect* harus diimbangi dengan *trickle up effect* sehingga melalui apresiasi terhadap *human capital* sebagai subjek maupun objek pembangunan maka arah produktivitas nasional tidak lagi terfokus pada pengangguran, kemiskinan dan kesenjangan namun lebih melihat pada aspek pertumbuhan, kesejahteraan dan pemerataan.

Peningkatan produktivitas baik pada faktor produksi maupun pada outputnya paling tidak harus memiliki target pencapaian pada 5 tahun mendatang mengalami peningkatan 50 persen hingga 70 persen dengan tingkat pertumbuhan PDB yang terus meningkat sehingga Indonesia dapat keluar dari negara *middle income*.

## Rekomendasi

Memasuki era industri revolusi 4.0 maka investasi terhadap *human capital* untuk peningkatan produktivitas perlu diimplementasikan melalui pengembangan budaya produktif, etos kerja dan teknologi serta efisiensi kegiatan ekonomi yang diimbangi dengan perbaikan kapasitas yang difokuskan pada tenaga kerja yang berpendidikan sekolah dasar.



Indonesia perlu mempersiapkan spesifikasi dari *human capital* yang mampu beradaptasi dengan perubahan *social capital* untuk mengantisipasi semakin derasnya aliran faktor produksi bagi industri yang sedang berkembang.

Peran kelembagaan produktivitas nasional harus terintegrasi dengan kelembagaan pendidikan guna menyediakan standar *human capital* sebagai faktor produksi dalam menghasilkan output

Kelembagaan Pendidikan penyedia *human capital* harus mampu mensinkronkan output lulusan dengan kebutuhan pasar kerja.

Masing masing provinsi harus mengembangkan kinerja kelembagaan Pemda dan memiliki lembaga pendidikan non formal atau lembaga diklat guna mengembangkan kapasitas *human capital* sesuai dengan standar kebutuhan dunia kerja maupun penciptaan lapangan kerja.

Jika rekomendasi tersebut diimplementasikan, maka bentuk investasi *human capital* di Indonesia dapat mendorong produktivitas nasional dan menuju kearah kompetitif sehingga memberikan konsekuensi terhadap peningkatan produktivitas rata-rata 24,6 juta per orang per tahun menjadi rata-rata 40 juta per orang per tahun dengan dukungan kelembagaan yang memadai dalam menggerakkan produktivitas nasional.

Implementasi tersebut dapat mendorong perubahan terhadap strategi pembangunan yang berbasis padat modal menjadi berbasis produktivitas, melalui apresiasi terhadap *human capital* sebagai subjek maupun objek pembangunan sehingga arah produktivitas nasional tidak lagi terfokus pada pengangguran,

kemiskinan dan kesenjangan namun lebih melihat pada aspek pertumbuhan, kesejahteraan dan pemerataan.

## Referensi

- Bappenas (2015). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019.
- Haryani, E. Produktivitas; Kebijakan dan Program. Direktur Produktivitas dan Kewirausahaan. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/presentation/wcms\\_346694.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/presentation/wcms_346694.pdf). Di akses tanggal 2 Mei 2019
- Kementerian Perindustrian. 2018. Pembangunan Industri Yang Inklusif Dalam Rangka Mengakselerasi Pertumbuhan Ekonomi Yang Berkualitas. Seminar Nasional Outlook Industri 2018.
- Lee, Jong-Wa. 2018. Human Capital Development for Sustained and Innovative Growth. The 8<sup>th</sup> International Forum on Economic Development in Jakarta.
- Mayo, Andrew. 2000. "The Role of Employee Development in the Growth of Intellectual Capital," *Personal Review*, Vol.29 No.4,2000,pp.521-533.
- Nafukho, F.M., Hairston, N.R., Brooks, K., 2004. Human Capital Theory: Implication for Human Resource Development. *Human Resource Development International* 7 (4), 545-551.
- Oladeji, A. O.,2015. Impact of Human Capital Development on Economic Growth in Nigeria. *International Journal of Recent Research in Commerce Economics and Management*. 2(2) 151- 164.
- Schultz, T.W. 1961, Investment in Human Capital. *American Economic Review*, 51, 1-17.
- Serageldin, Ismail. 1996b. Sustainability and the Wealth of Nations—First Steps in an Ongoing Journey. *Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series No. 5*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (2018). Investing in Human Capital for Indonesia's Economic Transformation. WB-IMF Annual Meetings in Bali.









# FAKTOR-FAKTOR PENDORONG PRODUKTIVITAS TENAGA KERJA DAN TANTANGANNYA DI INDONESIA

**Dr. Muh. Amir Arham, ME**

*Ekonom Kementerian Keuangan Provinsi Gorontalo*

## **Abstrak**

*Daya tarik investasi Indonesia masih rendah dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya, salah satu penyebabnya karena produktivitas tenaga kerja masih rendah. Atas dasar itu, maka kajian ini perlu dilakukan dengan tujuan untuk menemukan model kebijakan yang dapat meningkatkan produktivitas tenaga kerja di Indonesia, serta mengurai tantangan yang dihadapi. Selain itu untuk melihat faktor-faktor apa saja yang dominan mendorong produktivitas tenaga kerja di Indonesia secara statistik. Metode analisis yang digunakan dalam studi ini, yakni analisis regresi panel data, periode analisis 2014 - 2018 mencakup 34 provinsi di Indonesia. Hasil studi menunjukkan bahwa faktor upah, share sektor industri, keterbukaan ekonomi, pembiayaan pendidikan, tingkat pendidikan sekolah umum berpengaruh untuk meningkatkan produktivitas tenaga kerja, untuk share sektor pertanian sebaliknya. Sementara pendidikan sekolah kejuruan dan angka harapan hidup tidak memiliki pengaruh untuk meningkatkan produktivitas tenaga kerja di Indonesia.*

## Deskripsi

### Pendahuluan

Peningkatan output ekonomi (*growth*) salah satu dimensi yang menjadi tujuan pembangunan, namun demikian peningkatan output ekonomi tidak semata ditentukan oleh akumulasi pembentukan modal fisik, akan tetapi produktivitas tenaga kerja tidak dapat dinafikkan peranannya sebagai manifestasi dari modal manusia. Malahan produktivitas tenaga kerja merupakan sumber pertumbuhan ekonomi jangka menengah hingga jangka panjang (Nakamura, Kaihatsu dan Yagi, 2018; Carlaw dan Lipsey, 2003). Perkembangan ekonomi saat ini serta penguatan daya saing, produktivitas tenaga kerja menjadi pilar utama, daya tarik investasi suatu negara juga bergantung terhadap ketersediaan tenaga kerja yang produktif. Dengan kata lain produktivitas tenaga kerja memainkan peran penting dalam membentuk daya saing sektor tertentu atau seluruh ekonomi, dan membantu menciptakan kondisi yang diperlukan untuk pembangunan ekonomi (Polyzos dan Arambatzis, 2006).

Hanya saja daya saing Indonesia menjadi relatif masih lebih rendah dibandingkan negara tetangga seperti Singapura, Malaysia dan Thailand berdasarkan laporan terbaru mengenai daya saing global yang disusun World Economic Forum (WEF). Daya saing yang lemah sebagai efek dari produktivitas tenaga kerja yang belum kompetitif, salah satu penyebabnya karena tingkat pendidikan tenaga kerja yang masih rendah. Tenaga kerja ini juga dominan bekerja di sektor non produktif, akibatnya pendapatan tenaga kerja Indonesia masih rendah.

Data BPS (2018) menunjukkan penduduk berumur 15 tahun ke atas yang bekerja menurut pendidikan tertinggi yang



ditamatkan masih didominasi oleh lulusan SD ke bawah (50.458.493 orang) dari total angkatan kerja 124.004.950 orang, secara rinci keadaan tenaga kerja di Indonesia menurut tingkat pendidikan dapat dilihat pada tabel 1.

**Tabel 1** Penduduk Berumur 15 Tahun Ke Atas Menurut Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan dan Jenis Kegiatan Selama Seminggu yang Lalu, 2018

Tingkat Pendidikan yang Ditamatkan	Jumlah Tenaga Kerja	Pengangguran
SD/Belum SD	50.458.493	16.766.146
SLTP	22.424.728	1.131.214
SMU	22.336.556	1.930.320
SMK	13.681.530	1.731.743
Akademi/Diploma	3.450.541	220.932
Universitas	11.653.102	729.601

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2019)

Sementara disaat yang sama angkatan kerja terdidik yang menganggur masih tinggi, angkatan kerja SMA dan SMK yang menganggur masing-masing sebesar 1.930,320 orang dan 1,731,743 orang, sedangkan angkatan kerja lulusan diploma dan perguruan tinggi 950,533 orang masuk kategori pengangguran terbuka. Kondisi ini akan menimbulkan persoalan dikemudian hari bila tidak ditangani secara serius oleh pemerintah, apalagi jika dikaitkan dengan masuknya tenaga kerja asing. Meningkatnya investasi asing masuk ke Indonesia yang dibarengi dengan jumlah tenaga kerja asing “non skill” dapat menciptakan kecemburuan sosial, sebab angkatan kerja Indonesia terus bertambah membutuhkan lapangan kerja.

Agar output ekonomi dapat terus meningkat investasi diperlukan, dalam teori pertumbuhan (akumulasi modal)

menjelaskan bahwa tambahan modal (investasi netto) dalam suatu periode menjadi sumber dasar bagi bertambahnya hasil produksi di periode yang akan datang. Dengan kata lain investasi pada saat ini meningkatkan kemampuan berproduksi dan menambah pendapatan di masa datang. Peningkatan pendapatan tersebut disamping untuk konsumsi juga akan diinvestasikan kembali, sehingga semakin memperbesar kapasitas produksi. Mengacu pada premis tersebut maka menjadi jelas investasi sangat diperlukan untuk meningkatkan pendapatan (*income*) agar Indonesia meningkat menjadi negara berpendapatan tinggi, sekaligus mendorong Indonesia keluar dari *middle income trap*. Ada empat kunci agar lolos dari jebakan *middle income trap*. 1). peningkatan produktivitas sumber daya manusia. 2). ketersediaan infrastruktur untuk mengakomodasi produktivitas ekonomi masyarakat. 3). kualitas birokrasi pemerintahan yang efisien dan kompeten. 4). Kebijakan yang tepat dengan menekankan perlunya kebijakan untuk meningkatkan daya saing terhadap negara lain agar mampu memanfaatkan globalisasi.

Sekalipun keempatnya menjadi kunci, kajian ini lebih fokus pada poin pertama karena hal ini juga berkaitan dengan situasi dihadapi oleh Indonesia, yaitu bonus demografi yang perlu dimanfaatkan. Jumlah usia produktif makin besar, namun jika dilihat dari tingkat produktivitas masih lemah, oleh karena itu perlu usaha meningkatkan produktivitas sumber sumber daya manusia. Atas dasar itu, maka kajian ini perlu dilakukan dengan tujuan untuk menemukan model kebijakan yang dapat meningkatkan produktivitas tenaga kerja di Indonesia, serta mengurai tantangan yang dihadapi.



## **Rational dan Ruang Lingkup**

### **Upah Minimum Provinsi (*Wages*)**

Berdasarkan Undang-undang nomor 13 tahun 2003 pasal 1 angka 30 upah adalah hak pekerja/buruh yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari pengusaha atau pemberi kerja kepada pekerja/buruh yang ditetapkan dan dibayarkan menurut suatu perjanjian kerja, kesepakatan, atau peraturan perundang-undangan, termasuk tunjangan bagi pekerja atau buruh dan keluarganya atas suatu pekerjaan dan/atau jasa yang telah atau akan dilakukan. Jika mengacu pada definisi tersebut, satu hal yang menjadi poin penting dalam sistem pengupahan, yakni perjanjian kerja (kontrak kerja) dan kesepakatan (Boldrin dan Horvath, 1995).

Upah di lain sisi akan memperbaiki tingkat kesejahteraan pekerja, di lain pihak kenaikan upah akan meningkatkan biaya input produksi yang akan mengurangi laba perusahaan. Hubungan antara upah minimum dan pekerjaan tetap menjadi salah satu topik yang paling banyak dipelajari selama bertahun-tahun, apalagi dalam membangun kesepakatan dan perjanjian besaran upah biasanya diwarnai dengan perselisihan. Penyebabnya, pekerja menginginkan kenaikan upah yang tinggi, sementara perusahaan (pengusaha) mengharapkan kenaikan tidak signifikan untuk menjaga tingkat laba. Dasar pijakan yang selalu dipegang pemberi kerja yakni teori ekonomi neoklasik menghadirkan prediksi yang jelas dimana ketika harga tenaga kerja meningkat, pengusaha akan menuntut lebih sedikit tenaga kerja (Meer dan West, 2015).

Kenaikan upah minimum yang terlalu besar apalagi tidak diikuti dengan peningkatan produktivitas dapat mengganggu iklim

investasi, sebab investor dapat melakukan relokasi investasi yang akan mengakibatkan ledakan pengangguran. Maka disini menjadi jelas bahwa kenaikan upah diharapkan dapat mendorong produktivitas tenaga kerja, studi tentang tingkat hubungan keduanya telah banyak dibuktikan secara empiris (Feldstein, 2008), Ramstetter (2004).

### **Share Sektor Pertanian**

Sektor pertanian memegang peranan penting dalam pembangunan ekonomi berdampingan dengan sektor lainnya, dalam pembentukan PDB peranan sektor pertanian memang makin mengalami penurunan seiring dengan meningkatnya pangsa sektor industri dan jasa. Sekalipun pangsa sektor pertanian terus menurun secara nasional, akan tetapi sebagian besar penduduk Indonesia masih menggantungkan hidupnya dari sektor pertanian. Apalagi mayoritas daerah di Indonesia, sektor pertanian masih menjadi penopang pembentukan PDRB. Selain itu dilihat dari total ekspor Indonesia, produk pertanian merupakan penyumbang terbesar kedua setelah hasil industri.

Kemajuan ekonomi, pendapatan per kapita masyarakat makin meningkat memberikan efek terhadap meningkatnya kebutuhan lahan untuk pemukiman, kawasan industri dan kegiatan lainnya mengakibatkan alih fungsi lahan terus terjadi. Akibatnya lahan pertanian makin sempit, disaat yang sama pekerja di sektor pertanian masih tetap tinggi pada akhirnya produktivitas tenaga kerja disektor pertanian makin menurun. Menurut Restuccia, Tao dan Zhu (2008), produktivitas tenaga kerja di sektor pertanian yang rendah secara agregat menyumbang dan bertanggungjawab di negara-negara miskin. Berbeda halnya dengan negara maju tingkat produktivitas





tenaga kerja di sektor pertanian cukup tinggi, sebagai dampak makin menurunnya jumlah pekerja di sektor pertanian bergeser ke sektor industri. Oleh sebab itu perbedaan produktivitas tenaga kerja ditentukan oleh modernisasi kegiatan pertanian, pangsa lapangan kerja dan produktivitas tenaga kerja di pertanian.

### **Share Sektor Industri**

Kegiatan industri sangat diperlukan dalam pembangunan ekonomi, sebab sektor ini memberikan *multiplier effect*, menyerap banyak tenaga kerja, sekaligus menandai perubahan struktur ekonomi dari ekonomi tradisional ke ekonomi modern. Berangkat dari kondisi tersebut, maka industrialisasi sudah menjadi keharusan, sebab industrialisasi bertujuan meningkatkan nilai tambah seluruh sektor ekonomi dengan sektor industri pengolahan sebagai *leading sector*, artinya dengan adanya perkembangan industri maka akan memacu dan mengangkat pembangunan sektor-sektor lainnya. Industrialisasi menjamin kelangsungan proses pembangunan ekonomi jangka panjang dengan laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkelanjutan yang menghasilkan pendapatan perkapita setiap tahun.

Secara agregat, pangsa sektor industri terus meningkat dari tahun ketahun, sekalipun demikian penyebaran kegiatan industri di tanah air masih terkonsentrasi di Pulau Jawa. Kegiatan industri ke depan tentu saja diharapkan terus tumbuh, namun tantangannya cukup beragam termasuk produktivitas tenaga kerja di sektor industri masih rendah bila dibandingkan dengan negara lain. Padahal salah satu faktor penting meningkatkan sektor industri yakni investasi yang ditunjang oleh tenaga kerja produktif. Sebaliknya meningkatnya pangsa

sektor industri akan mendorong produktivitas tenaga kerja. Holman, Joyeux dan Kask (2008) menjelaskan produktivitas tenaga kerja adalah indikator efisiensi produktif yang mengukur hubungan antara output industri dan jam kerja yang digunakan dalam memproduksi output.

### **Keterbukaan Ekonomi**

Kerjasama ekonomi antar negara sudah menjadi keniscayaan, tidak seluruhnya kebutuhan domestik dapat dipenuhi oleh produksi dalam negeri. Kelangkaan kebutuhan barang dan jasa diisi impor dari negara lain, dan sebaliknya kelebihan produksi diekspor ke luar negeri (pasar) yang membutuhkan. Keterbukaan ekonomi juga menjadi faktor penting dalam mengakselerasi pertumbuhan ekonomi, jika teori pertumbuhan klasik lebih menekankan pada akumulasi kapital dan tenaga kerja sebagai *total factor productivity*, berbeda halnya teori pertumbuhan baru (endogen) memasukkan aspek lain meliputi: pengembangan sumber daya manusia, sumber daya fisik, pentingnya peranan kebijakan perdagangan internasional serta kelembagaan atau institusi.

Kebijakan perdagangan internasional, seperti keterbukaan ekonomi yang makin tinggi menguntungkan *total factor productivity*, malahan negara-negara yang berorientasi keluar mendapatkan total faktor produktivitas menjadi lebih tinggi, melebihi dan di atas efek positif dari keterbukaan (Miller dan Upadhyay, 2000). Kebijakan lainnya menyangkut perdagangan internasional yang menandai makin terbukanya ekonomi yaitu penyesuaian tarif impor, Amiti dan Konings (2007), menyebutkan tarif output yang lebih rendah dapat meningkatkan produktivitas dengan mendorong persaingan



impor yang lebih ketat, sedangkan input impor yang lebih murah dapat meningkatkan produktivitas. Secara sederhana keterbukaan ekonomi dilihat dari tiga indikator yaitu rasio ekspor terhadap PDB, rasio impor terhadap PDB dan rasio ekspor dan impor terhadap PDB (Nowbutsing, 2014). Untuk kajian ini menggunakan indikator ketiga sebagaimana dirumuskan berikut ini.

$$Openess = \frac{Ekspor_t + Import_t}{GDP_t} \quad (1)$$

### **Pembiayaan Sektor Pendidikan**

Produktivitas tenaga kerja sangat diperlukan dalam mendorong kemajuan ekonomi, sementara produktivitas ditentukan oleh mutu sumber daya manusia yang dihasilkan dari pendidikan yang berkualitas, penyediaan fasilitas sosial dan pengembangan *soft skill* yang keseluruhannya membutuhkan biaya. Negara-negara maju dan negara Asia Timur seperti, Jepang, Korea Selatan, Tiongkok dan menyusul Vietnam telah lama menjadikan sektor pendidikan sebagai prioritas utama pembiayaan. Sementara Indonesia baru mulai pasca reformasi tahun 1998, sektor pendidikan mendapatkan alokasi pembiayaan minimal 20 persen dalam APBN. Produktivitas kerja juga ditentukan oleh penggunaan teknologi serta pengalaman kerja, keseluruhannya juga membutuhkan biaya yang cukup besar. Hubungan antara pembiayaan sektor pendidikan dengan produktivitas tenaga kerja memiliki korelasi yang kuat, dimana pembiayaan makin meningkat dengan sendirinya akan meningkatkan kualitas sumber daya manusia sehingga mereka makin produktif (Fadilah, Ananda dan Kaluge, 2018; Appiah, 2017; Annabi, N. Harvey, S. & Lan, 2011).

## **Tingkat Pendidikan Sekolah Menengah**

Pendidikan menjadi faktor penting untuk menciptakan kemajuan, dengan makin tinggi tingkat pendidikan akan melahirkan inisiatif untuk meningkatkan produktivitas pada akhirnya mendorong kemajuan ekonomi. Ozturk (2001) menjelaskan bahwa pendidikan salah satu faktor fundamental pembangunan, meningkatkan kualitas hidup mereka dan mengarah pada manfaat sosial yang luas bagi individu dan masyarakat. Pendidikan meningkatkan produktivitas dan kreativitas orang dan mempromosikan kewirausahaan dan kemajuan teknologi. Untuk selanjutnya, Sahlberg (2006), diasumsikan bahwa untuk meningkatkan daya saing ekonomi, warga negara harus memperoleh pengetahuan, keterampilan, dan sikap yang diperlukan untuk keberhasilan warga negara dan ekonomi berbasis pengetahuan. Berangkat dari pemahaman tersebut banyak negara melakukan reformasi pendidikan berskala besar karena dianggap mendesak untuk meningkatkan produktivitas tenaga kerja dan mempromosikan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi melalui perluasan dan peningkatan pendidikan.

## **Angka Harapan Hidup**

Tingkat kesehatan seseorang yang baik memberikan efek terhadap produktivitas, pekerja yang mengalami gangguan kesehatan maka pekerja tersebut bekerja tidak optimal. Ada beberapa indikator yang digunakan untuk mengukur tingkat kesehatan penduduk, seperti tingkat kematian bayi, angka kesakitan/morbitas, angka harapan hidup, angka kematian kasar, fasilitas kesehatan. Untuk kajian ini indikator yang digunakan yakni angka harapan hidup, dari berbagai temuan



menjelaskan bahwa peningkatan umur panjang menyebabkan tingkat aktivitas yang lebih tinggi di pasar tenaga kerja, dengan tingkat produktivitas yang lebih baik (Aísa, Pueyo dan Sanso, 2011), dan Bloom et al. (2007), menjelaskan angka harapan hidup yang lebih tinggi memiliki efek positif pada tingkat partisipasi orang tua di pasar tenaga kerja.

## **Metode Analisis**

### **Jenis Data dan Sumber Data**

Data dalam penelitian ini adalah data sekunder dalam bentuk *pooled data* yang merupakan kombinasi data *time series* periode 2014 – 2018 dan data *cross section* 34 provinsi di Indonesia. Sumber perolehan data Publikasi Badan Pusat Statistik (BPS) untuk kinerja makro ekonomi, kinerja pendidikan dan kinerja kesehatan masing-masing provinsi, sementara untuk pembiayaan pendidikan berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) untuk data pembiayaan sektor pendidikan.

### **Model Empiris**

Adapun faktor-faktor yang diasumsikan dapat berpengaruh produktivitas tenaga kerja antara lain; kinerja makro ekonomi didalamnya terdiri dari unsur, 1) Upah Minimum Provinsi (*wages*), variabel ini diasumsikan memiliki pengaruh yang kuat untuk mendorong peningkatan produktivitas pekerja. 2) Kontribusi sektor pertanian dan sektor industri, dimana makin besar kontribusi sektor pertanian pada umumnya produktivitas tenaga kerjanya relatif rendah, dan sebaliknya produktivitas tenaga kerja di sektor industri pengolahan relatif lebih tinggi. 3) Keterbukaan ekonomi yang diproksi dari total ekspor dan total impor tahun berjalan di suatu provinsi dibagi dengan total output

ekonomi masing-masing provinsi. Makin tinggi keterbukaan ekonomi suatu wilayah maka akan mendorong tingkat persaingan produktivitas tenaga kerja. 4) Variabel pendidikan diukur dari pembiayaan (pengeluaran) pemerintah bidang pendidikan, kemudian Tingkat pendidikan penduduk masing-masing provinsi, khususnya Sekolah Menengah Umum dan Sekolah Menengah Kejuruan (vokasi). Asumsinya, bila pembiayaan pendidikan terus meningkat maka tingkat pendidikan masyarakat setiap provinsi juga terus meningkat yang dapat mendorong produktivitas tenaga kerja. 5) Variabel kesehatan diukur dari angka harapan hidup, dimana seseorang angka harapan hidupnya yang tinggi menggambarkan kehidupan seseorang makin berkualitas sehingga kemampuan produktivitasnya tidak terganggu Adapun model persamaan dari studi dapat dituliskan seperti berikut ini.

$$\frac{PDRB}{L}_{it} = LnW_{it} + SAgri_{it} + SIndus_{it} + LnOpeness_{it} + LNEducExp_{it} + SHSGen_{it} + SHSVoc_{it} + LE_{it} + \varepsilon \quad (2)$$

#### Keterangan:

$\frac{PDRB}{L}$	= Produktivitas tenaga kerja masing-masing provinsi (Rupiah)
UMP	= Upah Minimum Provinsi masing-masing provinsi (Rupiah)
Share Agri	= Share Sektor Pertanian masing-masing provinsi (Persen)
Share Industry	= Share Sektor industri pengolahan masing-masing provinsi
Openess Eco	= Keterbukaan Ekonomi dari masing-masing provinsi (Rasio)
EducExp (Rupiah)	= Pembiayaan Sektor Pendidikan masing-masing provinsi (Rupiah)
SHS (General)	= Tingkat Pendidikan SMU masing-masing provinsi (Jiwa)
SHS (Vocation)	= Tingkat Pendidikan SMK masing-masing provinsi (Jiwa)
LE	= Angka Harapan Hidup masing-masing provinsi (Persen)



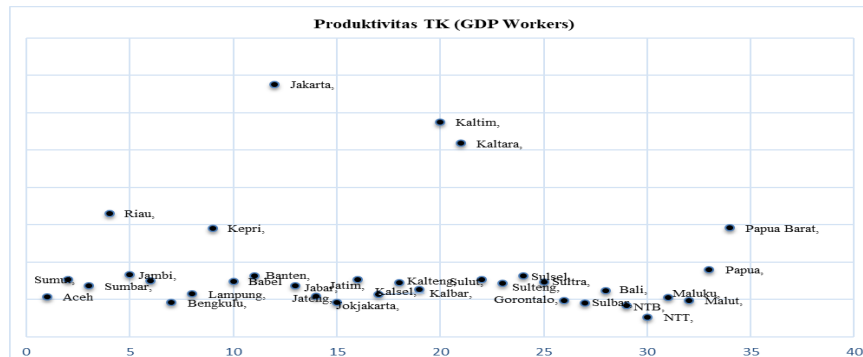
## Metode dan Analisis Data

Untuk analisis data berdasarkan hasil pengujian pemilihan teknik dalam pengolahan data panel telah dilakukan pengujian statistik melalui uji Hausman dan uji Chow. Berdasarkan hasil uji Hausman dan uji Chow, model yang tepat digunakan MELALUI pendekatan *fix effect*, dengan melakukan pembobotan melalui *coefficient covariance white cross section method*. Untuk memperoleh penduga yang bersifat *Best, Linear, Unbiased Estimator* (BLUE), maka penduga harus terbebas dari pelanggaran asumsi klasik, yaitu multikolonieritas, autokorelasi, dan heteroskedastisitas.

## Analisis

Produktivitas tenaga kerja secara sederhana diukur dari total PDRB masing-masing provinsi dibagi dengan jumlah pekerja yang ada, pengukuran ini diadopsi dari Gaspersz (1998) yang menyatakan bahwa produktivitas berkaitan dengan efisiensi penggunaan input dalam memproduksi output (barang dan atau jasa). Input yang dimaksudkan disini adalah penggunaan tenaga kerja untuk seluruh lapangan usaha (sektor), sedangkan outputnya direpresentasikan kedalam nilai PDRB secara keseluruhan. Berdasarkan hasil perhitungan produktivitas dan dilakukan pemetaan maka terlihat dengan jelas rata-rata produktivitas tenaga kerja (*GDP Workers*) terbilang rendah, hanya sekitar enam provinsi agak tinggi seperti terlihat pada gambar 1.

**Gambar 1** Produktivitas Tenaga Kerja (GDP Workers) Setiap Provinsi di Indonesia



Sumber: Hasil Olahan Data (2019)

Berdasarkan pemetaan pada gambar 1 di atas menunjukkan bahwa provinsi yang masuk kategori memiliki produktivitas tenaga kerja tinggi berturut-turut diantaranya DKI Jakarta, Kalimantan Timur, Kalimantan Utara, Riau, Kepulauan Riau dan Papua Barat. Jika dilihat dari karakteristik ekonomi provinsi-provinsi tersebut menunjukkan bahwa *share* ekonomi mereka ditunjang oleh sektor non pertanian (perdagangan, jasa, industri dan pertambangan). DKI Jakarta paling produktif karena struktur ekonomi provinsi ibukota didominasi oleh perdagangan dan jasa, dengan tingkat pendidikan tenaga kerja didominasi sekolah menengah ke atas (62%), sementara yang masuk kategori daerah industri adalah Provinsi Kepulauan Riau selebihnya Kalimantan Timur, Kalimantan Utara, Riau, dan Papua Barat didominasi oleh sektor tambang (mining). Selebihnya merupakan provinsi yang mengandalkan sektor pertanian, dan Provinsi Nusa Tenggara Timur paling rendah tingkat produktivitasnya, *share* sektor industri provinsi tersebut setiap tahun rata-rata hanya 1,2 persen.





Hal itu berarti ketiga provinsi (Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur) seharusnya tidak berbeda jauh dengan tingkat produktivitas tenaga kerja Provinsi Kepulauan Riau sebagaimana terlihat dalam hasil pemetaan pada gambar 1, ketiga provinsi yang memiliki penduduk besar tersebut, produktivitas tenaga kerjanya terhitung rendah meskipun sektor industri telah berkembang pesat dibandingkan dengan provinsi yang ada di luar Pulau Jawa. Dengan demikian dapat diasumsikan bahwa ketiga daerah tersebut sejatinya telah berjalan proses perubahan struktur ekonomi, termasuk Provinsi Banten di dalamnya, seiring dengan itu terjadi pergeseran struktur tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor non pertanian.

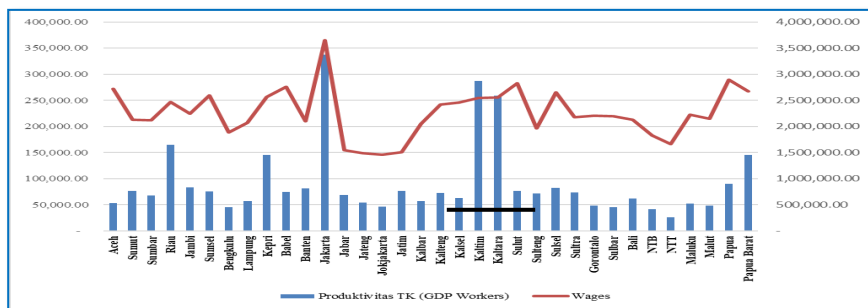
Kondisi ini bersifat anomalis, sebab pada umumnya ditemukan dalam pembentukan PDRB dimana sektor pertanian berkontribusi besar, produktivitas tenaga kerjanya relatif lebih rendah, bukan pada daerah sektor industrinya yang telah maju. Menurut Nurske dalam Jhingan (2004) produktivitas yang rendah mengakibatkan pendapatan rendah, efeknya akan melahirkan ketidakberdayaan (miskin). Maka karena itu provinsi yang masuk kategori persentase angka kemiskinannya tinggi merupakan daerah yang bertumpu pada sektor pertanian, sementara sektor industri dan jasa sangat terbatas.

Terkait dengan tingkat upah yang diukur dari Upah Minimum Provinsi (UMP), terlihat ketiga provinsi di Pulau Jawa juga jauh lebih rendah dibandingkan dengan provinsi yang ada luar Jawa (lihat gambar 2). Padahal sebagian daerah di luar Pulau Jawa yang minim Sumber Daya Alam (SDA) sektor pertanian non olahan menjadi sektor unggulan, malahan sektor industri sangat

terbatas, yang sebetulnya upah pekerja mereka lebih rendah dari Provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur.

Ada dua hal yang menjadi anomali di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur, yaitu produktivitas pekerja rendah dan upah pekerja yang ditetapkan oleh pemerintah pun terbilang rendah, sekalipun ketiga provinsi ini perubahan struktur ekonomi telah berjalan dengan baik. Hal ini berarti perubahan struktur ekonomi yang terjadi tidak sejalan dengan asumsi dari teori yang dikemukakan oleh Chenery dan Syrquin (1975) bahwa proses transformasi struktural terjadi bilamana pangsa pertanian dalam output makin menurun seiring dengan meningkatnya pangsa sektor non pertanian (sekunder dan tersier) dan diikuti dengan pergeseran struktur tenaga kerja ke sektor yang lebih produktif yang dapat meningkatkan pendapatan per kapita.

**Gambar 2** Perbandingan Antara Upah (Wages) dengan Tingkat Produktivitas Tenaga Kerja



Sumber: Hasil Pengolahan Data, 2019.

Gambar 2 memberikan informasi dengan jelas bahwa provinsi yang ada di luar Pulau Jawa upah pekerja jauh lebih tinggi, sekalipun kondisi ini sebetulnya kebanyakan provinsi di luar Pulau Jawa antara upah pekerja yang diterima tidak sejalan dengan tingkat produktivitasnya, terutama yang ada di Kawasan



Timur Indonesia. Idealnya upah yang tinggi berkorelasi positif dengan produktivitas, seperti Provinsi Riau, Kepulauan Riau, DKI Jakarta, Kalimantan Timur dan Kalimantan Utara.

## Faktor-Faktor Pendorong Produktivitas Tenaga Kerja di Indonesia

Berdasarkan hasil estimasi menunjukkan koefisien determinasi dari persamaan yang disusun yakni sebesar 99,67 persen dapat dijelaskan, sisanya dijelaskan dalam variabel yang tidak dimasukkan dalam kajian ini, secara ringkas hasil estimasi dapat dilihat pada tabel 2.

**Tabel 2** Ringkasan Hasil Regresi Faktor-Faktor Pendorong Produktivitas Tenaga Kerja

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic
C	10.17701	0.408932	24.88677
LOG(W?)	0.011965	0.001490	8.027361***
AGRI?	-0.016001	0.001868	-8.564501***
INDUS?	0.001674	0.000615	2.723613***
LOG(OPENESS?)	0.004378	0.001033	4.239202***
LOG(EDUCEXP?)	0.020962	0.004393	4.771646***
LOG(SHSGEN?)	0.005965	0.001072	5.564069***
LOG(SHSVOC?)	-0.001630	0.001159	-1.406779
LE?	0.006513	0.004634	1.405609
<i>Adjusted R-squared</i>	<b>0.996758</b>		
<i>F-statistic</i>	<b>1253.395</b>		
<i>Durbin-Watson stat</i>	<b>2.450582</b>		

Sumber: Hasil Pengolahan Dengan Menggunakan Eviews 9 ((2019).

Hasil estimasi model persamaan menunjukkan bahwa faktor upah yang diproksi dari UMP berpengaruh signifikan dan berkorelasi positif. Hal ini berarti setiap terjadi kenaikan upah bagi pekerja akan mengakibatkan meningkatnya produktivitas tenaga kerja, ini sejalan dengan teori dasar ekonomi mikro

dimana keduanya memiliki hubungan antara produktivitas dan upah yang diturunkan dari teori memaksimalkan laba. Selain itu dalam pendekatan neoklasik, produktivitas tenaga kerja yang lebih tinggi tercermin sepenuhnya dalam upah yang lebih tinggi (Nikulin, 2015). Dengan demikian untuk mendorong produktivitas tenaga kerja disetiap daerah, maka upah perlu menjadi perhatian untuk dilakukan penyesuaian oleh pemerintah. **Tantangannya**, untuk meningkatkan produktivitas tenaga kerja dengan menaikkan tingkat upah, perusahaan (produsen) akan membatasi permintaan tenaga kerja baru (Meager dan Speckesser, 2011), sementara pasar tenaga kerja akan terus bertambah. Pemerintah perlu memikirkan dua kepentingan yang secara diametral selalu bersifat *trade off* itu, dimana pekerja diharapkan makin produktif untuk menghadapi makin ketatnya persaingan, disaat yang sama pemerintah wajib menjaga iklim investasi yang kondusif, sebab resikonya investor bisa melakukan relokasi industri di negara yang tenaga kerjanya efisien dan produktif.

Sebagai negara agraris, dari 34 provinsi yang ada di Indonesia lebih dari separuh masih mengandalkan sektor pertanian, dan produk pertanian menjadi komoditi perdagangan internasional. Hanya saja produk pertanian nilai tambahnya masih kecil, ekspor komoditi pertanian masih bersifat barang mentah, akibatnya produktivitas pekerja dari hasil sektor pertanianpun masih rendah. Hasil estimasi makin memperkuat pernyataan tersebut, dimana *share* sektor pertanian berpengaruh signifikan namun berkorelasi negatif, itu artinya bila *share* sektor pertanian bertambah terhadap pembentukan ekonomi maka akan menurunkan produktivitas tenaga kerja. Akan berbeda halnya bila sektor pertanian diarahkan pada kegiatan hilirisasi (*on farm*),



artinya industrialisasi produk pertanian akan mendorong produktivitas hasil pertanian sejalan dengan produktivitas tenaga kerja. Untuk melakukan hilirisasi, berbagai ***tantangan*** yang dihadapi provinsi penghasil produk pertanian, seperti; aksesibilitas (transportasi) masih sulit, infrastruktur penunjang minim dan pasar yang terbatas.

Oleh karena itu perlu memperkuat sektor non pertanian, khususnya sektor industri pengolahan yang terkait dengan komoditi pertanian, sebab dengan makin meningkatnya *share* sektor industri pengolahan sebagaimana tergambar dari hasil estimasi menunjukkan memiliki pengaruh signifikan dan berkorelasi positif. Dalam artian bahwa jika *share* sektor industri meningkat maka akan mengakibatkan meningkatnya produktivitas tenaga kerja. Diao, McMillan dan Wangwe (2017) dalam studinya menunjukkan bahwa di negara-negara yang telah berhasil melakukan industrialisasi, terdapat korelasi positif yang kuat antara pertumbuhan produktivitas tenaga kerja di pertanian dan pangsa lapangan kerja di sektor manufaktur. Hal ini berarti bahwa produktivitas tenaga kerja meningkat sebagai dampak dari industrialisasi, sebagian dari pekerja sektor pertanian bergeser bekerja pada sektor industri manufaktur, dengan demikian pendapatan petani bertambah karena pangsa pekerjaan dipertanian menurun dan pangsa pekerjaan di sektor manufaktur bertambah. Oleh sebab itu untuk memperkuat kinerja sektor industri tentu saja dibutuhkan investasi, dan bila perlu investasi didorong perkembangannya di luar Pulau Jawa, khususnya di Kawasan Timur Indonesia untuk menurunkan disparitas antar wilayah. ***Tantangannya***, investasi dikawasan ini masih terbatas, dan walaupun investasi yang tumbuh lebih banyak untuk investasi di sektor pertambangan, investasi di

sektor ril terkendala pada fasilitas sarana, pemasaran produk hasil olahan, dan terbatasnya *skill* tenaga kerja.

Peningkatan investasi juga sekaligus menggambarkan keterbukaan ekonomi, hasil estimasi variabel keterbukaan ekonomi sangat signifikan dan memiliki korelasi positif, makin terbuka perekonomian suatu wilayah maka produktivitas tenaga kerja semakin meningkat. Keterbukaan ekonomi akan menciptakan persaingan antar pekerja, keterbukaan ekonomi yang di-*drive* oleh investasi akan menyerap tenaga kerja yang banyak, dan pasar tenaga kerja bukan hanya ditawarkan oleh pekerja lokal, tetapi pekerja dari luar daerah (termasuk asing) juga akan berdatangan, kondisi akan mengakibatkan tingkat persaingan sehingga memiliki efek terhadap produktivitas. **Tantangannya**, beberapa provinsi etos kerja, semangat serta kemampuan adaptasi pekerja lokal agak lemah, sehingga investasi yang masuk disuatu wilayah biasanya tenaga kerja dari luar yang mendominasi.

Produktivitas pekerja bisa terbangun bila sektor pendidikan juga berkembang yang ditunjang oleh pembiayaan, hasil estimasi menunjukkan bahwa pembiayaan pendidikan sangat signifikan mempengaruhi produktivitas tenaga kerja, dengan makin meningkatnya belanja pemerintah untuk membiayai sektor pendidikan baik formal maupun informal maka akan meningkatkan *skill* tenaga kerja, sehingga makin produktif. Sementara tingkat pendidikan juga memiliki pengaruh terhadap produktivitas, khususnya siswa sekolah menengah umum. Makin bertambah lulusan sekolah menengah umum akan mengakibatkan meningkatnya produktivitas tenaga kerja, berbeda halnya dengan siswa sekolah vokasi yang berasal dari



sekolah kejuruan, artinya keberadaan sekolah vokasi yang sejatinya lulusannya siap bekerja karena memiliki kemampuan teknis bila dibandingkan dengan lulusan SMA, namun nyatanya variabel ini tidak berpengaruh. Temuan ini memperjelas kondisi angka pengangguran di Indonesia, dimana tingkat pengangguran terbuka lulusan Sekolah Menengah Kejuruan cukup besar. **Tantangannya**, mutu lulusan sekolah kejuruan (vokasi) masih rendah karena sekolah kejuruan dianggap bukan sekolah favorit, lulusan sekolah vokasi dan pasar tenaga kerja belum terlalu “match”.

Sedangkan variabel kesehatan yang diproksi dari Angka Harapan Hidup (kesehatan) tidak berpengaruh terhadap produktivitas, meskipun demikian aspek kesehatan tetap perlu mendapatkan perhatian serius oleh pemerintah. Pada kenyataannya harapan hidup yang cukup tinggi akan menjadi pemicu transisi menuju pertumbuhan pendapatan berkelanjutan yang ditunjang oleh produktivitas (Carvellati dan Sunde, 2009). Sekalipun pada dasarnya bahwa usia yang makin tua produktivitas makin menurun, namun hasil studi Skirbekk (2003) menemukan performa kerja individu ditemukan menurun pada usia sekitar 50 tahun, yang kontras kenaikan upah hampir seumur hidup. Namun itu hanya terjadi pengurangan produktivitas pada usia untuk tugas-tugas kerja sifatnya yang membutuhkan penyelesaian masalah, pembelajaran dan kecepatan penyesuaian keadaan, sementara dalam hal pekerjaan yang membutuhkan pengalaman dan kemampuan verbal penting bagi usia yang lebih tua. **Tantangannya**, perlindungan sosial bagi usia tua dan pekerja tua masih terbatas, rata-rata produktivitas usia lanjut lebih cepat menurun dibandingkan dengan usia lanjut negara maju.

## **Simpulan dan Rekomendasi Kebijakan**

Berdasarkan uraian pembahasan, maka ada beberapa poin penting yang dapat dijadikan sebagai rekomendasi kebijakan dalam rangka meningkatkan produktivitas tenaga kerja di Indonesia, sebagai berikut:

- 1) Produktivitas tenaga kerja antar provinsi secara umum masih rendah, khususnya provinsi berbasis sektor pertanian. Dengan demikian prasyarat untuk meningkatkan produktivitas tenaga kerja struktur ekonomi perlu didorong ke sektor industri, jasa dan perdagangan, sebab provinsi yang terhitung produktivitas tenaga kerjanya tinggi struktur ekonominya berbasis pada tiga sektor tersebut.
- 2) Upah pekerja, peranan sektor industri, keterbukaan ekonomi, pembiayaan pendidikan dan tingkat pendidikan sekolah menengah umum berpengaruh positif dan signifikan terhadap produktivitas tenaga kerja, apabila variabel-variabel tersebut meningkat maka produktivitas tenaga kerja turut serta mengalami peningkatan. Meningkatnya upah pekerja (UMP) akan memotivasi pekerja khususnya yang bekerja di sektor formal untuk meningkatkan produktivitasnya, sejalan dengan itu perkembangan industri di berbagai daerah akan menyerap tenaga kerja sehingga mendorong produktivitas. Keterbukaan ekonomi akan menjadi daya tarik investasi mengakibatkan terbukanya lapangan kerja yang dapat menampung pekerja baik penduduk setempat maupun pencari kerja dari luar daerah sehingga akan menciptakan persaingan, efeknya kemudian





produktivitas meningkat. Agar produktivitas tenaga kerja makin kompetitif maka diperlukan peningkatan mutu manusia lewat pembiayaan pendidikan dan tingkat pendidikan, minimal sekolah menengah, sebab kedua indikator pendidikan ini cukup berpengaruh sebagai faktor pendorong produktivitas tenaga kerja.

- 3) Peranan sektor pertanian berpengaruh negatif dan signifikan terhadap produktivitas tenaga kerja, hal ini menandakan bahwa semakin meningkat *share* sektor pertanian dalam pembentukan PDRB masing-masing provinsi maka produktivitas tenaga kerja justru menurun. Penggunaan teknologi pertanian makin maju mengakibatkan produksi hasil pertanian makin efisien namun makin mengurangi tenaga manusia, sementara peluang kerja diluar sektor non pertanian pertumbuhannya lambat sehingga tidak terjadi pergeseran struktur tenaga kerja.
- 4) Tingkat pendidikan sekolah menengah kejuruan dan tingkat harapan hidup tidak memiliki pengaruh terhadap peningkatan produktivitas tenaga kerja di Indonesia. Minimnya efek luaran sekolah vokasi meningkatkan produktivitas tenaga kerja penyebabnya antara kurikulum dan lapangan pekerjaan yang tersedia keterkaitannya lemah. Harapan hidup orang Indonesia masih terbilang rendah, minimnya perlindungan sosial dan mahalnya biaya pengobatan berdampak terhadap rendahnya produktivitas tenaga kerja.

## Rekomendasi Kebijakan

- 1) Tiga provinsi di Pulau Jawa (Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur), sektor industri telah menyumbang lebih besar dalam pembentukan ekonomi, memungkinkan struktur tenaga kerjanya tidak lagi dominan di sektor pertanian, sehingga tingkat upah mereka seharusnya lebih tinggi dibandingkan upah tenaga kerja di luar Pulau Jawa yang dominan sektor pertanian penopang struktur ekonominya. Namun upah tenaga kerjan di tiga provinsi tersebut terhitung rendah, sehingga berdampak terhadap rendahnya produktivitas tenaga kerja secara keseluruhan. Temuan ini bersifat anomali, karena itu pemerintah perlu melakukan perbaikan struktur ekonomi dan ketenagakerjaan khususnya di Provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur.
- 2) Dana Alokasi Khusus (DAK) tidak memiliki pengaruh mendorong produktivitas tenaga kerja di Indonesia, salah satu penyebabnya alokasi DAK tidak lagi spesifik membiayai sektor-sektor yang memiliki keterkaitan langsung dengan perbaikan mutu SDM. Atas temuan tersebut pemerintah pusat perlu mendorong pemerintah daerah memperkuat pembiayaan dan memprioritaskan pembiayaan DAK yang dapat mengakselerasi peningkatan mutu manusia (pendidikan dan kesehatan) bagi daerah yang masih rendah IPM-nya.
- 3) Upah pekerja dapat meningkatkan produktivitas tenaga kerja, maka dari itu penyesuaian upah setiap tahun sudah menjadi keniscayaan. Namun demikian penyesuaian tingkat upah pekerja perlu memperhatikan kelangsungan



investasi disuatu daerah, khususnya investasi yang padat karya agar mereka tidak melakukan relokasi investasi ke daerah lain yang lebih efisien dan kompetitif tenaga kerjanya. Sekaligus mengurangi gap investment antar daerah yang terjadi selama ini berpusat di kawasan industri Jabodetabek.

- 4) Share sektor primer korelasinya dengan produktivitas tenaga kerja negatif, karena itu perlu terus didorong percepatan transformasi struktur ekonomi di daerah diiringi dengan pergeseran struktur tenaga kerja. Pergeseran struktur ekonomi yang kuat diyakini dapat mengurangi jumlah tenaga kerja di sektor pertanian yang kurang produktif.
- 5) Kontribusi sektor industri tidak memiliki pengaruh terhadap produktivitas tenaga kerja di Indonesia, hal ini terjadi karena industri pengolahan yang berkembang di Indonesia khususnya di Kawasan Timur Indonesia bersifat capital intensive. Dalam kaitannya dengan hal tersebut pemerintah perlu memperbaiki struktur industri dengan mendorong industri pengolahan yang bersifat labor intensive dengan memanfaatkan potensi dan bahan baku yang terkait dengan sektor pertanian.
- 6) Tingkat pendidikan sekolah kejuruan (vokasi) tidak memberikan pengaruh terhadap perbaikan produktivitas, karena itu perlunya dilakukan reformasi sistem pendidikan vokasi dengan memperbanyak proporsi training, penyesuaian secara fundamental antara lulusan vokasi dan pasar tenaga kerja, serta

kecepatan beradaptasi perubahan lingkungan yang telah memasuki era revolusi industri 4.0.

## Referensi

- Aisa, R., Pueyom F., & Sanso, M. (2012). Life Expectancy and Labor Supply of The Elderly, *Journal of Population Economics* Vol. 25 (2), pp: 545 – 568.
- Amiti, M., & Konings., J. (2007). Trade Liberalization, Intermediate Inputs, and Productivity: Evidence from Indonesia, *American Economic Review*, Vol. 97 (5), pp: 1611 – 1638.
- Annabi, N., Harvey., S. & Lan., M. (2011). Public Expenditures on Education, Human Capital and Growth in Canada: An OLG Model Analysis. *Journal of Policy Modeling*, Vol. 33 (6), pp: 852 – 865.
- Berger, B. & Fisher, P. 2013. *A Well-Educated Workforce Is Key to State Prosperity*. Economic Policy Institute.
- Bloom, D., Canning, D., Mansfield, RK. & Moore, M. (2007). Demographic Change, Social Security Systems and Savings, *Journal of Monetary Economics*, Vol, 54 (1), pp: 92 - 114.
- Boldin, M. & Horvath, M. (1995). Labor Contracts and Business Cycles, *Journal of Political Economy*, Vol. 103 (5), pp: 972 – 1004.
- Carlaw, KI. & Lipsey, RG. (2003). Productivity, Technology and Economic Growth: What is the Relationship?, *Journal of Economic Surveys*, Vol. 17 (3), 457 – 495.
- Chenery, H. & Syrquin, M. (1975), *Patterns of development, 1950-1970*, Oxford University Press, London.
- Diao, X., McMillan, M. & Wangwe, S. 2018. Agricultural Labour Productivity and Industrialisation: Lessons for Africa, *Journal of African Economies*, Vol. 27 (1), 28–65.
- Fadilah, F., Ananda, CF. & Kaluge, D. 2018. A Panel Approach: How Does Government Expenditure Influence Human Development Index?, *Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan*, Vol. 10 (2), pp: 130 – 139.
- Feldstein, M. (2008). Did Wages Reflect Growth in Productivity?, *Journal of Policy Modeling*, Vol. 30 (4), pp: 591-594.
- Holman, C., Joyeux, B. & Kask, C. (2008). Labor Productivity Trends Since 2000, By Sector and Industry, *Monthly Labor Review*, Vol. 7 (1), pp. 64-82
- M.L. Jhingan, (2004), *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Cervellati, M., & Sunde. U. (2009). Life Expectancy and Economic Growth: The Role of the Demographic Transition. Discussion Paper No. 4160. <ftp.iza.org/dp4160.pdf> (Diakses 11 Mei 2019).
- Meager, N. & Speckesser, S. (2011). *Wages, Productivity and Employment: A Review of Theory and International Data*, Institute for Employment Studies Sovereign House Church Street Brighton BN1 1UJ United



- Kingdom, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId> (Diakses 11 Mei 2019).
- Meer, J. & West, J. (2016). Effects of the Minimum Wage on Employment Dynamics, *Journal of Human Resources*, Vol. 51 (2), pp: 500 - 522.
- Miller, SM. & Upadhyay, MP. (2000). The Effects of Openness, Trade Orientation, and Human Capital on Total Factor Productivity, *Journal of Development Economics*, Vol. 63 (2), pp: 399 - 423.
- Nakamura, K., Kaihatsu, S. & Yagi, T. (2018). Productivity Improvement and Economic Growth. Working Paper, No.18-E-10. <https://www.boj.or.jp/en/research/wps>. (Diakses 11 Mei 2019).
- Nikulin, D. (2015). Relationship Between Wages, Labour Productivity and Unemployment Rate in New EU Member Countries. *Journal of International Studies*, Vol. 8 (1), pp: 31 - 40.
- Nowbutsing, BM. (2014). The Impact of Openness on Economic Growth: Case of Indian Ocean Rim Countries. *Journal of Economics and Development Studies*, Vol. 2 (2), pp: 407 - 427.
- Ozturk, I. (2001). The Role of Education in Economic Development: a Theoretical Perspective. *Journal of Rural Development and Administration*, Vol. 33 (1), pp. 39 - 47.
- Polyzos, S. & Arambatzis, G. (2006). Labor Productivity of Agricultural Sector in Greece: Determinant Factors and Interregional Differences Analysis. *New Medit, Mediterranean Journal of Economics, Agriculture and Environment*. Vol % (1), pp: 58 - 64.
- Ramstetter, D. (2004). Labor Productivity, Wages, Nationality, and Foreign Ownership Shares in Thai Manufacturing, 1996-2000, *Journal of Asian Economics*, Vol. 14 (6), pp: 861 - 884.
- Restuccia, D. Tao, D. & Zhu, (2008). Agriculture and Aggregate Productivity: A Quantitative Cross-Country Analysis, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 55 (2), pp: 234 - 250.
- Sahlberg, P. (2006). Education Reform for Raising Economic Competitiveness, *Journal of Educational Change*, Vol. 7 (4), pp: 259 - 287.
- Skirbekk, V. (2003). Age and Individual Productivity: A Literature Survey, MPIDR Working Paper, WP 2003-028. (Diakses 11 Mei 2019).





# KEBIJAKAN FISKAL UNTUK MENINGKATKAN PRODUKTIVITAS TENAGA KERJA DI INDONESIA

**Prof. Dr. Muhammad Syarif, SE., MS**

*Ekonom Kementerian Keuangan Provinsi Sulawesi Tenggara*

## **Abstrak**

*Produktivitas adalah merupakan suatu indikator efisiensi pemanfaatan sumberdaya pada suatu usaha atau suatu negara dalam proses produksi untuk menghasilkan output. Produktivitas tenaga kerja di Indonesia dapat dilihat menurut pulau, menurut lapangan pekerjaan, dan menurut sektor. Penyerapan tenaga kerja dan kontribusi output dalam perekonomian Indonesia terkonsentrasi hampir 80% di Pulau Jawa dan Pulau Sumatera. Produktivitas tenaga kerja tertinggi berada di Pulau Kalimantan, Pulau Jawa, dan Pulau Sumatera.*

*Penyerapan tenaga kerja menurut sektor lapangan pekerjaan dominan terserap pada sektor pertanian, sektor perdagangan, sektor jasa-jasa, dan sektor industri. Kontribusi output didominasi oleh sektor industri, sektor perdagangan, sektor pertanian, dan sektor transportasi. Produktivitas tenaga kerja tertinggi berada pada sektor pertambangan, sektor listrik, sektor transportasi. Ketiga sektor tersebut menyerap tenaga kerja relative lebih kecil dibanding dengan sektor yang memiliki produktivitas lebih rendah. Penyerapan tenaga kerja tertinggi oleh sektor tertier, diikuti oleh sektor primer dan sekunder. kontribusi output tertinggi oleh sektor tertier, diikuti oleh*

sektor sektor sekunder dan primer. Produktivitas tenaga kerja tertinggi berada pada sektor sekunder, diikuti oleh sektor tertier dan sektor primer.

Produktivitas tenaga kerja menunjukkan bahwa tidak terdapat konsistensi antara tingginya penyerapan tenaga kerja dan kontribusi output terhadap tingginya produktivitas, di mana lapangan pekerjaan yang menyerap tenaga kerja banyak dan lapangan usaha yang memberikan kontribusi tinggi justru memiliki produktivitas yang relative rendah.

Status tenaga kerja tahun 2017 masih didominasi oleh status pekerjaan informal dan pendidikan tenaga kerja masih 42,12% berpendidikan SD ke bawah. Tenaga kerja yang berpendidikan SD ke bawah 50,25% bekerja pada sektor primer dan 78,35% bekerja pada status pekerjaan informal. Tenaga kerja yang bekerja setengah menganggur atau bekerja kurang dari 35 jam perminggu sebanyak 36.051.465 orang atau 29,79% dari total tenaga kerja yang bekerja. Hal ini menunjukkan bahwa kualitas tenaga kerja masih relative rendah, sehingga diperlukan suatu kebijakan sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas tenaga kerja untuk mendorong peningkatan produktivitas.

Upaya peningkatan kualitas sumberdaya manusia perlu terus dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan teknologi terapan pada bidang produksi sesuai potensi daerah masing-masing, terutama pada daerah-daerah dan sektor-sektor yang masih memiliki produktivitas rendah. Di samping itu, peningkatan kemampuan manajemen usaha perlu terus ditingkatkan untuk menjamin eksistensi dan kesinambungan perusahaan.

**Kata kunci:** Produktivitas, Tenaga Kerja





## **Deskripsi**

### **Pendahuluan**

Pembangunan ekonomi Indonesia berkembang relatif lambat yang dapat dilihat dari indikator angka pertumbuhan ekonomi yang masih relatif rendah, angka pengangguran masih relatif cukup tinggi, angka kemiskinan masih relatif tinggi, pendidikan pekerja masih dominan berpendidikan sekolah menengah ke bawah, pekerja masih dominan bekerja pada sektor informal, dan angkatan kerja yang bekerja setengah menganggur masih cukup tinggi. Di samping itu, juga masih terdapat masalah ketimpangan, baik ketimpangan antar pulau maupun ketimpangan antar sektor.

Perekonomian Indonesia mengalami pertumbuhan yang berfluktuasi, namun secara rata-rata tumbuh 5,11% pertahun pada periode 2013-2017. Angka partisipasi angkatan kerja masih relatif rendah tetapi terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Pertumbuhan angkatan kerja lebih cepat dibanding dengan pertumbuhan kesempatan kerja sehingga terjadi pengangguran. Pertumbuhan kesempatan kerja berfluktuasi dan mengalami pertumbuhan yang sangat rendah, yaitu hanya rata-rata 1,76% pertahun pada periode 2013-2017. Hal ini menunjukkan bahwa tidak terdapat konsistensi antara pertumbuhan ekonomi dengan pertumbuhan kesempatan kerja.

Jika perekonomian Indonesia diperhatikan menurut penyerapan tenaga kerja dan kontribusi output menurut pulau, maka nampak bahwa terjadi ketimpangan pembangunan ekonomi. Hamper 80% penyerapan tenaga kerja dan kontribusi output terhadap perekonomian Indonesia berada di Pulau Sumatera dan Jawa. Pada tahun 2017 penyerapan tenaga kerja 21,18% di Pulau

Sumatera dan 57,41% di Pulau Jawa. Kontribusi PDRB 21,36% di Pulau Sumatera dan 58,59% di Pulau Jawa. Hal ini menunjukkan bahwa penyerapan tenaga kerja dan kontribusi output di Pulau Sumatera dan Jawa hampir 80% yang luas wilayahnya hanya 32,18%, yaitu Pulau Sumatera 25,43% dan Pulau Jawa 6,75% dari luas wilayah Indonesia. Kontribusi output dan penyerapan tenaga kerja di luar Pulau Sumatera dan Jawa hanya sekitar 20% yang luas wilayahnya 67,82% dari luas wilayah Indonesia.

Penyerapan tenaga kerja menurut lapangan pekerjaan menunjukkan bahwa terdapat empat sektor yang menyerap tenaga kerja (83,93%) masing-masing lebih dari 10%, yaitu sektor pertanian, sektor perdagangan, sektor jasa-jasa, dan sektor industri. Sebaliknya lima sektor yang menyerap tenaga kerja lebih kecil dari 10% adalah sektor konstruksi, sektor pengangkutan, sektor keuangan, sektor pertambangan, dan sektor listrik. Penyerapan tenaga kerja sektor pertanian cenderung turun dari tahun ke tahun, sebaliknya tiga sektor lainnya mengalami peningkatan penyerapan tenaga kerja, yaitu sektor perdagangan, sektor jasa-jasa, dan sektor industri pengolahan. Sektor yang paling kecil penyerapan tenaga kerjanya adalah sektor listrik dan pertambangan.

Jika Sembilan lapangan pekerjaan dikelompokkan ke dalam tiga sektor utama, yaitu sektor primer, sekunder, dan tertier maka struktur penyerapan tenaga kerja dalam perekonomian Indonesia tahun 2017 menunjukkan bahwa sektor tertier menyerap tenaga kerja paling banyak 48,06%, sektor primer 30,83%, dan sektor sekunder 21,10%.

Jika PDRB diperhatikan menurut lapangan usaha, maka pada tahun 2017 terdapat lima sektor yang memberikan kontribusi



72,08% terhadap PDRB, yaitu sektor industri pengolahan 22,07%, sektor perdagangan 13,76%, sektor pertanian 13,20%, sektor transportasi 12,68%, dan sektor konstruksi 10,37%. Jika Sembilan lapangan usaha dikelompokkan ke dalam tiga sektor utama, maka pada tahun 2017 sektor tertier memberi kontribusi paling besar 45,04%, kemudian diikuti oleh sektor sekunder 33,58%, dan sektor primer 21,38%.

Struktur ekonomi Indonesia dilihat dari segi penyerapan tenaga kerja, sektor tertier menyerap tenaga kerja paling banyak dan terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, penyerapan tenaga kerja sektor primer menempati urutan kedua namun terus mengalami penurunan, sementara sektor sekunder tidak mengalami banyak perubahan. Hal ini menunjukkan bahwa transformasi struktur perekonomian Indonesia tidak konsisten dengan teori, di mana peran sektor sekunder tidak dapat mengambil alih peran sektor primer sehingga terjadi loncatan ke sektor tertier. Jika struktur ekonomi dilihat dari kontribusi output, maka sektor tertier juga memberikan kontribusi terbesar, kemudian diikuti oleh sektor sekunder, dan sektor primer. Kontribusi sektor tertier dan sekunder terus mengalami peningkatan, sementara kontribusi sektor primer terus mengalami penurunan, walaupun dari segi output ketiga sektor tersebut terus mengalami peningkatan.

Jika pekerja diperhatikan menurut tingkat pendidikan, maka pada tahun 2013 jumlah pekerja yang berpendidikan SMA ke bawah masih dominan (90,65%) yang terdiri dari SD ke bawah 47,72% dan SMP-SMA 42,93%, dan perguruan tinggi hanya 9,357%. Selanjutnya pada tahun 2017 jumlah pekerja yang berpendidikan SMA ke bawah mengalami penurunan dan masih

dominan (87,93%) yang terdiri dari SD ke bawah 42,12% dan SMP-SMA 45,81%, dan perguruan tinggi hanya 12,07%. Pekerja pada sektor primer didominasi oleh pekerja yang berpendidikan SD ke bawah, sedangkan pekerja yang bekerja pada sektor sekunder dan tertier didominasi oleh pekerja yang berpendidikan SMP ke atas.

Pekerja di Indonesia dapat dilihat menurut sektor ekonomi dan status pekerjaan. Pada tahun 2017 terdapat 42,97% pekerja yang bekerja pada sektor formal dan 57,03% pekerja yang bekerja pada sektor informal. Pekerja yang bekerja pada sektor formal dominan (90,47%) bekerja pada sektor sekunder dan tertier. Pekerja yang bekerja pada sektor informal dominan 46,88% bekerja pada sektor primer dan 38,44% bekerja pada sektor tertier. Hal ini menunjukkan bahwa pekerja di sektor formal dominan bekerja pada sektor tertier dan sekunder, sebaliknya pekerja pada sektor informal dominan bekerja pada sektor primer dan tertier.

Pada tahun 2017 Jumlah pekerja pada sektor formal yang berpendidikan SD ke bawah 21,23%, berpendidikan SMP dan SMA 54,61%, dan berpendidikan perguruan tinggi 24,16%. Pekerja pada sektor informal yang berpendidikan SD ke bawah 57,87%, berpendidikan SMP dan SMA 39,17%, dan berpendidikan perguruan tinggi 2,96 %.

Pekerja yang bekerja dapat dilihat apakah mereka bekerja penuh atau bekerja setengah menganggur. Pekerja dianggap bekerja penuh jika mereka bekerja minimal 35jam perminggu dan bekerja setengah menganggur jika hanya bekerja kurang dari 35 jam perminggu. Pada tahun 2013 terdapat 44.839.172 Orang (39,76%) yang bekerja kurang dari 35 jam perminggu dan tahun



2017 jumlah pekerja yang bekerja kurang dari 35 jam perminggu turun menjadi 36.051.475 orang (29,79%).

Produktivitas pekerja dapat dilihat menurut pulau yang terdiri dari Pulau Sumatera, Pulau Jawa, Pulau Bali dan Nusa Tenggara, Pulau Kalimantan, Pulau Sulawesi, dan Pulau Maluku dan Papua. di samping itu, produktivitas dapat juga dilihat menurut lapangan pekerjaan dan menurut sektor ekonomi. Produktivitas pekerja yang tinggi berada di Pulau Kalimantan, Pulau Jawa, dan Pulau Sumatera. Produktivitas pekerja di Pulau Kalimantan memiliki produktivitas tertinggi karena di Pulau Kalimantan terdapat banyak aktivitas pertambangan, di Pulau Jawa banyak aktivitas industry, di Pulau Sumatera banyak aktivitas perkebunan dan pertambangan. Pertumbuhan produktivitas pekerja menurut pulau tahun 2013-2017 menunjukkan bahwa terdapat empat pulau yang mengalami pertumbuhan produktivitas lebih tinggi dari pertumbuhan produktivitas total (3,31% pertahun), yaitu Pulau Sulawesi mengalami pertumbuhan produktivitas rata-rata 5,10%, Pulau Jawa 4,23%, Pulau Bali dan Nusa Tenggara 3,93%, dan Pulau Maluku dan Papua 3,63%. Sementara dua Pulau yang mengalami pertumbuhan produktivitas yang rendah, yaitu Pulau Sumatera 1,51%, dan Pulau Kalimantan 0,55%

Produktivitas pekerja di Indonesia dapat dilihat menurut sektor lapangan pekerjaan yang terdiri dari sembilan sektor. Pada tahun 2017 terdapat enam sektor yang memiliki produktivitas lebih tinggi dari produktivitas total (Rp 78.753 juta pertahun), yaitu secara berturut-turut sektor pertambangan Rp 560.239 juta, sektor listrik Rp 278.103 juta, sektor pengangkutan Rp 209.765 juta, sektor keuangan Rp 183.540 juta, sektor industri Rp 123.669

juta, dan sektor konstruksi Rp 121.417 juta. Sementara sektor yang memiliki produktivitas lebih rendah dari produktivitas total adalah sektor pertanian Rp 35.015 juta, sektor perdagangan 46.560 juta, dan sektor jasa-jasa Rp 52.914 juta. Dari Sembilan sektor, satu-satunya sektor yang mengalami pertumbuhan produktivitas selama lima tahun dengan angka pertumbuhan positif adalah sektor pertanian dengan angka pertumbuhan rata-rata 6,14% pertahun, sementara delapan sektor lainnya mengalami pertumbuhan yang berfluktuasi.

Jika Sembilan sektor lapangan pekerjaan dikelompokkan ke dalam tiga sektor utama, yaitu sektor primer, sekunder, dan tertier, maka dapat dilihat perbedaan produktivitas antar sektor. Pada tahun 2017, produktivitas pekerja sektor sekunder menempati produktivitas pekerja tertinggi Rp 125.333 juta, kemudian diikuti oleh sektor tertier Rp 73.794 juta, dan sektor primer Rp 54.603 juta. Pertumbuhan produktivitas sektor sekunder dan tertier berfluktuasi dari tahun ke tahun, sedangkan sektor primer, walaupun memiliki produktivitas terendah tetapi mengalami pertumbuhan yang terus meningkat dan stabil dari tahun ke tahun.

## **Tujuan Penulisan**

Tulisan ini bertujuan untuk:

- 1) Menjelaskan kondisi dan penyerapan tenaga kerja dalam perekonomian Indonesia yang dilihat menurut pulau, menurut lapangan pekerjaan, menurut status pekerjaan, menurut sektor, dan menurut jam kerja.



- 2) Menjelaskan kontribusi output dalam perekonomian Indonesia, baik dilihat menurut pulau maupun menurut lapangan usaha dan sektor ekonomi.
- 3) Menjelaskan struktur ekonomi Indonesia, baik dilihat dari penyerapan tenaga kerja maupun dilihat dari kontribusi output.
- 4) Menjelaskan kondisi produktivitas pekerja di Indonesia, baik menurut pulau, menurut lapangan pekerjaan, maupun menurut sektor ekonomi.
- 5) Menyusun kesimpulan dan rekomendasi kebijakan fiskal untuk meningkatkan produktivitas tenaga kerja di Indonesia.

### **Metode Penulisan**

Data yang digunakan dalam *policy brief* ini adalah data sekunder yang terdiri data tentang kondisi dan penyerapan tenaga kerja di Indonesia, kontribusi output (PDRB dan PDB) dalam perekonomian Indonesia, dan produktivitas tenaga kerja di Indonesia. Data tersebut diperoleh dari data Badan Pusat Statistik (BPS) Indonesia melalui publikasi Data Statistik Indonesia.

Analisis dilakukan dengan menggunakan pendekatan sektoral untuk melihat struktur ekonomi, di mana struktur ekonomi dapat dilihat baik dari segi penyerapan tenaga kerja dalam perekonomian Indonesia, maupun kontribusi output terhadap perekonomian Indonesia. Penyerapan tenaga kerja dilihat menurut pulau, lapangan pekerjaan, status pekerjaan, pendidikan tenaga kerja, dan jumlah jam kerja. Kontribusi output dapat dilihat menurut lapangan usaha, dan menurut pulau. Analisis yang dilakukan melalui pendekatan pulau, di mana

pulau dibagi/dikelompokkan menjadi enam pulau, yaitu: 1) Pulau Sumatera; 2.) Pulau Jawa; 3) Pulau Bali dan Nusa Tenggara; 4) Pulau Kalimantan; 5) Pulau Sulawesi; 6) Pulau Maluku dan Papua.

Analisis produktivitas tenaga kerja dilakukan dengan menggunakan pendekatan pulau, sektor lapangan pekerjaan, dan sektor ekonomi. Ukuran produktivitas adalah jumlah output (PDB dan PDRB) dibagi dengan jumlah tenaga kerja yang terserap pada masing-masing pulau, lapangan pekerjaan, dan sektor ekonomi pertahun. Berdasarkan data dan informasi tersebut, maka dapat disusun kesimpulan dan rekomendasi kebijakan fiskal untuk meningkatkan produktivitas tenaga kerja di Indonesia.

### ***Rational dan Ruang Lingkup***

Pada tahun 2017 jumlah penduduk yang masuk dalam kelompok usia kerja sebanyak 192.079.416 orang yang terdiri dari bukan angkatan kerja 64.016.670 orang (33,33 %) dan angkatan kerja 128.062.746 orang (66,67 %). Angkatan kerja yang bekerja 121.022.423 orang (94,50 %) dan yang menganggur 7.040.323 orang (5,50 %). Angka partisipasi angkatan kerja masih rendah dan angka pengangguran masih tinggi.

Perekonomian Indonesia mengalami pertumbuhan yang berfluktuasi, namun secara rata-rata tumbuh 5,11% pertahun pada periode 2013-2017. Pertumbuhan kesempatan kerja juga berfluktuasi dan mengalami pertumbuhan yang sangat rendah, yaitu hanya rata-rata 1,76% pertahun pada periode yang sama. Hal ini menunjukkan bahwa tidak terdapat konsistensi antara pertumbuhan ekonomi dengan pertumbuhan kesempatan kerja.





Pembangunan ekonomi Indonesia dapat dilihat berdasarkan penyerapan tenaga kerja dan kontribusi output menurut pulau. Penyerapan tenaga kerja tahun 2013 terkonsentrasi (79,01%) di Pulau Sumatera dan Jawa, yaitu 20,48% di Pulau Sumatera dan 58,53% di Pulau Jawa. Selanjutnya penyerapan tenaga kerja tahun 2017 terkonsentrasi (78,59%) di Pulau Sumatera dan Jawa, yaitu 21,18% di Pulau Sumatera dan 57,41% di Pulau Jawa. Pada tahun 2013 PDRB terkonsentrasi (79,84%) di Pulau Sumatera dan Jawa, yaitu 22,17% di Pulau Sumatera dan 57,67% di Pulau Jawa. Selanjutnya pada tahun 2017 PDRB terkonsentrasi (79,95%) di Pulau Sumatera dan Jawa, yaitu 21,36% di Pulau Sumatera dan 58,59% di Pulau Jawa. Hal ini menunjukkan bahwa kontribusi output dan penyerapan tenaga kerja di Pulau Sumatera dan Jawa hampir 80% yang luas wilayahnya hanya 32,18%, yaitu Pulau Sumatera 25,43% dan Pulau Jawa 6,75% dari luas wilayah Indonesia. Kontribusi output dan penyerapan tenaga kerja di luar Pulau Sumatera dan Jawa hanya sekitar 20% yang luas wilayahnya 67,82% dari luas wilayah Indonesia. Gambaran tersebut menunjukkan bahwa terjadi ketimpangan pembangunan antar pulau di Indonesia, baik dilihat dari penyerapan tenaga kerja maupun dilihat dari kontribusi output.

Jika jumlah pekerja diperhatikan menurut lapangan pekerjaan, maka pada tahun 2013 dari sembilan sektor lapangan pekerjaan terdapat empat lapangan pekerjaan yang menyerap tenaga kerja paling banyak, yaitu sektor pertanian 34,78%, sektor perdagangan 21,38%, sektor jasa-jasa 16,36%, dan sektor industry pengolahan 13,27%. Pada tahun 2017 penyerapan tenaga kerja sektor pertanian turun menjadi 29,68%, dan tiga sektor lainnya mengalami peningkatan penyerapan tenaga kerja, yaitu sektor perdagangan naik menjadi 23,28%, sektor jasa-jasa 16,92%, dan

sektor industri pengolahan 14,05%. Sektor yang paling kecil penyerapan tenaga kerjanya adalah sektor listrik dan pertambangan.

Jika sembilan lapangan pekerjaan dikelompokkan ke dalam tiga sektor utama, yaitu sektor primer, sekunder, dan tertier maka struktur penyerapan tenaga kerja dalam perekonomian Indonesia tahun 2013 didominasi oleh sektor tertier 44,83%, sektor primer 36,05%, dan sektor sekunder 19,12%. Selanjutnya pada tahun 2017 strukturnya tidak berubah, yaitu sektor tertier menyerap tenaga kerja paling banyak 48,06%, sektor primer 30,83%, dan sektor sekunder 21,10%. Penyerapan tenaga kerja sektor tertier dan sektor sekunder terus mengalami peningkatan, sebaliknya penyerapan tenaga kerja sektor primer terus mengalami penurunan.

Jika PDRB diperhatikan menurut lapangan usaha, maka pada tahun 2013 dari sembilan sektor lapangan usaha terdapat empat lapangan usaha yang memberi kontribusi paling banyak, yaitu sektor industri pengolahan 22,28%, sektor perdagangan 14,07%, sektor pertanian 13,62%, dan sektor transportasi 11,28%. Kemudian pada tahun 2017 terdapat lima sektor yang memberikan kontribusi terhadap PDRB lebih dari 10%, yaitu sektor industri pengolahan 22,07%, sektor perdagangan 13,76%, sektor pertanian 13,20%, sektor transportasi 12,68%, dan sektor konstruksi 10,37%. Sektor listrik dan pertambangan memberi kontribusi paling kecil. Sektor industri, sektor pertanian, dan sektor perdagangan perlu terus dikembangkan karena ketiga sektor ini dapat menyerap banyak tenaga kerja dan memberikan kontribusi yang besar terhadap PDRB.



Jika Sembilan lapangan usaha dikelompokkan ke dalam tiga sektor utama, yaitu sektor primer, sekunder, dan tertier maka struktur PDRB dalam perekonomian Indonesia tahun 2013 didominasi oleh sektor tertier 43,24%, sektor sekunder 33,19%, dan sektor primer 23,56%. Selanjutnya pada tahun 2017 strukturnya tidak berubah, yaitu sektor tertier memberi kontribusi 45,04%, sektor sekunder 33,58%, dan sektor primer turun mejadi 21,38%. Sektor sekunder atau sektor industri perlu terus dikembangkan karena sektor ini memiliki produktivitas lebih tinggi disbanding dengan sektor tertier dan sektor primer.

Struktur ekonomi Indonesia dilihat dari segi penyerapan tenaga kerja, sektor tertier menyerap tenaga kerja paling banyak dan terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, penyerapan tenaga kerja sektor primer menempati urutan kedua namun terus mengalami penurunan, sementara sektor sekunder tidak mengalami banyak perubahan. Hal ini menunjukkan bahwa transformasi struktur perekonomian Indonesia tidak konsisten dengan teori, di mana peran sektor sekunder tidak dapat mengambil alih peran sektor primer sehingga terjadi loncatan ke sektor tertier. Jika struktur ekonomi dilihat dari kontribusi output, maka sektor tertier juga memberikan kontribusi terbesar, kemudian disusul oleh sektor sekunder, dan sektor primer. Kontribusi sektor tertier dan sekunder terus mengalami peningkatan, sementara kontribusi sektor primer terus mengalami penurunan, walaupun dari segi output ketiga sektor tersebut terus mengalami peningkatan.

Jika pekerja diperhatikan menurut tingkat pendidikan, maka pada tahun 2013 jumlah pekerja yang berpendidikan SMA ke bawah masih dominan (90,65%) yang terdiri dari SD ke bawah

47,72% dan SMP-SMA 42,93%, dan perguruan tinggi hanya 9,357%. Selanjutnya pada tahun 2017 jumlah pekerja yang berpendidikan SMA ke bawah mengalami penurunan dan masih dominan (87,93%) yang terdiri dari SD ke bawah 42,12% dan SMP-SMA 45,81%, dan perguruan tinggi hanya 12,07%. Hal ini menunjukkan bahwa kualitas pekerja dilihat dari segi pendidikan masih relative rendah yang berdampak pada rendahnya produktivitas pekerja.

Jumlah pekerja tahun 2017 sebanyak 121.022.423 orang yang terserap pada sektor primer 30,83%, sektor sekunder 21,10%, dan sektor tertier 48,06%. Pekerja yang bekerja pada sektor primer berpendidikan SD ke bawah 68,65%, berpendidikan SMP dan SMA 29,80%, dan yang berpendidikan perguruan tinggi hanya 1,55%. Pekerja yang bekerja pada sektor sekunder berpendidikan SD ke bawah 38,50%, berpendidikan SMP dan SMA 55,64%, dan yang berpendidikan perguruan tinggi hanya 5,86%. Pekerja yang bekerja pada sektor tertier berpendidikan SD ke bawah 26,69 %, berpendidikan SMP dan SMA 51,76%, dan perguruan tinggi 21,55%. Hal ini menunjukkan bahwa terjadi perbedaan kualitas pekerja menurut sektor, di mana pekerja sektor primer didominasi oleh yang berpendidikan SD, sebaliknya sektor sekunder dan sektor tertier didominasi oleh pekerja yang berpendidikan SMP dan SMA. Kondisi ini berdampak pada terjadinya perbedaan produktivitas, yaitu produktivitas pekerja pada sektor primer lebih rendah dibanding dengan sektor sekunder dan tertier.

Pekerja di Indonesia dapat dilihat menurut sektor ekonomi dan status pekerjaan. Pada tahun 2017 jumlah pekerja sebanyak 121.022.423 orang yang terdiri dari 52.001.697 orang (42,97%)



bekerja pada sektor formal dan 69.020.726 orang (57,03%) bekerja pada sektor informal. Pekerja yang bekerja pada sektor formal terdiri dari 9,53% bekerja pada sektor primer, 29,63% bekerja pada sektor sekunder, dan 60,84% bekerja pada sektor tertier. Pekerja yang bekerja pada sektor informal terdiri dari 46,88% bekerja pada sektor primer, 14,68% bekerja pada sektor sekunder, dan 38,44% bekerja pada sektor tertier. Hal ini menunjukkan bahwa pekerja di sektor formal dominan bekerja pada sektor tertier dan sekunder, sebaliknya pekerja pada sektor informal dominan bekerja pada sektor primer dan tertier.

Tahun 2017 jumlah pekerja yang bekerja pada sektor formal sebanyak 42,97% dan sektor informal sebanyak 57,03%. Jumlah pekerja pada sektor formal yang berpendidikan SD ke bawah 21,23%, berpendidikan SMP dan SMA 54,61%, dan berpendidikan perguruan tinggi 24,16%. Pekerja sektor informal yang berpendidikan SD ke bawah 57,87%, berpendidikan SMP dan SMA 39,17%, dan berpendidikan perguruan tinggi 2,96 %. Hal ini menunjukkan bahwa pekerja pada sektor formal didominasi oleh pekerja yang memiliki pendidikan yang relative lebih tinggi, sebaliknya pekerja pada sektor informal didominasi oleh pekerja yang memiliki pendidikan yang lebih rendah.

Pekerja yang bekerja dapat dilihat apakah mereka bekerja penuh atau bekerja setengah menganggur. Pekerja dianggap bekerja penuh jika mereka bekerja minimal 35 jam perminggu dan bekerja setengah menganggur jika hanya bekerja kurang dari 35 jam perminggu. Pada tahun 2013 terdapat 44.839.172 Orang (39,76%) pekerja yang bekerja kurang dari 35 jam perminggu dan 67.921.900 orang (60,24%) pekerja yang bekerja penuh atau bekerja 35 jam ke atas perminggu. Selanjutnya pada tahun 2017

jumlah pekerja yang bekerja kurang dari 35 jam perminggu sebanyak 36.051.475 orang (29,79%) dan 84.970.948 orang (70,21%) bekerja penuh atau bekerja 35 jam ke atas perminggu. Jumlah pekerja yang bekerja setengah menganggur masih cukup tinggi, namun terus mengalami penurunan.

Produktivitas pekerja dapat dilihat menurut pulau yang terdiri dari Pulau Sumatera, Pulau Jawa, Pulau Bali dan Nusa Tenggara, Pulau Kalimantan, Pulau Sulawesi, dan Pulau Maluku dan Papua. Pada tahun 2013 produktivitas pekerja pertahun menunjukkan bahwa terdapat dua pulau yang menunjukkan produktivitas lebih tinggi dari produktivitas total (Rp 72.541 Juta), yaitu Pulau Kalimantan (Rp 112.295 juta), dan Pulau Sumatera (78.504 juta), Sementara empat pulau lainnya lebih rendah dari produktivitas total, yaitu Pulau Jawa (Rp 71.463 juta), Pulau Maluku dan Papua (Rp 68.912 juta), Pulau Sulawesi (Rp 59.885 juta), Pulau Bali dan Nusa Tenggara (Rp 36.899 juta). Pada tahun 2017 produktivitas menunjukkan bahwa terdapat tiga pulau yang menunjukkan produktivitas lebih tinggi dari produktivitas total (Rp 82.615 Juta), yaitu Pulau Kalimantan (Rp 114.645 juta), dan Pulau Jawa (84.305 juta), dan Pulau Sumatera (Rp 83.311 juta). Sementara tiga pulau lainnya lebih rendah dari produktivitas total, yaitu Pulau Maluku dan Papua (Rp 79.432 juta), Pulau Sulawesi (Rp 72.757 juta), dan Pulau Bali dan Nusa Tenggara (Rp 42.984 juta).

Pertumbuhan produktivitas pekerja menurut pulau tahun 2013-2017 menunjukkan bahwa terdapat empat pulau yang mengalami pertumbuhan produktivitas lebih tinggi dari pertumbuhan produktivitas total (3,31% pertahun), yaitu Pulau Sulawesi mengalami pertumbuhan produktivitas rata-rata 5,10%, Pulau Jawa 4,23%, Pulau Bali dan Nusa Tenggara 3,93%, dan



Pulau Maluku dan Papua 3,63%. Sementara dua Pulau yang mengalami pertumbuhan produktivitas yang rendah, yaitu Pulau Sumatera 1,51%, dan Pulau Kalimantan 0,55%

Produktivitas pekerja di Indonesia dapat dilihat menurut sektor lapangan pekerjaan yang dikelompokkan ke dalam Sembilan sektor. Pada tahun 2013 erdapat enam sektor dari Sembilan sektor yang memiliki produktivitas lebih besar dari produktivitas total (Rp 70.532 juta pertahun), yaitu secara berturut-turut sektor pertambangan Rp 554.560 juta, sektor listrik Rp 378.152 juta, sektor keuangan Rp 189.682 juta, Rp 176.066 juta, sektor konstruksi Rp 121.700 juta, dan sektor industry pengolahan Rp 118.448 juta. Sementara sektor yang memiliki produktivitas lebih rendah dari produktivitas total adalah sektor pertanian Rp 27.617 juta, sektor perdagangan Rp 46.431 juta, dan sektor jasa-jasa Rp 47.294 juta.

Selanjutnya pada tahun 2017 terdapat enam sektor yang mengalami produktivitas lebih tinggi dari produktivitas total (Rp 78.753 juta pertahun), yaitu secara berturut-turut sektor pertambangan Rp 560.239 juta, sektor listrik Rp 278.103 juta, sektor pengangkutan Rp 209.765 juta, sektor keuangan Rp 183.540 juta, sektor industry Rp 123.669 juta, dan sektor kunstruksi Rp 121.417 juta. Sementara sektor yang memiliki produktivitas lebih rendah dari produktivitas total adalah sektor pertanian Rp 35.015 juta, sektor perdagangan 46.560 juta, dan sektor jasa-jasa Rp 52.914 juta. Dari Sembilan sektor, satu-satunya sektor yang mengalami pertumbuhan produktivitas selama lima tahun dengan angka pertumbuhan positif adalah sektor pertanian dengan angka pertumbuhan rata-rata 6,14% pertahun,

sementara delapan sektor lainnya mengalami pertumbuhan yang berfluktuasi.

Jika Sembilan sektor lapangan pekerjaan dikelompokkan ke dalam tiga sektor utama, yaitu sektor primer, sektor sekunder, dan sektor tertier, maka dapat dilihat perbedaan produktivitas antar sektor. Produktivitas pekerja pertahun pada tahun 2013 menunjukkan bahwa produktivitas pekerja sektor sekunder menempati urutan tertinggi Rp 122.443 juta, kemudian diikuti oleh sektor tertier Rp 68.029 juta, dan sektor primer Rp 46.101 juta. Selanjutnya pada tahun 2017, produktivitas pekerja sektor sekunder masih menempati produktivitas pekerja tertinggi Rp 125.333 juta, kemudian diikuti oleh sektor tertier Rp 73.794 juta, dan sektor primer Rp 54.603 juta. Pertumbuhan produktivitas sektor sekunder dan tertier berfluktuasi dari tahun ke tahun, sedangkan sektor primer, walaupun memiliki produktivitas terendah tetapi mengalami pertumbuhan yang terus meningkat dan stabil dari tahun ke tahun.

Gambaran tersebut di atas menunjukkan bahwa terjadi ketimpangan-ketimpangan, baik ketimpangan antar pulau maupun ketimpangan antar sektor. Ketimpangan-ketimpangan tersebut berdampak pada terjadinya ketimpangan produktivitas pekerja, baik antar pulau maupun antar sektor, sehingga diperlukan intervensi kebijakan pemerintah untuk mengatasi masalah tersebut.





## **Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan**

### **Kesimpulan**

- 1) Perekonomian Indonesia mengalami pertumbuhan yang berfluktuasi, namun secara rata-rata tumbuh 5,11% pertahun pada periode 2013-2017.
- 2) Pertumbuhan kesempatan kerja berfluktuasi dan mengalami pertumbuhan yang sangat rendah, yaitu hanya tumbuh rata-rata 1,76% pertahun pada periode 2013-2017. Terbatasnya penyediaan lapangan kerja baru menyebabkan angka pengangguran masih cukup tinggi, yaitu rata-rata 5,88% pertahun pada periode yang sama.
- 3) Pulau Jawa dan Sumatera menyerap hampir 80% dari seluruh tenaga kerja di Indonesia.
- 4) Kontribusi output dalam perekonomian Indonesia disumbang hampir 80% oleh Pulau Jawa dan Sumatera.
- 5) Penyerapan tenaga kerja menurut lapangan pekerjaan masih didominasi oleh empat lapangan pekerjaan yaitu sektor pertanian, sektor perdagangan, sektor jasa-jasa, dan sektor industri pengolahan. Penyerapan tenaga kerja pada lima sektor/lapangan pekerjaan lainnya masih kecil.
- 6) Struktur penyerapan tenaga kerja dalam perekonomian Indonesia menurut sektor didominasi oleh sektor tertier, kemudian diikuti oleh sektor primer, dan sektor sekunder.
- 7) Terdapat lima lapangan usaha yang memberi kontribusi paling besar terhadap PDRB, yaitu sektor industri pengolahan, sektor perdagangan, sektor pertanian, dan

sektor transportasi. Sedangkan empat lapangan usaha lainnya masih memberikan kontribusi kurang dari 10%.

- 8) Struktur PDRB dalam perekonomian Indonesia didominasi oleh sektor tertier, kemudian diikuti oleh sektor sekunder, dan sektor primer.
- 9) Pendidikan tenaga kerja di Indonesia masih relatif rendah, yaitu masih lebih dari 40% berpendidikan SD ke bawah. Tenaga kerja yang berpendidikan SD ke bawah dominan bekerja pada sektor primer, sementara tenaga kerja yang berpendidikan SMP ke atas dominan bekerja pada sektor sekunder dan tertier.
- 10) Tenaga kerja yang bekerja masih didominasi oleh pekerja yang berstatus informal. Pekerja yang bekerja pada sektor formal dominan bekerja pada sektor tertier dan sekunder, sebaliknya tenaga kerja yang bekerja pada sektor informal dominan bekerja pada sektor primer dan tertier.
- 11) Tenaga kerja yang bekerja pada sektor formal dominan berpendidikan SMP ke atas (78,77%), sebaliknya tenaga kerja yang bekerja pada sektor informal dominan berpendidikan SD ke bawah (57,87%).
- 12) Pada tahun 2017 masih terdapat sebanyak 36.051.475 orang (29,79%) tenaga kerja yang bekerja setengah menganggur atau bekerja kurang dari 35 jam perminggu.
- 13) Produktivitas tenaga kerja di Indonesia menurut pulau tertinggi terdapat di Pulau Kalimantan, kemudian diikuti oleh Pulau Jawa, Pulau Sumatera, Pulau Maluku dan Papua, Pulau Sulawesi, dan Pulau Bali dan Nusa Tenggara.



- 14) Pertumbuhan produktivitas pekerja menurut pulau tahun 2013-2017 menunjukkan bahwa terdapat empat pulau yang mengalami pertumbuhan produktivitas lebih tinggi dari pertumbuhan produktivitas total (3,31% pertahun), yaitu Pulau Sulawesi mengalami pertumbuhan produktivitas rata-rata 5,10%, Pulau Jawa 4,23%, Pulau Bali dan Nusa Tenggara 3,93%, dan Pulau Maluku dan Papua 3,63%. Sementara dua Pulau yang mengalami pertumbuhan produktivitas yang rendah, yaitu Pulau Sumatera 1,51%, dan Pulau Kalimantan 0,55%
- 15) Produktivitas pekerja di Indonesia dapat juga dilihat menurut sektor lapangan pekerjaan yang dikelompokkan ke dalam Sembilan sektor. Pada tahun 2017 terdapat enam sektor yang memiliki produktivitas lebih tinggi dari produktivitas total (Rp 78.753 juta pertahun), yaitu secara berturut-turut sektor pertambangan Rp 560.239 juta, sektor listrik Rp 278.103 juta, sektor pengangkutan Rp 209.765 juta, sektor keuangan Rp 183.540 juta, sektor industry Rp 123.669 juta, dan sektor konstruksi Rp 121.417 juta. Sementara sektor yang memiliki produktivitas lebih rendah dari produktivitas total adalah sektor pertanian Rp 35.015 juta, sektor perdagangan Rp 46.560 juta, dan sektor jasa-jasa Rp 52.914 juta. Dari Sembilan sektor, satu-satunya sektor yang mengalami pertumbuhan produktivitas selama lima tahun dengan angka pertumbuhan positif adalah sektor pertanian dengan angka pertumbuhan rata-rata 6,14% pertahun, sementara delapan sektor lainnya mengalami pertumbuhan yang berfluktuasi.

16) Pada tahun 2017, produktivitas tenaga kerja tertinggi berada pada sektor sekunder, kemudian diikuti oleh sektor tertier dan sektor primer. Pertumbuhan produktivitas sektor sekunder dan tertier berfluktuasi dari tahun ke tahun, sedangkan sektor primer, walaupun memiliki produktivitas terendah tetapi mengalami pertumbuhan yang terus meningkat dan stabil dari tahun ke tahun.

### **Rekomendasi Kebijakan**

- 1) Pengembangan pembangunan infrastruktur di luar Pulau Jawa dan Pulau Sumatera perlu terus ditingkatkan untuk memperlancar aktivitas ekonomi, mendorong terciptanya perluasan lapangan kerja baru, mendorong peningkatan produktivitas, dan pertumbuhan ekonomi serta mengurangi ketimpangan pembangunan antar pulau dan antar sektor.
- 2) Pengembangan sektor pertanian (pertanian tanaman pangan, perkebunan, dan perikanan) terutama pada daerah-daerah yang memiliki potensi besar untuk meningkatkan produksi pertanian guna mendorong peningkatan ketahanan, kemandirian, dan swasembada pangan. Peningkatan produksi pertanian juga ditujukan untuk meningkatkan penyediaan bahan baku industri yang mengolah hasil-hasil pertanian dan mendorong peningkatan produktivitas petani.
- 3) Pengembangan sektor industri, terutama industri yang menggunakan bahan baku hasil-hasil pertanian sebagai bahan bakunya. Pengembangan industri ini dapat



memajukan sektor pertanian (*backward linkage*) dan meningkatkan penyediaan pangan hasil industri berbahan baku hasil pertanian (*forward linkage*).

- 4) Pengembangan infrastruktur untuk memperlancar arus transportasi untuk mendukung kelancaran jaringan pemasaran dan perdagangan untuk meningkatkan mobilitas barang-barang hasil pertanian dan industri agar dapat sampai kekonsumen tepat waktu.
- 5) Penyediaan fasilitas kredit dengan persyaratan sederhana dan bunga kredit rendah untuk mendukung pengembangan usaha mikro, kecil, dan menengah di sektor pertanian, industri dan perdagangan.
- 6) Pelatihan tenaga kerja yang belum bekerja untuk memberikan ketrampilan dasar dalam mempersiapkan tenaga wirausaha di sektor pertanian, industri, transportasi, perdagangan, dan jasa-jasa lainnya dalam skala usaha mikro, kecil, dan menengah.
- 7) Pelatihan tenaga kerja yang sudah bekerja, terutama yang bekerja pada sektor informal dan masih bekerja setengah menganggur untuk meningkatkan keterampilan sesuai dengan lapangan kerja masing-masing guna meningkatkan produktivitasnya.
- 8) Pelatihan teknologi terapan bagi alumni, baik alumni SMA, alumni diploma, maupun alumni perguruan tinggi untuk memberikan ketrampilan dasar dan praktis untuk menjadi wirausahawan muda pada berbagai sektor pada skala usaha mikro, kecil, dan menengah.

- 9) Peningkatan kualitas sumberdaya manusia perlu terus dilakukan pada berbagai sektor melalui pendidikan dan pelatihan teknologi terapan pada bidang produksi sesuai potensi daerah masing-masing, terutama pada daerah-daerah dan sektor-sektor yang masih memiliki produktivitas pekerja rendah.
- 10) Pendampingan, penguatan, dan pengembangan kemampuan manajerial serta dukungan permodalan bagi usaha mikro, kecil, dan menengah perlu terus ditingkatkan untuk meningkatkan skala usaha dan produktivitas.
- 11) Penyediaan infrastruktur pendidikan, baik jumlah maupun kualitasnya untuk meningkatkan akses masyarakat terhadap pendidikan, terutama pendidikan menengah, pendidikan vokasi, dan pendidikan tinggi.
- 12) Penyederhanaan regulasi proses perizinan yang dapat mendukung tumbuh dan berkembangnya usaha-usaha pada skala usaha mikro, kecil, dan menengah bagi generasi muda.
- 13) Pemerintah perlu mempertimbangkan peningkatan alokasi dana transfer, terutama Dana Alokasi Khusus (DAK) kepada daerah-daerah yang masih tertinggal di luar Pulau Jawa dan Sumatera untuk mengurangi kesenjangan antar pulau dan antar sektor.









# STIMULUS FISKAL DAN PRODUKTIVITAS TENAGA KERJA INDONESIA

**Dr. Irawan, S.E., M.Si**

*Ekonom Kementerian Keuangan Provinsi Kalimantan Tengah*

## **Latar Belakang**

Gejolak perekonomian global masih menjadi tantangan bagi negara berkembang, termasuk Indonesia. Tren penguatan mata uang dolar AS masih terus terjadi di tengah berlanjutnya normalisasi moneter Amerika Serikat dan penguatan ekonomi negara tersebut. Berbagai sentimen negatif yang bersumber dari ketidakpastian kebijakan dan geopolitik turut memberi tekanan pada sektor keuangan global. Dengan latar belakang global yang kurang kondusif tersebut, Indonesia tetap mampu menjaga fundamental ekonomi yang ditunjukkan oleh pertumbuhan ekonomi yang sehat serta inflasi yang terkendali. Kinerja fiskal yang solid juga menjadi salah satu fondasi utama yang mendukung terjaganya stabilitas perekonomian domestik.

Di tengah gejolak perekonomian, ketahanan fiskal Indonesia tetap solid. Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sampai dengan Agustus 2018 menunjukkan capaian yang lebih baik dibandingkan periode yang sama tahun sebelumnya. Hal ini tercermin dari membaiknya defisit anggaran dan keseimbangan

primer yang jauh lebih rendah dibandingkan dua tahun terakhir. Membaiknya defisit anggaran dan keseimbangan primer ini dipengaruhi oleh kinerja pendapatan yang membaik didukung oleh peningkatan aktivitas ekonomi dan perbaikan kepatuhan. Penyerapan Belanja Negara juga menunjukkan kinerja terbaik dalam tiga tahun terakhir terutama dipengaruhi oleh percepatan realisasi belanja Bantuan Sosial untuk menjaga konsumsi masyarakat. Hingga akhir tahun diperkirakan kesehatan APBN akan tetap terjaga dengan defisit di kisaran 2,12 persen terhadap PDB.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019, memiliki sasaran meningkatkan capaian melalui produktivitas yang tinggi dan daya saing, agar Indonesia memiliki kesiapan menghadapi persaingan global. Adalah Indeks Daya Saing, sebagai salah satu indikator pencapaian pembangunan nasional. *World Economic Forum (WEF) 2016*, melaporkan bahwa Indeks Daya Saing Indonesia adalah 4,52. Angka ini menunjukkan bahwa posisi daya saing Indonesia masih lebih rendah dari negara tetangga di Asia Tenggara, seperti Thailand, Malaysia, dan Singapura, dan berada pada posisi nomor 41 diantara 138 negara. Salah satu penyebab rendahnya daya saing Indonesia dibanding dengan negara-negara Asean lainnya adalah rasio presentase angka partisipasi kasar yang mendaftar di perguruan tinggi masih rendah (< 40%). Angka ini menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dan usia kuliah yang mendaftar di perguruan tinggi di Indonesia masih rendah dibanding negara Asean lainnya seperti Malaysia, Singapore dan Thailand pada kisaran di atas 40%.



Masalah rendahnya akses masyarakat ke perguruan tinggi karena rendahnya tingkat pendapatan di satu sisi, dan di sisi lain semakin mahal biaya yang harus dikeluarkan oleh masyarakat untuk mengenyam pendidikan pada level yang lebih tinggi. Konstitusi telah mengamanatkan bahwa alokasi anggaran sektor pendidikan dalam APBN adalah sebesar 20%, namun besaran anggaran tersebut lebih fokus pada pendidikan dasar wajib 12 tahun. Kinerja sektor pendidikan pada dasarnya diharapkan untuk meningkatkan kemampuan dan skill tenaga kerja sebagai salah satu dari faktor produksi (faktor input) untuk menghasilkan output yang berkualitas dan berdaya saing di pasar domestik dan pasar global. Tingkat pendidikan yang tinggi yang dimiliki dari setiap tenaga kerja diharapkan mampu memainkan peran sebagai salah satu faktor input untuk menghasilkan output untuk pada akhirnya menciptakan produktivitas yang tinggi pula.

Kebijakan fiskal yang diterapkan oleh pemerintah melalui postur APBN sejak tahun 2015, Pemerintah fokus memprioritaskan pembangunan infrastruktur yang diikuti upaya menurunkan tingkat kemiskinan dan kesenjangan antar wilayah dengan tetap menjaga pengelolaan fiskal yang sehat dan berkelanjutan. Indikator-indikator makroekonomi tersebut pada gilirannya meningkatkan kualitas sumber daya manusia karena mempunyai akses yang cukup luas untuk meningkatkan kemampuan dan profesionalisme melalui jenjang pendidikan formal maupun informal. Dengan demikian kebijakan fiskal melalui beberapa stimulus diharapkan menjadi sebuah instrumen dalam mengatasi berbagai permasalahan bangsa, termasuk diantaranya daya saing.

## **Kebijakan Fiskal Sisi Belanja**

Pemerintahan Kabinet Kerja untuk mewujudkan Nawacita yang menjadi komitmen Pemerintah dan dituangkan dalam postur APBN setiap tahun sejak tahun 2015 sampai 2017, khususnya postur APBN tahun 2017 membangun semangat dengan fokus pada pembangunan infrastruktur yang diikuti upaya menurunkan tingkat kemiskinan dan kesenjangan antar wilayah dengan tetap menjaga pengelolaan fiskal yang sehat dan berkelanjutan. Gejolak ekonomi diberbagai belahan dunia masih terasa sampai saat ini dan cukup memberi andil dalam mempengaruhi perekonomian nasional, seperti pertumbuhan ekonomi yang melambat dan beberapa indikator makro ekonomi lainnya.

Kebijakan pemerintah dalam hal ini Kementerian Keuangan dalam menyusun APBN menganut prinsip realistis, kredibel, berkualitas dan berkelanjutan sehingga ke depan dapat menjadi instrumen dalam mengatasi berbagai permasalahan bangsa. Kebijakan fiskal tetap mampu memberikan stimulus kepada perekonomian domestik tanpa mengorbankan kredibilitas dan keberlanjutan. Peningkatan belanja negara di dalam APBN 2017 diarahkan pada peningkatan belanja infrastruktur, serta keberpihakan yang jelas untuk kepentingan masyarakat khususnya kepada masyarakat tidak mampu. Demikian halnya kebijakan tentang efisiensi belanja, pemerintah terus melakukannya untuk mendorong agar belanja negara lebih berkualitas antara lain melalui penghematan belanja barang dan belanja yang tidak prioritas, subsidi yang lebih tepat sasaran, serta mendorong pembangunan infrastruktur daerah melalui anggaran Dana Bagi Hasil (DBH) dan Dana Alokasi Umum (DAU).



Jadi fokus utama pemerintah adalah bagaimana kebijakan fiskal yang ada benar-benar tepat sasaran dengan berbagai stimulus fiskal untuk menjaga dan meningkatkan performa perekonomian, melalui peningkatan kinerja indikator makro ekonomi.

Salah satu stimulus fiskal yang diharapkan untuk menjaga dan meningkatkan kinerja perekonomian adalah melalui kebijakan fiskal dari sisi belanja berbasis fungsi, seperti diuraikan pada tabel berikut:

**Tabel 1.** Belanja Negara menurut Fungsi

No.	Jenis Belanja	2016		2017		Keterangan
		Nilai (Trilyun Rp)	Share (%)	Nilai (Trilyun Rp)	Share (%)	
1.	Ekonomi	331,0	25,3%	310,8	23,8%	Turun
2.	Perlindungan Lingkungan Hidup	11,0	0,8%	11,9	0,9%	Naik
3.	Perumahan dan Fasilitas	34,3	2,6%	29,7	2,3%	Turun
4.	Kesehatan	66,1	5,1%	61,7	4,7%	Turun
5.	Pariwisata	5,9	0,4%	5,4	0,4%	Turun
6.	Agama	9,8	0,7%	9,7	0,7%	Turun
7.	Pendidikan	143,3	11,0%	143,1	10,9%	Turun
8.	Perlindungan Sosial	150,8	11,5%	157,7	12,0%	Naik
9.	Pelayanan Umum	322,6	24,70%	355,8	27%	Naik
10.	Pertahanan	109,8	8,3%	108,3	8,2%	Turun
11.	Ketertiban dan Keamanan	122,9	9,4%	121,6	9,2%	Turun

Sumber: APBN 2017

Tabel 1 diatas memberi gambaran bahwa betapa kebijakan fiskal yang diterapkan oleh pemerintah melalui pendekatan fungsi anggaran belanja senantiasa merujuk pada sasaran yang ingin dicapai dari keseluruhan sistem perekonomian nasional dengan pengelolaan APBN yang kredibel dan *prudent*. Walaupun diakui bahwa 9 dari 11 jenis belanja berdasarkan fungsi tahun 2016-2017 mengalami penurunan, baik nilai maupun presentase terhadap total belanja negara yang tumbuh secara rata-rata 5,4% kurun waktu 2012-2017.

Kebijakan fiskal dari sisi belanja melalui pendekatan fungsi, seperti halnya fungsi pendidikan dimaksudkan sebagai salah satu stimulus yang akan menimbulkan dampak langsung terhadap peningkatan produktivitas tenaga kerja, khususnya bagi tenaga kerja terdidik. Tabel 1 menunjukkan bahwa belanja Negara untuk sektor ini mengalami penurunan, seiring dengan adanya penyesuaian dalam APBN-P tahun 2017. Pada bagian lain bahwa kebijakan fiskal dengan belanja negara berbasiskan sasaran variasi stimulus untuk meningkatkan kinerja sektor pendidikan di mana belanja Negara sektor pendidikan dialokasikan melalui tunjangan Profesi Guru, diantaranya tunjangan profesi guru PNSD sebanyak 1,3 juta guru, tunjangan khusus guru PNSD di daerah khusus sebanyak 41,6 ribu Guru, tunjangan sertifikasi Dosen kepada 107,7 ribu dosen. Stimulus KIP (Kartu Indonesia Pintar) sebanyak 19,7 juta siswa dengan rincian: untuk SD sebesar Rp.450 ribu/siswa/tahun, SMP sebesar Rp.750 ribu/siswa/pertahun dan SMA/SMK sebesar Rp.1juta/siswa/tahun.

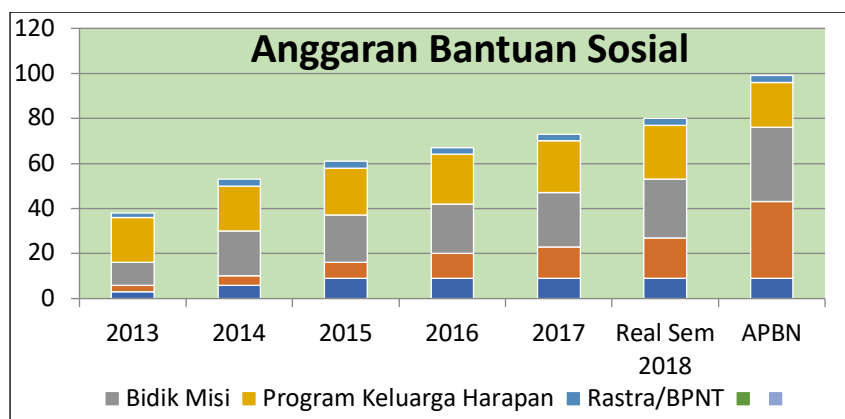
Terhadap kelompok di perguruan tinggi melalui melalui stimulus Bantuan Bidik Misi kepada 362,7 ribu mahasiswa yang tersebar



di berbagai perguruan tinggi di Indonesia, dengan rincian untuk Perguruan Tinggi sebesar Rp.2,4juta/mahasiswa/semester, untuk mahasiswa penerima bantuan sebesar Rp.3,9juta/mahasiswa/semester. Jenis belanja berdasarkan sasaran lainnya adalah Bantuan Operasional Sekolah untuk menysasar sebanyak 55,7 juta siswa, mulai dari tingkat SD sampai SMA/SMK dan MI dan MTs. Juga dalam rangka mendukung penyiapan infrastruktur pembelajaran, belanja negara menysasar rehabilitasi ruang kelas sebanyak 54.739 ruang di pusat bagi sekolah umum dan agama, serta 27.140 ruang di daerah bagi SD, SMP dan SMA. (APBN, 2017).

Sejalan dengan komitmen kuat pemerintah untuk memberikan kases yang lebih luas kepada masyarakat untuk meningkatkan taraf hidupnya melalui berbagai kesempatan, kebijakan fiskal, khususnya belanja negara melalui stimulus bantuan sosial seperti disajikan pada gambar berikut (Nazara, 2019).

**Gambar 1.** Share Pengeluaran Pemerintah terhadap PDB tahun 2013-2019



Secara umum dapat diuraikan bahwa gambar 1 di atas menunjukkan variasi stimulus belanja negara untuk mendorong peran kinerja masyarakat melalui program-program yang dirancang secara matang untuk mencapai sasaran pengentasan kemiskinan, pertumbuhan ekonomi yang stabil dan peningkatan produktivitas serta daya saing bangsa.

### **Stimulus Fiskal dan Produktivitas Tenaga Kerja**

Kebijakan fiskal merupakan salah satu kebijakan dalam perekonomian yang dilakukan oleh pemerintah melalui instrumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) melalui persetujuan DPR. APBN merupakan instrumen untuk mengatur pengeluaran dan pendapatan negara dalam rangka membiayai pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pendapatan nasional, mencapai stabilitas perekonomian, dan menentukan arah serta prioritas pembangunan secara umum.

Kebijakan anggaran ditujukan untuk mendukung kegiatan ekonomi nasional dalam memacu pertumbuhan, menciptakan dan memperluas lapangan kerja, meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dan mengurangi kemiskinan. Perkembangan berbagai faktor eksternal yang penuh ketidakpastian (*uncertainty*) dan sulit diprediksikan (*unpredictable*) mewarnai situasi perekonomian pada akhir-akhir ini. Ketidakpastian kondisi perekonomian dunia memberikan dampak yang signifikan pada perkembangan perekonomian Indonesia.





Dalam kurun waktu 3 tahun terakhir, kebijakan fiskal yang dituangkan dalam APBN bertujuan untuk mendorong Investasi dan Daya Saing Melalui Pembangunan (Investasi) Sumber Daya Manusia. Kebijakan fiskal ditandai dengan politik anggaran yang dialokasikan sebagai stimulus pertumbuhan ekonomi. Alokasi anggaran dalam APBN-P 2016 sebesar Rp. 1.306,7 trilyun meningkat menjadi Rp. 1.315.5 trilyun pada tahun 2017, atau terjadi peningkatan sebesar 5,9 %. Peningkatan anggaran dalam APBN 2016-2017, kemudian diterjemahkan melalui politik anggaran sektor pendidikan sebagai agen peningkatan produktivitas tenaga kerja. Tabel 1 menunjukkan bahwa kondisi APBN 2016-2017 juga masih dipengaruhi oleh kondisi perekonomian global yang masih bergejolak, sehingga ikut mempengaruhi perekonomian sehingga proses penyusunan APBN merujuk pada kondisi ekonomi domestik dengan konsep realistis dan hati-hati.

Seiring dengan ketahanan ekonomi nasional yang masih stabil walaupun pertumbuhan ekonomi melambat, namun pemerintah tetap berkomitmen dan optimis untuk menyusun APBN dengan asumsi makro yang kuat, sehingga postur APBN tahun 2018 dan 2019 mengalami peningkatan dari tahun 2016-2017. Peningkatan pagu anggaran dalam postur APBN 2018 dan 2019 juga berdampak pada peningkatan anggaran sektor pendidikan. Anggaran sektor pendidikan dalam dua tahun terakhir tumbuh sebesar 13,2 % (2018 = 434,6 T naik menjadi 492,5 T tahun 2019).

Salah satu Strategi dan tujuan APBN 2019 adalah melaksanakan belanja negara yang produktif dan diarahkan untuk mendorong peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM), penguatan program perlindungan sosial, percepatan pembangunan

infrastruktur, reformasi birokrasi, serta penguatan desentralisasi fiskal. (Dirjen Anggaran, 2019). Adioetomo (2019) menyebutkan bahwa ada hubungan yang signifikan antara produktivitas dengan sumber daya manusia. Di mana program pengembangan sumber daya manusia (*human capital development*) akan mendorong produktivitas dan tingkat kompetitif/daya saing suatu negara.

Pasar tenaga kerja di Indonesia terus mengalami perkembangan selama tahun 2014 dan 2015, di mana pekerjaan mengalami pertumbuhan sedangkan pengangguran terbuka mengalami penurunan. Walaupun sebagian besar tren yang ada bersifat positif, namun perlu dicatat bahwa hasil pekerjaan akan terus berfluktuasi dari kuartal ke kuartal, dikarenakan oleh faktor-faktor yang bersifat musiman dan perputaran pasar tenaga kerja. Fluktuasi di bidang pekerjaan cenderung diakibatkan oleh ketidakaktifan ketimbang pengangguran, di mana arus keluar dari pekerjaan untuk menjadi tidak aktif lebih tinggi dibandingkan arus keluar dari pekerjaan untuk menjadi pengangguran. Tren ini menunjukkan persoalan struktural di pasar tenaga kerja Indonesia, dan menegaskan pentingnya kebijakan dan program pasar tenaga kerja untuk memfasilitasi alat kelengkapan pasar tenaga kerja dengan menyediakan layanan pekerjaan dan manfaat terkait bagi pekerja yang masih menganggur.

Produktivitas pekerja mengalami peningkatan secara perlahan dari waktu ke waktu, yang ditandai oleh produktivitas di sektor pengolahan dua kali lipat dari total produktivitas di negeri ini secara keseluruhan. Sektor manufaktur atau pengolahan sangat bervariasi, karena ada perbedaan produktivitas yang besar antara



perusahaan skala besar dan menengah dengan usaha mikro dan kecil. Sebagai contoh, dari tahun 2008 hingga 2012, produktivitas perusahaan skala besar dan menengah tumbuh rata-rata sebesar 4,1 persen, sedangkan tingkat pertumbuhan produktivitas sektor pengolahan secara keseluruhan berjalan relatif stabil. Upah pekerja di perusahaan-perusahaan besar ini juga meningkat, namun tingkat pertumbuhan pekerjaan di perusahaan-perusahaan ini masih berjalan lambat. Oleh karena itu, tantangan pentingnya adalah mendukung perluasan perusahaan pengolahan skala besar, agar dapat memperkuat produktivitas di negeri ini secara keseluruhan (ILO, 2015)

Perubahan dalam komposisi ekonomi berdasarkan sektor membutuhkan investasi di dua bidang utama, termasuk investasi di bidang akses dan infrastruktur produktif, serta investasi di bidang lembaga pasar tenaga kerja yang mampu mendukung pengembangan sumber daya manusia (SDM). Investasi di bidang lembaga pasar tenaga kerja untuk mendukung peningkatan produktivitas pekerja masih kurang dan membutuhkan perhatian yang lebih besar. Secara khusus, investasi di bidang BLK dan lembaga penetapan upah akan menjadi faktor penting untuk memperoleh manfaat pertumbuhan yang akan dinikmati penduduk Indonesia.

Walaupun investasi di bidang pendidikan dan keterampilan penting dalam memperkuat kondisi ekonomi secara keseluruhan dan pasar tenaga kerja, namun ada banyak strategi lain yang dapat mendukung peningkatan produktivitas. Sebagai contoh, jumlah jam kerja memiliki dampak terhadap kesehatan dan produktivitas pekerja. Oleh karena itu, memahami tren jam kerja,

terutama jam kerja yang berlebihan, adalah penting dalam memantau kondisi kerja dan meningkatkan produktivitas.

Stimulus fiskal melalui alokasi belanja untuk pengembangan sumber daya pendidik melalui program tunjangan profesi mulai dari kelompok pendidik dasar (guru) sampai pada kelompok pendidik perguruan tinggi (dosen) akan menjadi motivasi tersendiri untuk meningkatkan kemampuan dan kinerja guna mempersiapkan sumber daya manusia yang terdidik menuju peningkatan produktivitas dan daya saing (*productivity and competitiveness*). Pada akhirnya bahwa dengan produktivitas tenaga kerja yang tinggi, akan diperoleh nilai tambah (*added value*) oleh setiap pekerja untuk mencerminkan efektifitas dan efisiensi tenaga kerja dalam berproduksi dan pendapatan (*sale*) dari output yang dihasilkan.

## **Rekomendasi**

Memperhatikan beberapa uraian pada bagian terdahulu, berikut disajikan beberapa rekomendasi sebagai berikut:

- 1) Indonesia membutuhkan sebuah sistem penganggaran yang *prudent* untuk meningkatkan partisipasi dan akses yang lebih luas ke pendidikan yang lebih tinggi.
- 2) Upaya stimulasi perekonomian melalui peningkatan belanja, termasuk sektor pendidikan perlu diimbangi dengan kajian yang mendalam agar keseimbangan primer antara penerimaan dan pengeluaran masih dalam batas toleransi.
- 3) Belanja negara untuk sektor bantuan sosial yang cenderung meningkat dalam postur APBN perlu dan seyogyanya dilakukan dalam kerangka urgensi dan tepat



sasaran, sehingga stimulus fiskal memberikan dampak bagi perekonomian nasional.

- 4) Stimulus fiskal melalui program Bidik Misi dan Indonesia Pintar secara konsisten dan tepat sasaran pada gilirannya mendorong peningkatan produktivitas, manakala pemerintah melakukan pengawalan secara baik dalam mengukur kinerja setiap tenaga kerja.

### **Referensi**

Anonim,...2016. Direktorat Bina Produktivitas, Direktorat Jenderal Pembinaan Pelatihan dan Produktivitas, Kemnaker. 2016.

....., APBN 2016, 2017, 2018 dan 2019

Suahasil Nazara, 2019. The Effectivness of Social Assistance Spending for the Poor in Indonesia. Indonesia-Australia HLPD, BKF-Kemenkeu. 2019

Sri Moertiningsih Adioetomo, 2019. Demographic Change and (the underlying) Economic Transformation. Indonesia-Australia HLPD, BKF-Kemenkeu. 2019

International Labor Organization 2015. Tren Tenaga Kerja dan Sosial di Indonesia. ILO. Edisi pertama, 2015.





# **TARGETED FISCAL POLICY UNTUK MENDORONG PRODUKTIVITAS MODAL MANUSIA DAN MENURUNKAN DISPARITAS KESEMPATAN KERJA ANTAR WILAYAH DI INDONESIA**

**Akhmad Syakir Kurnia, S.E., M.Si., Ph.D**

*Ekonom Kementerian Keuangan Provinsi Jawa Tengah*

## **Abstrak**

Rendahnya produktivitas modal manusia dengan kesenjangan kesempatan kerja antar wilayah merupakan satu di antara isu kritis struktur ekonomi Indonesia. Pada saat yang modal manusia bersama dengan teknologi merupakan faktor yang esensial untuk mendorong kapasitas pertumbuhan jangka panjang. Paper ini membahas faktor penyebab rendahnya produktivitas modal manusia dari sisi struktur dan kelembagaan, untuk selanjutnya merumuskan kerangka kerja kebijakan untuk mengatasi kendala struktural dan kelembagaan tersebut melalui *targeted fiscal policy*. Mengingat kompleksitas persoalan struktur dan kelembagaan ekonomi dalam sistem fiskal yang desentralistik, paper ini menempatkan *targeted fiscal policy* tersebut dengan bingkai teori desentralisasi.

**Kata Kunci:** modal manusia, produktivitas, kesenjangan kesempatan kerja, desentralisasi, insentif fiskal, *targeted fiscal policy*.

## Pendahuluan

Struktur demografi Indonesia didominasi oleh penduduk usia kerja (*working-age population*). Namun, faktor demografi tersebut belum optimal berkontribusi pada pertumbuhan dalam jangka panjang. Hal tersebut dikarenakan beberapa isu strategis terkait kesempatan kerja dan angkatan kerja Indonesia mencakup (1) produktivitas yang rendah, (2) disparitas kesempatan kerja yang tinggi antar wilayah di Indonesia, (3) *mismatch* antara tuntutan kompetensi dengan ketersediaan tenaga kerja, dan (4) *gap mismatch* yang semakin lebar dalam lingkungan strategis revolusi industri 4.0. Jika isu strategis tersebut tidak mendapatkan layanan publik yang memadai, momentum usia produktif akan terlewat memasuki usia tua sebelum sempat menghasilkan manfaatnya (*getting old before becoming rich*).

Rendahnya produktivitas penduduk usia kerja saat ini adalah akibat kegagalan mengelola sisi penawaran di pasar tenaga kerja Indonesia untuk memenuhi tuntutan permintaan dari sektor bisnis yang sangat dinamis sejalan dengan perubahan struktur ekonomi dan teknologi. Produktivitas penduduk usia kerja yang rendah adalah muara tidak efektifnya kebijakan sosial kependudukan dalam rangkaian siklus hidup manusia; dimulai dari proses terbentuknya janin dalam kandungan, proses persalinan, usia bayi, periode pra-sekolah dan selanjutnya memasuki usia sekolah sebagai episode penting investasi modal manusia yang akan menentukan produktivitas ketika memasuki usia kerja. Skor *Human Capital Index* Indonesia yang hanya 0,53 menggambarkan kurangnya kapasitas aktivitas yang mengiringi siklus hidup manusia Indonesia, terutama aktivitas kesehatan dan pendidikan sebelum memasuki usia kerja sehingga ketika





memasuki usia kerja, produktivitasnya hanya 53 persen dari yang seharusnya (*The Human Capital Project, World Bank, 2018*).

Modal manusia adalah proses panjang akumulasi modal manusia melalui layanan kesehatan dan pendidikan dengan infrastruktur yang memadai yang selanjutnya akan menentukan output dalam jangka panjang. Peranan modal manusia ini merupakan salah satu fokus perhatian teori pertumbuhan endogen dalam rangka mendorong kapasitas dalam jangka Panjang (Barro, Robert and Xavier Sala i Martin, 2004; Romer, 2012). Implikasi penting melihat modal manusia dalam perspektif siklus hidup dan aktivitas yang mengirinya adalah perlunya layanan publik yang memadai di bidang kesehatan dan pendidikan untuk membentuk modal manusia Indonesia.

Sementara, wilayah administrasi pemerintahan dengan 34 provinsi dan lebih dari 500 Kabupaten/Kota yang tersebar dalam wilayah kepulauan dengan lebih dari 200 suku dengan ragam budaya dan bahasa serta *endowment* sumber daya alam akan menentukan watak spesifik wilayah kegiatan ekonomi (*region-specific*). Kekakuan kelembagaan dan persoalan *spillover* menjadikan fiskal di daerah sampai dengan saat ini cenderung *under spending*. Di sisi lain instrumen dana perimbangan belum efektif berperan dalam mengatasi disparitas produktivitas dan kesempatan kerja antar wilayah disebabkan mekanisme insentif yang tidak optimal mendorong mobilitas sumber daya melalui rangsangan pasar. Hal ini menjadi perhatian dari teori desentralisasi fiskal generasi kedua yang salah satunya menekankan peranan insentif dana perimbangan untuk mengatasi *horizontal imbalances* (Qian & Weingast, 1997; Oates, 2005).

*Policy brief* ini mengembangkan kerangka kebijakan fiskal dalam rangka meningkatkan produktivitas tenaga kerja, meningkatkan employment secara lebih merata dan selanjutnya meningkatkan output jangka menengah dan jangka Panjang. Kerangka kebijakan yang dikembangkan berupa *targeted fiscal policy* termasuk *targeted fiscal grant* dengan mempertimbangkan fakta tingginya disparitas wilayah maupun disparitas pendapatan rumah tangga di Indonesia.

### **Metodologi**

Metodologi yang digunakan dalam penulisan *policy paper* ini adalah studi literatur dengan model teoretis *targeted fiscal policy instrument* dalam bingkai *multi-level government* di Indonesia serta studi komparasi kebijakan pengalaman negara-negara lain baik negara maju maupun negara berkembang. Berbagai *policy paper* yang telah dipublikasikan oleh lembaga-lembaga internasional dikaji diantaranya adalah Akitoby & Senhadji (2015) untuk menemukan formula yang relevan dengan konteks ke-Indonesiaan didukung dengan analisis statistik data Indonesia.

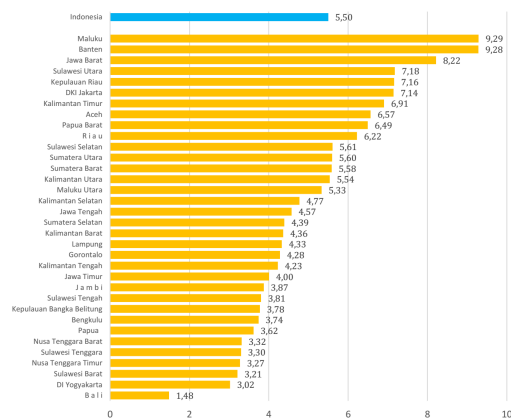
### **Analisis Situasi**

Rendahnya produktivitas tenaga kerja di Indonesia serta ketimpangan kesempatan kerja yang tinggi antara wilayah di Indonesia merupakan satu dari beberapa permasalahan struktural di Indonesia. Di satu sisi, terjadi pergeseran struktur ekonomi Indonesia dari sektor yang *unskilled labor intensive* ke sektor yang *skilled labor intensive* dan *human capital intensive*, di sisi yang lain kondisi demografi ketenagakerjaan Indonesia belum mampu memenuhi tuntutan produktivitas di sektor-



sektor tersebut. Oleh karena persoalan pengangguran dan kesempatan kerja antar wilayah, bukan hanya disebabkan karena siklus bisnis pada tingkat nasional tetapi watak spesifik wilayah (*region specific*) dengan kelembagaan yang ada menjadi faktor yang harus diperhatikan untuk merumuskan kebijakan.

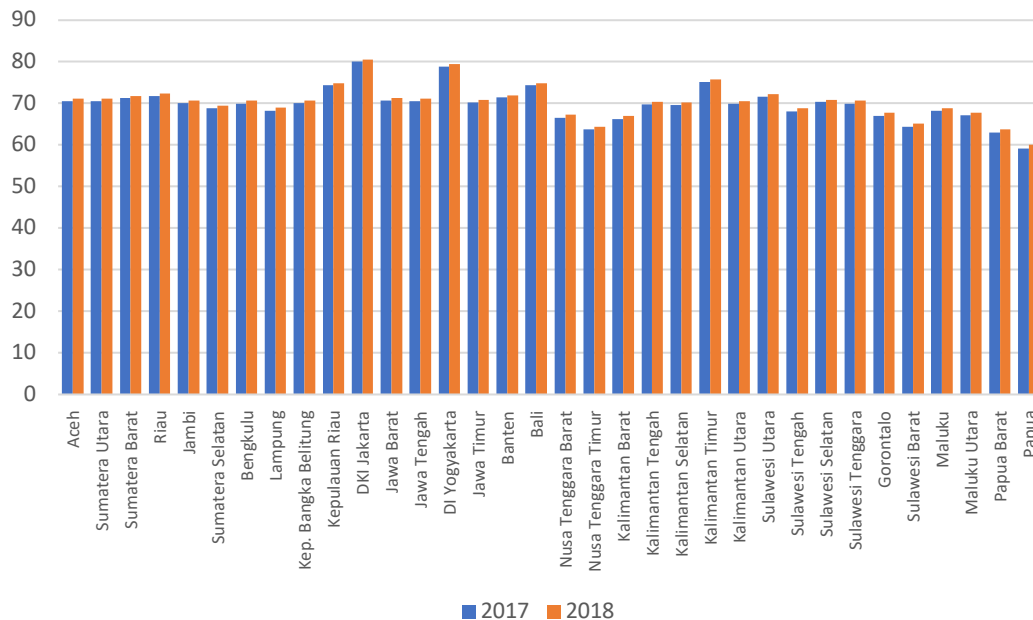
**Gambar 1.** Tingkat Pengangguran Terbuka Provinsi di Indonesia 2017



Sumber: Laporan Ketenagakerjaan Indonesia: Memanfaatkan teknologi untuk Pertumbuhan dan Penciptaan Lapangan Kerja, 2017

Secara spasial, berkembangnya sektor-sektor dengan teknologi produksi *skilled labor intensive* dan *human capital intensive*, cenderung terkonsentrasi di wilayah yang sudah memiliki *total factor productivity* (TFP) lebih tinggi relatif dibandingkan daerah-daerah lain. Hal ini menyebabkan besarnya *gap* produktivitas tenaga kerja dan kesempatan kerja antar wilayah di Indonesia. Simpangan rata-rata skor indeks pembangunan manusia seluruh provinsi di Indonesia tahun 2018 meskipun telah menurun dibandingkan tahun 2017, namun masih cukup tinggi yakni 3,93, dengan skor terendah 60,06 dan skor tertinggi 80,47.

**Gambar 2.** Human Development Index, Provinsi di Indonesia 2017



Sumber: Biro Pusat Statistik, Indonesia

Secara teknis, konsep produktivitas tenaga kerja mengukur berapa jumlah output yang dapat diproduksi dari tenaga kerja yang tersedia, baik di tingkat perusahaan, industri, sektoral atau ekonomi. Mendasarkan pada fungsi produksi  $Y_t = f(K_t, A_t L_t)$  dan menganggap teknologi dan kapital tetap, produktivitas tenaga kerja adalah  $Y_t/L_t$ , dimana  $Y$  adalah output,  $K$  adalah kapital,  $A$  adalah tingkat teknologi dan  $L$  adalah tenaga kerja. Sedangkan  $t$  adalah notasi untuk waktu. Mendasarkan pada konsep tersebut, rendahnya produktivitas tenaga kerja di Indonesia disebabkan masalah pada sisi penawaran tenaga kerja (*labor supply*) untuk bisa memenuhi permintaan tenaga kerja yang diperlukan oleh unit produksi (*demand for labor*). Dari sisi permintaan tenaga kerja oleh bisnis, bukan upah nominal yang menjadi perhatian



perusahaan yang mengejar keuntungan, tetapi upah nominal relatif terhadap harga jual barang yang diproduksinya ( $W/P$ ). Karena  $W/P$  identik dengan *marginal productivity of labor* ( $MP_L$ ), atau  $MP_L \approx W/P$  maka *concern* perusahaan yang mengejar keuntungan adalah produktivitas tenaga kerja ( $MP_L$ ).

Dengan teknologi produksi tertentu dan karena  $P \cdot MP_L \approx W$  maka naiknya kesejahteraan nominal  $W$  dalam jangka pendek dihasilkan dengan naiknya harga output  $P$  dan *terms of trade* untuk sektor yang outputnya diekspor. Namun dalam jangka panjang dengan adanya perkembangan teknologi dengan struktur pasar yang semakin kompetitif, harga output  $P$  dan *terms of trade* akan semakin efisien. Dengan demikian, untuk menopang kenaikan standar hidup bagi masyarakat dalam jangka panjang, kuncinya adalah dengan meningkatkan produktivitas tenaga kerja. Dengan kata lain, produktivitas yang rendah dengan tingkat upah murah tidak bisa lagi diharapkan untuk menopang naiknya pendapatan per kapita dan kesejahteraan masyarakat di masa yang akan datang.

## **Identifikasi Faktor Penyebab Rendahnya Produktivitas**

### **Tenaga Kerja**

Sebelum beranjak pada strategi untuk mendorong produktivitas dan mengurangi *gap* kesempatan kerja antar wilayah di Indonesia, perlu terlebih dahulu dilakukan identifikasi faktor penyebab rendahnya produktivitas tenaga kerja di Indonesia. Beberapa faktor penyebab rendahnya produktivitas tenaga kerja tersebut bisa dikelompokkan ke dalam faktor struktural dan faktor kelembagaan. Secara struktur, ada dua sumber naiknya produktivitas secara agregat yakni (a) efisiensi biaya disertai

inovasi untuk meningkatkan *value* (*cost-reducing with value-increasing innovations*) oleh unit-unit produksi dan (b) digesernya perusahaan atau industri yang kinerjanya jelek dengan perusahaan atau industri yang berkinerja baik, sebagaimana konsep *creative destruction*-nya Joseph Schumpeter. Rendahnya produktivitas tenaga kerja Indonesia saat ini mengindikasikan kedua hal tersebut tidak berjalan dengan baik sekaligus kegagalan kebijakan pemerintah dalam mengatasinya.

Sedangkan dari sisi kelembagaan, paling tidak ada tiga hal yang menyebabkan rendahnya produktivitas tenaga kerja yang kesemuanya berkaitan dengan inefektivitas kebijakan pemerintah dalam mengatasi kendala struktural (Banks, 2015).

- 1) Tidak efektifnya kebijakan pemerintah dalam hal insentif yang diperlukan untuk “memaksa” perusahaan menekan biaya dan meningkatkan produktivitas.
- 2) Tidak efektifnya kebijakan pemerintah untuk menciptakan lingkungan strategis bisnis yang fleksibel bagi perusahaan dalam merespon perubahan-perubahan struktural.
- 3) Rendahnya kapasitas produktif layanan pendidikan dan kesehatan yang berkualitas yang esensial diperlukan untuk meningkatkan produktivitas tenaga kerja. Keputusan politik pemerintah di masa lalu yang kaku untuk alokasi belanja subsidi energi harus dibayar sangat mahal dengan hilangnya kesempatan untuk mendorong kapasitas produktif (*productive capacity*) yang diperlukan untuk modal manusia (*human capital*) dan infrastuktur.



### ***Targeted Fiscal Policy***

Berangkat dari faktor-faktor yang telah diidentifikasi tersebut, aspek penting yang diperlukan Indonesia untuk meningkatkan produktivitas tenaga kerja dengan mempertimbangkan keragaman dan disparitas antara daerah di Indonesia adalah sebagai berikut:

- 1) Investasi pemerintah dan swasta untuk infrastruktur yang mendukung mobilitas atau migrasi tenaga kerja lintas daerah, misalnya infrastruktur pada transportasi dan *broadband* telekomunikasi. Migrasi tenaga kerja didefinisikan sebagai pergerakan orang dari satu wilayah ke wilayah lain dengan tujuan mendapatkan pekerjaan. Persaingan antar daerah dalam menghasilkan kinerja ekonomi yang optimal tidak akan berhasil tanpa adanya mobilitas faktor produksi modal dan tenaga kerja. Terlebih lagi dalam sistem desentralisasi sebagaimana teori desentralisasi generasi awal oleh Tiebout (1956) yang menekankan pada migrasi penduduk sebagai faktor yang mendorong persaingan antar daerah. Dengan demikian, sangat penting untuk memastikan ketersediaan sarana dan prasarana yang diperlukan untuk memfasilitasi mobilitas tenaga kerja. Selain infrastruktur, pemerintah juga harus memberikan insentif yang menarik untuk mendorong migrasi tenaga kerja produktif ke wilayah-wilayah yang tertinggal terutama tenaga kerja pada sektor-sektor yang strategis untuk meningkatkan kapasitas produktif wilayah tertinggal tersebut, misalnya tenaga pendidik, dokter dan tenaga medis.

- 2) Selain migrasi tenaga kerja dan modal, *spillover* informasi juga sangat esensial untuk mendorong kompetisi antara daerah yang mekanismenya bekerja melalui persaingan *yardstick*, yakni persaingan dimana penduduk suatu daerah bisa menilai kinerja pemerintah daerahnya dengan membandingkannya dengan kinerja daerah lain sebagai *benchmark*, dan karenanya penduduk tersebut menginginkan kepala daerahnya untuk bisa menyamai kinerja kepala daerah yang menjadi *benchmark* tersebut (Brueckner, 2003; Caldeira, 2010; Dincer, O. C., Ellis, C. J., dan Waddell, 2009). Dengan demikian menjadi sangat penting untuk menyediakan infrastruktur yang mendorong *spillover* informasi antar daerah melalui teknologi informasi dan telekomunikasi beserta suprastrukturnya agar teknologi informasi dan telekomunikasi dimanfaatkan secara efektif untuk meningkatkan produktivitas.
- 3) Deregulasi pasar untuk meningkatkan kompetisi dan efisiensi misalnya, deregulasi di sektor keuangan, sektor retail dan deregulasi kelembagaan yang menghambat mobilitas tenaga kerja antar wilayah. Sementara mobilitas tenaga kerja sangat krusial untuk mendorong persaingan antar daerah, desentralisasi di Indonesia masih dihindangi adanya patologi desentralisasi dengan masih adanya regulasi daerah otonom yang semangatnya adalah membatasi masuknya tenaga kerja dari daerah lain yang bertentangan dengan semangat desentralisasi yang menyokong bekerjanya pasar yang efisien (*market-preserving decentralization*) (Qian & Weingast, 1997). Isu mengenai “putra daerah” dalam kontestasi politik di





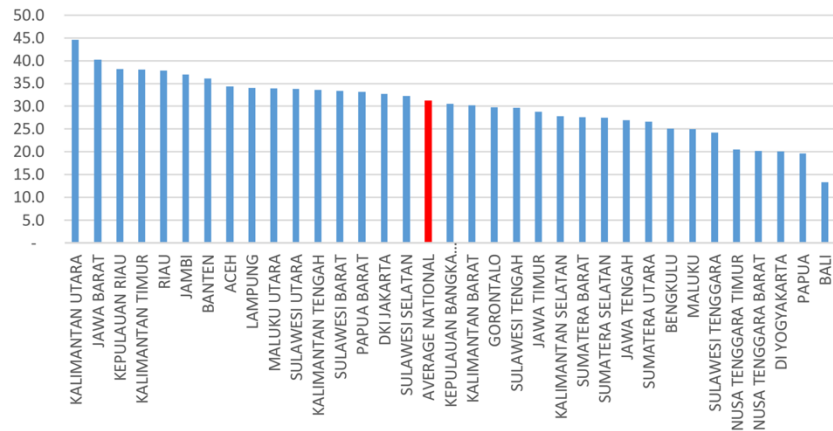
daerah otonom yang masih kuat sampai dengan saat ini merupakan indikasi masih adanya patologi desentralisasi, sehingga diperlukan edukasi politik kepada daerah khususnya berkaitan dengan persaingan politik berbasis *citizenship*, bukan politik berdasarkan *partisanship* atau politik identitas.

- 4) Insentif yang efektif untuk mendorong produktivitas total daerah juga perlu disediakan oleh pemerintah kepada kelembagaan keuangan dan retail di daerah yang tertinggal, misalnya dengan kebijakan-kebijakan di sektor keuangan dan retail yang *differentiated* antar wilayah, tidak *one size fits all* sebagaimana selama ini. Kebijakan yang didifferensiasi ini bukan untuk mendistorsi pasar, tetapi justru untuk mendukung bekerjanya mekanisme pasar yang *pro-equity*. Dengan demikian akumulasi kapital akan berjalan dengan lebih seimbang antar wilayah. Disparitas produktivitas antar daerah terjadi salah satunya karena adanya disparitas stok modal antar daerah. Oleh karena itu, kapasitas stok modal daerah perlu ditingkatkan melalui insentif moneter dengan konsep diskriminasi harga kapital dan insentif fiskal melalui insentif pajak korporasi. Bahkan kebijakan yang bersifat diskret seperti rencana pemindahan ibukota negara bisa menjadi stimulus untuk mempersempit *gap* produktivitas berdasarkan teori lokasi yang juga mempertimbangkan aspek potensi *spillover* yang paling kuat dengan daerah-daerah *hinterland*-nya.

- 5) Partisipasi perbankan untuk memberikan akses pembiayaan bagi usaha produktif skala usaha mikro dan kecil harus terus diupayakan secara mandatori dengan regulasi oleh otoritas. Pemerintah daerah juga harus memberdayakan Bank Pembangunan Daerah (BPD dan BPR/BKK) sebagai asset milik daerah untuk menunjang pembangunan daerah seperti yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dan Bank Jateng dengan skema kredit mitra Jateng 25 maupun Kredit Mitra 02 sebagai wujud kongkrit keberpihakan pemerintah daerah kepada usaha mikro dan kecil.
- 6) Melakukan reformasi pajak untuk tujuan insentif bekerja serta mendorong naiknya pendapatan pekerja berbasis produktivitas. Insentif pajak telah lazim digunakan untuk mengatasi disparitas dengan mempertimbangkan pola-pola respon agen ekonomi terhadap insentif pajak. Misalnya, dalam masalah masih rendahnya partisipasi angkatan kerja wanita di Indonesia. Sementara 82 persen laki-laki pada angkatan kerja ikut berpartisipasi dalam bekerja, hanya 50,7 persen perempuan pada angkatan kerja yang ikut berpartisipasi dalam bekerja. (*Laporan Ketenagakerjaan Indonesia 2017: Memanfaatkan Teknologi untuk Pertumbuhan dan Penciptaan Lapangan Kerja*, ILO, 2017).



**Gambar 3.** Kesenjangan Gender Perempuan pada Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja



Sumber: Laporan Ketenagakerjaan Indonesia: Memanfaatkan Teknologi untuk Pertumbuhan dan Penciptaan Lapangan Kerja, 2017

Angkatan kerja wanita adalah potensi yang bisa diberdayakan dalam rangka meningkatkan produktivitas total, dengan demikian rendahnya partisipasi angkatan kerja wanita berarti hilangnya sebagian kapasitas produktif tenaga kerja Indonesia. Sementara itu tenaga kerja wanita cenderung lebih sensitif terhadap pajak dibandingkan tenaga kerja laki-laki (Akitoby & Senhadji, 2015). Dengan demikian, pemerintah perlu mempertimbangkan kebijakan pembebasan pajak (*tax exemption*) yang lebih besar untuk pekerja wanita dibandingkan laki-laki pada tingkat produktivitas yang sama. Adanya kesenjangan upah berdasarkan gender, menunjukkan masih belum efektifnya usaha untuk pengarus-utamaan gender selama ini dan kondisi tersebut kontra-produktif untuk mendorong partisipasi pekerja perempuan.

#### Gambar 4. Kesenjangan Upah Sektoral Berdasarkan, Gender

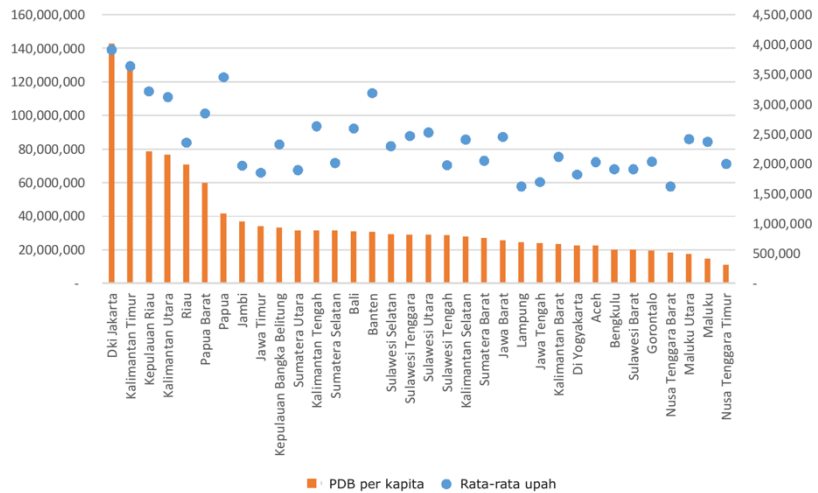
Sektor	Laki-laki	Perempuan	Kesenjangan upah berdasarkan gender (%)
Pertanian, Kehutanan, Perburuan dan Perikanan	1.417.696	784.901	44,6
Pertambangan dan Penggalian	3.464.845	3.423.991	1,2
Industri Pengolahan	2.504.110	1.853.283	26,0
Listrik, Gas dan Air	3.362.139	2.961.208	11,9
Bangunan	1.977.451	3.383.419	-71,1
Perdagangan Besar, Eceran, Rumah Makan dan Hotel	2.343.853	1.684.642	28,1
Angkutan, Pergudangan dan Komunikasi	2.974.590	2.916.603	1,9
Keuangan, Asuransi, Usaha Persewaan Bangunan, Tanah dan Jasa Perusahaan	3.629.667	3.612.145	0,5
Jasa Kemasyarakatan, Sosial dan Perorangan	2.954.178	2.233.862	24,4
Rata-rata semua Sektor	2.435.619	1.977.207	18,8

Sumber: Laporan Ketenagakerjaan Indonesia: Memanfaatkan Teknologi untuk Pertumbuhan dan Penciptaan Lapangan Kerja, 2017

Dalam hal disparitas produktivitas antara wilayah di Indonesia pemerintah bisa mempertimbangkan untuk memberikan kebijakan pembebasan pajak (*tax exemption*) yang lebih besar di daerah-daerah yang produktivitas tenaga kerjanya rendah. Dengan demikian hal ini akan menjadikan produktivitas tenaga kerjanya meningkat sejalan dengan upah riil yang diterima, dan dalam jangka Panjang akan mengarah pada konvergensi produktivitas dan upah riil antar wilayah.



**Gambar 5.** PDB Per kapita dan Rata-Rata Upah antar Provinsi



Sumber: Laporan Ketenagakerjaan Indonesia: Memanfaatkan Teknologi untuk Pertumbuhan dan Penciptaan Lapangan Kerja, 2017

- 1) Mendorong kualitas pendidikan dan pelatihan yang terjangkau oleh masyarakat untuk tujuan peningkatan produktivitas yang lebih efektif dengan mengoptimalkan sekolah vokasi serta peningkatan manajemen balai latihan kerja yang selama ini sudah ada. Pendidikan dan kesehatan adalah dua layanan publik dasar yang esensial untuk meningkatkan produktivitas modal manusia. Dengan penduduk yang sangat besar, dan dengan adanya keterbatasan kapasitas pemerintah dalam memberikan layanan pendidikan, peranan swasta di sektor Pendidikan sangat signifikan dalam memenuhi cakupan layanan pendidikan. Sementara cakupan layanan pendidikan terus meningkat dilihat dari angka partisipasi sekolah, Pendidikan di Indonesia masih menghadapi permasalahan ketimpangan sarana dan prasarana, sumber daya manusia tenaga pendidik serta rendahnya

kualitas pendidikan. Dengan demikian tuntutan kompetensi pekerja yang dibutuhkan pasar belum efektif bisa dipenuhi dari sektor pendidikan, terlebih lagi dalam menghadapi persaingan global. Laporan Bank Dunia yang mengungkap data 55,4 persen pelajar Indonesia masuk kategori *functionally illiterate* memberikan gambaran masih rendahnya kapasitas produktif di sektor pendidikan, dimulai dari kapasitas input dan kapasitas proses dalam menghasilkan *outcome* pendidikan (*World Bank's Indonesia Economic Quarterly Report.*, 2018). Alokasi minimal 20 persen anggaran untuk pendidikan yang merupakan amanat konstitusi masih harus dibarengi dengan usaha meningkatkan efektivitas program dan kegiatan untuk meningkatkan kualitas pendidikan mencakup, kualitas tenaga pendidik, reformasi kurikulum dan metode pembelajaran yang efektif dilengkapi dengan sarana dan prasarana yang memadai. Dana alokasi khusus (DAK) dari pemerintah pusat untuk pembangunan sektor pendidikan di daerah harus dikemas dalam bingkai insentif yang efektif di diarahkan fokus pada peningkatan kualitas tenaga pendidik, reformasi kurikulum dan metode pembelajaran yang efektif.

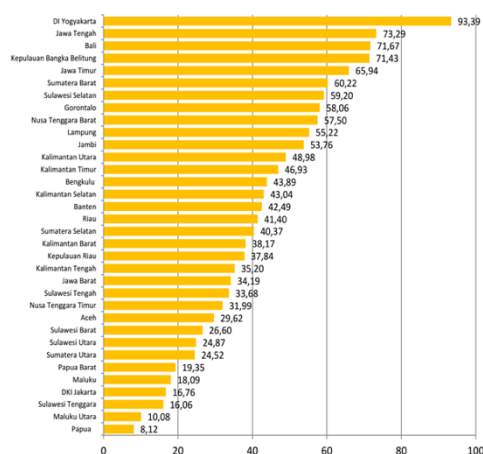
Pada saat yang sama, Balai Latihan Kerja (BLK) yang dimiliki oleh pemerintah harus bisa menyesuaikan muatan materi pelatihannya dengan tuntutan kompetensi tenaga kerja. Sejumlah besar pekerjaan tingkat menengah akan membutuhkan keterampilan vokasional khusus yang dipadukan dengan pengetahuan dasar terkait keaksaraan, berhitung, beradaptasi dan



penyelesaian masalah (Autor, 2015). Pekerja di masa depan dituntut memiliki kompetensi untuk mengoperasikan dan bekerja menggunakan mesin dan digitalisasi mencakup *wearable computing*, *internet-of-things* untuk pengumpulan dan analisis data, penggunaan gawai multi-fungsi untuk bekerja dengan realitas yang bertambah (*augmented reality*) (Mercer, 2015).

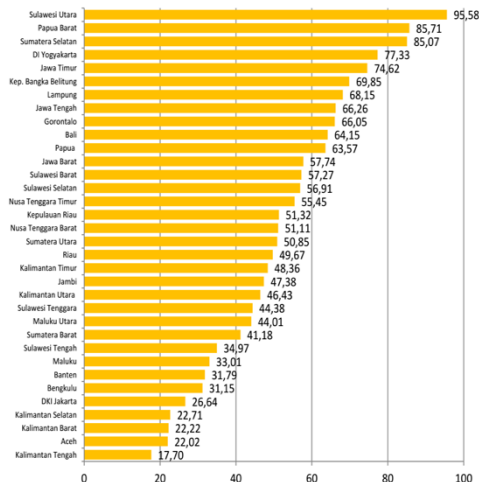
Mengupayakan perbaikan pada layanan kesehatan yang terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Sama halnya dengan pendidikan, kualitas layanan kesehatan di Indonesia masih belum merata antar wilayah. Dua gambar berikut mengenai persentase akreditasi puskesmas di Indonesia dan persentase posyandu aktif memberikan gambaran timpangnya pelayanan kesehatan antar wilayah di Indonesia.

**Gambar 6.** Persentase Akreditasi Puskesmas di Indonesia



Sumber: Laporan Ketenagakerjaan Indonesia: Memanfaatkan Teknologi untuk Pertumbuhan dan Penciptaan Lapangan Kerja, 2017

**Gambar 7. Persentase Posyandu Aktif**



Sumber: Laporan Ketenagakerjaan Indonesia: Memanfaatkan Teknologi untuk Pertumbuhan dan Penciptaan Lapangan Kerja, 2017

2) Investasi modal manusia (*human capital*) melalui pendidikan bertujuan untuk mengakumulasi stok pengetahuan dan akumulasi stok pengetahuan tersebut tidak akan terdepresiasi. Sementara investasi modal manusia melalui kesehatan bertujuan untuk mengakumulasi stok kesehatan. Berbeda dengan stok pengetahuan, stok kesehatan bisa terdepresiasi karena sebab faktor alamiah yaitu usia dan faktor kerentanan terhadap kesakitan. Program-program kesehatan selama ini bias pada program *curative* ketika terjadi kesakitan (depresiasi stok kesehatan). Sedangkan program-program untuk meningkatkan ketahanan terhadap kesakitan melalui program *preventive* dan *promotive* tidak mendapatkan porsi yang cukup. Oleh karena itu *targeted fiscal policy* di bidang kesehatan perlu diarahkan pada penguatan program *promotive* dan *preventive* untuk





menghasilkan modal manusia yang tahan terhadap kesakitan. Insentif fiskal perlu diberikan untuk meningkatkan stok kesehatan modal manusia melalui program *preventive* dan *promotive* dengan pendekatan siklus hidup manusia mulai periode pra-reproduksi, reproduksi, janin, kelahiran, balita, usia pra sekolah, sekolah, usia produktif, pra lansia sampai dengan lansia. Insentif fiskal pemerintah perlu diarahkan untuk peningkatan asupan gizi dan nutrisi sehat dengan pola hidup sehat berolahraga, bebas rokok dan alkohol.

- 3) Memfasilitasi lahirnya *start-up* bisnis, inovasi dan usaha kreatif yang kesemuanya akan berdampak pada produktivitas dalam jangka Panjang. Memberikan insentif pajak pada penggunaan teknologi baru khususnya teknologi yang ramah lingkungan dan teknologi yang hemat energi. Jenis-jenis pekerjaan yang klerikal dan *repetitive* secara alamiah akan tergantikan oleh otomatisasi mesin dengan *artificial intelligence*. Namun demikian, pekerjaan yang wataknya membutuhkan keterampilan kreatif dan sosial dengan pengambilan keputusan yang kompleks pada lingkungan yang tidak pasti akan sulit tergantikan oleh mesin atau kecerdasan buatan. Karenanya permintaan terhadap pekerjaan-pekerjaan yang membutuhkan kemampuan menyelesaikan masalah yang kompleks serta keterampilan sosial dan kognitif akan lebih tinggi di masa yang akan datang (Leopold, 2016). Sementara itu, isu lingkungan akan semakin mengemuka sejalan dengan tuntutan pertumbuhan yang berkelanjutan.

- 4) Meskipun persoalan upah minimum regional selalu menjadi isu sensitif setiap tahun antara serikat pekerja dengan asosiasi pengusaha, namun ada cukup banyak bukti empiris bahwa meningkatkan upah pekerja akan meningkatkan etos kerja dan menjadi insentif bagi pekerja meningkatkan produktivitasnya. Dengan demikian perlu peninjauan kembali terhadap formula penentuan upah minimum regional dengan.
- 5) Investasi residential oleh swasta dan pemerintah untuk menyediakan rumah yang terjangkau bagi para pekerja. Hal ini akan mendorong mobilitas pekerja antara wilayah dan menopang transformasi tenaga kerja antar sektor sejalan dengan pola transformasi struktural ekonomi.
- 6) Reformasi kelembagaan untuk meningkatkan tata kelola pemerintahan. Kebijakan *targeted fiscal policy* yang secara umum menyediakan insentif pajak maupun insentif finansial lainnya tidak akan berhasil mendorong peningkatan produktivitas dan output dalam jangka panjang tanpa adanya tata kelola pemerintahan yang baik. Dalam pandangan *public choice*, kepala pemerintahan yang dibentuk melalui proses politik adalah politisi dengan perilaku *rent-seeking*. Beberapa literatur empiris, menemukan dampak kebijakan insentif yang tidak signifikan terhadap peningkatan produktivitas dan output (Hicks, Michael J., 2007)



## Referensi

- Akitoby, B. and, & Senhadji, A. (2015). Fiscal Policy and Long-term Growth. *IMF Policy Paper*.
- Autor, D. H. (2015). Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation. *The Journal of Economic Perspectives*, 29(3).
- Banks, G. (2015). Institutions to Promote Pro-Productivity Policies: Logic and Lessons. *OECD Productivity Working Papers*.
- Barro, Robert and Xavier Sala i Martin, J. (2004). *Economic Growth* (2nd ed.). Cambridge, Massasuchets: MIT Press.
- Brueckner, J. K. (2003). Strategic Interaction Among Governments. *International Regional Science Review*, 26(2), 175–188.
- Caldeira, E. (2010). Yardstick Competition in a Federation : Theory and Evidence from China. *CERDI, Etudes et Documents, E 2010.18*.
- Dincer, O. C., Ellis, C. J., dan Waddell, G. R. (2009). Corruption, Decentralization and Yardstick Competition. *Economics of Governance*, 11(3), (3), 269–294.
- Hicks, Michael J., and W. F. S. (2007). Quit Playing Favorites: Why Business The, Subsidies Hurt Our Economy. In ed. Russell S. Sobel (Ed.), *In Unleashing Capitalism: Why Prosperity Stops at West Virginia Border and How to Fix It* (p. 119–30.). Morgantown: Center for Economic Growth, The Public Policy Foundation of West Virginia.
- Laporan Ketenagakerjaan Indonesia: Memanfaatkan Teknologi untuk Pertumbuhan dan Penciptaan Lapangan Kerja. (2017). *Organisasi Perburuhan Internasional ILO*.
- Leopold, T. A. (2016). The future of jobs employment: skills and workforce strategy for the fourth industrial revolution. *World Economic Forum*.
- Mercer. (2015). The Future of HR. *Center for Advanced Human Resources Studies, Cornell Univeristy, USA*.
- Oates, W. E. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism, 31(9), 1597–1616.
- Qian, Y., & Weingast, B. R. (1997). Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives, 11(4), 83–92.
- Romer, D. (2012). *Advanced Macroeconomics* (4th ed.). Irwin: McGraww Hill.
- The Human Capital Project, World Bank*. (2018).
- Tiebout, C. M. . (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/1826343>
- World Bank's Indonesia Economic Quarterly Report*. (2018). Jakarta.





## **KEBIJAKAN FISKAL MELALUI PERAN *CORPORATE SOCIAL EDUCATION RESPONSIBILITY* (CSER) DALAM UPAYA MENINGKATKAN *LABOR PRODUCTIVITY***

**Dr. Marselina Djayasinga, S.E., MPM**

*Ekonom Kementerian Keuangan Provinsi Lampung*

### **Abstrak**

Indonesia tahun 2020-2030 dihadapkan pada masalah bonus demografi di mana penduduk usia produktif 14-64 tahun mencapai 70% dari total penduduk. Jumlah usia produktif ini akan menjadi unggulan Indonesia bila penduduk usai muda ini memiliki tingkat produktivitas yang tinggi dengan keahlian yang memadai. Untuk memanfaatkan bonus demografi ini maka pendidikan dan pelatihan untuk peningkatan kualitas dan keahlian penduduk usia produktif harus menjadi fokus utama pemerintah dan seluruh elemen masyarakat. Peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia dapat dilakukan dengan pendidikan baik secara formal maupun pendidikan praktis dan harus menjadi tugas semua masyarakat khususnya pemerintah dan dunia usaha. Namun masalah yang dihadapi penduduk adalah tingkat pendidikan dan keahlian penduduk saat ini relative rendah dan kurang terampil sehingga terjadi kesenjangan (gap) antara tingkat keahlian dengan skill yang dibutuhkan di pasar kerja.

Dunia usaha berdasarkan peraturan UU memiliki kewajiban melakukan tanggung jawab sosial (*Corporate Social Responsibility*). *Corporate Social Responsibility* walau sudah memiliki dasar hukum, namun belum memiliki arahan, program dan *blue print* yang jelas. Saat ini banyak CSR yang berfokus bantuannya pada upaya menjaga kelestarian alam atau kegiatan sosial kemasyarakatan lainnya, namun belum banyak difokuskan ke pendidikan spesifik lagi peningkatan produktivitas tenaga kerja. Pengembangan *Corporate Social Responsibility* dapat dimanfaatkan dengan mengalokasikan persentase laba perusahaan dalam bentuk peningkatan kualitas sumber daya manusia terutama di usia produktif untuk memanfaatkan bonus demografi saat ini. Kegiatan tersebut berupa pemanfaatan keahlian perusahaan untuk mempersiapkan SDM usia produktif sehingga memiliki keterampilan yang sesuai dengan yang diminta di pasar kerja.

Sebagai agen pembangunan dan koordinator pembangunan, pemerintah dapat membuat berbagai kebijakan terkait dengan ini. Membuat program insentif fiskal sesuai dengan kewenangannya seperti pemberian insentif pajak, memberikan penghargaan pada perusahaan yang telah memiliki tanggung jawab sosial di bidang pendidikan masyarakat ini. Di negara-negara maju, penghargaan yang dapat diperoleh perusahaan akan meningkatkan citra perusahaan itu sendiri, bahkan berdasarkan hasil penelitian, citra perusahaan karena peduli pada lingkungan memiliki pengaruh positif terhadap nilai perusahaan dan juga kinerja perusahaan, sehingga industri lain dengan senang hati akan melakukan hal yang sama. Pemerintah dapat membuat aturan, koordinasi melalui sosialisasi serta penyusunan program untuk meningkatkan keterlibatan dunia usaha dalam peningkatan kualitas Sumber Daya



*Manusia bidang pendidikan atau Corporate Social Education Responsibility.*

**Kata kunci:** *Bonus Demografi, Paradox Pendidikan, Corporate Social Education Responsibility.*

### **Pendahuluan**

Indonesia menghadapi bonus demografi di mana jumlah penduduk usia produktif atau usia kerja 14-64 tahun pada tahun 2020-2030 akan mencapai 70%. Bonus tersebut harus dimanfaatkan seoptimal mungkin sehingga dapat menjadi modal pembangunan sebaliknya jika tidak dimanfaatkan, jumlah penduduk muda itu akan menjadi beban negara. Usia produktif memerlukan lapangan kerja, namun saat ini sebagian besar lulusan Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) dan Perguruan Tinggi (PT) belum siap memasuki dunia kerja. Kondisi pasar kerja di Indonesia saat ini bukanlah tidak tersedia lapangan kerja namun banyak lowongan kerja yang tidak terisi karena kemampuan/keahlian yang dimiliki lulusan tidak memenuhi syarat kualifikasi yang dibutuhkan industri. Sistem pendidikan, birokrasi, peraturan dan kondisi SDM di Indonesia tidak bisa cepat berubah (*rigid*) untuk mengantisipasi perubahan kondisi pasar dan teknologi yang cepat. Sementara perusahaan harus mengantisipasi pesatnya perkembangan pasar dan teknologi itu dengan memperbaiki sistem, infrastruktur, SDM untuk meningkatkan produktivitasnya. Tolak ukur suatu perusahaan dapat menjalankan produksinya secara se-efisien dan se-efektif dengan mengukur tingkat produktivitas, makin tinggi tingkat produktivitas, makin tinggi efisiensi kerja dalam produksi.

## Tujuan Penulisan

Tujuan umum *brief policy* ini adalah untuk memberikan rekomendasi kebijakan kepada pemerintah dalam rangka meningkatkan kualitas SDM terutama peningkatan produktivitas tenaga kerja melalui berbagai insentif fiskal, *reward* dan mengoptimalkan dengan mengaplikasikan aturan CSR yang selama ini belum terarah, ke arah peningkatan produktivitas guna menarik keterlibatan dunia usaha terhadap peningkatan kualitas sumber daya manusia sesuai dengan fokus pembangunan SDM dan sehingga lebih efektif dan lebih cepat pencapaian produktivitas tenaga kerja.

## Rasional dan Ruang Lingkup

### Rasionalitas

Bonus demografi yang akan berakhir tahun 2030 dapat dimanfaatkan melalui peningkatan kualitas SDM. Besarnya kelompok penduduk usia muda ini membutuhkan lapangan kerja. Namun karena keahlian dan keterampilan yang dimiliki lulusan kurang sesuai dengan yang dibutuhkan pasar/industri, maka lowongan kerja tidak terisi. Hal ini terjadi karena ada kesenjangan antara kurikulum pada pendidikan formal dan non formal yang kurikulumnya sulit berubah (*rigid*) dengan kebutuhan di pasar kerja yang cepat sekali berubah. Untuk itu perlu upaya akselerasi dari pemerintah maupun dunia usaha untuk bersama-sama meningkatkan produktivitas tenaga kerja atau lulusan sehingga sesuai dengan yang dibutuhkan oleh pasar kerja dan tingkat pendidikan, pelatihan, dan keterampilan. Pendidikan, pelatihan, dan keterampilan secara luas merupakan mesin utama memacu produktivitas, yang akhirnya akan memacu pertumbuhan output, lapangan kerja dan kohesi sosial.





Program besar ini tidak bisa dikerjakan pemerintah sendiri, tetapi harus bersama-sama dengan seluruh pelaku usaha dan *stakeholder* lainnya.

Pemerintah sebagai agen pembangunan (*agent of development*) dapat melakukan berbagai kebijakan untuk mendorong swasta untuk terlibat aktif dalam upaya meningkatkan produktivitas tenaga kerja ini. Mulai dari anggaran yang memang menjadi kewenangan pemerintah seperti kebijakan insentif fiskal, stimulus fiskal, subsidi. Namun dapat juga berupa kebijakan non fiskal lainnya seperti menjalankan fungsi koordinasi lebih insentif, sosialisasi, penyadaran kepada pelaku usaha dan masyarakat luas berupa pemberian *reward* atau penghargaan kepada perusahaan yang menjalankan dan peduli pada upaya peningkatan produktivitas tenaga kerja. Namun yang efektif dan *sustainable* karena kesadaran sendiri dan tidak mengurangi penerimaan negara secara signifikan adalah melalui optimalisasi dan pemanfaatan program CSR menuju arah dan program bersama bangsa ini yaitu *Corporate Social Education Responsibility (CSER)* melalui peningkatan produktivitas tenaga kerja/lulusan. Melalui CSER selain akan meningkatkan kesan baik perusahaan di komunitas, menciptakan preferensi konsumen atas produk perusahaan, juga membuat karyawan menjadi bangga bekerja di perusahaan itu karena kepeduliannya sosialnya pada bidang pendidikan. Di negara-negara maju, investor dan konsumen akan menjatuhkan pilihannya pada suatu produk karena mempertimbangkan peduli, peran atau partisipasi perusahaan tersebut dalam memperbaiki lingkungan sosialnya, seperti ada upaya pengurangan sampah dan efek rumah kaca, program *charity*-nya, program meningkatkan standar hidup pekerjanya, telah memperoleh *green paten*, dll. Selama ini, baru surat kabar

yang banyak mengambil inisiatif memberikan penghargaan tersebut. Bahkan di saat era digital ini, dan *borderless*, penghargaan lintas dunia akan signifikan meningkatkan nilai perusahaan dalam jangka panjang. Bahkan dalam penelitian akan meningkatkan nilai perusahaan hingga 3%.

Beberapa perusahaan sudah peduli dan berpartisipasi dalam lingkungan sosialnya baik melalui program CSR yang sudah diatur dalam UU no 4 tahun 2007 atau kesadaran sendiri, namun kendalanya program CSR selama ini belum terarah, terorganisir atau fokus pada penyelesaian masalah bersama seperti peduli pada lingkungan, namun belum fokus pada upaya peningkatan produktivitas. Selain memanfaatkan dan optimalisasi peran CSR dengan aturan yang ada mengarahkan programnya, juga dengan memberikan penghargaan (*rewards*) kepada perusahaan-perusahaan yang peduli pada upaya meningkatkan produktivitas lulusan atau pencari kerja. Berdasarkan hasil penelitian, penghargaan (*reward*) yang diberikan kepada perusahaan atau industri yang peduli pada sosial ini, dan terbukti dapat meningkatkan citra atau nilai perusahaan sebesar 3%.

### **Teori Penghargaan**

Teori yang mendasari pemberian insentif fiskal kepada perusahaan yang ikut terlibat dalam upaya peningkatan produktivitas tenaga kerja ini berasal dari Teori Penghargaan (*reward*) dan Teori Reproksitas. Menurut Tohardi (2012) penghargaan adalah ganjaran yang diberikan untuk memotivasi para agen agar produktivitasnya tinggi. Penghargaan dapat berupa material dan non material agar perusahaan tetap konsisten melakukan sesuatu yang terbaik untuk lingkungan.



### **Jenis Jenis Reward**

Menurut Mahsun (2006), ada dua jenis tipe *reward*, yaitu *social reward* berupa finansial dan piagam penghargaan, dan *phychic reward* berupa pujian, sanjungan, kebanggaan diri, ucapan selamat sebagai pengakuan orang disekitarnya.

### **Teori Resiprositas**

Teori ini secara garis besar menyatakan bahwa jika manusia diperlakukan dengan baik maka pihak tersebut akan membalasnya dengan kebaikan pula. Analog, jika perusahaan peduli pada lingkungannya, berbuat *charity*, lakukan CSR dll, maka para *beneficiaries*, masyarakat, investor, customer dll itu akan membalas kepedulian tersebut dengan menjadi pelanggan (*customer*) yang loyal kepada perusahaan. Hal ini akan meningkatkan keberlanjutan usaha dan kinerja perusahaan.

### **Ruang Lingkup**

Rekomendasi kebijakan yang difokuskan untuk meningkatkan produktivitas tenaga kerja melalui peran pemerintah menggunakan insentif fiskal, pemberian *rewards* kepada perusahaan yang peduli pendidikan, optimalisasi dengan memodifikasi aturan dan program CSR yang selama ini belum terarah menjadi CSR yang terarah dalam bentuk *Corporate Social Education Responsibility* (CSER).

### **Bonus Demografi**

Sisi positif dari bonus demografi antara lain, bonus demografi bisa merupakan tantangan dan peluang yang dapat menciptakan berbagai lapangan kerja baru. Kelas produktif ini mampu menciptakan ekonomi rekreasi yang dapat merubah pola konsumsi bangsa ini dengan munculnya berbagai bidang bisnis

baru seperti kafe, restoran, warung pinggir jalan, traveling ataupun hiburan. Pendapatan dari daerah/desa akan meningkat, ketika bonus demografi di dominasi oleh penduduk pedesaan di mana kelompok produktif ini mampu menciptakan kekuatan konsumsi yang besar. Sebaliknya kelompok produktif ini membutuhkan lapangan kerja, namun masalahnya banyak *skill/keterampilan* yang tidak sesuai dengan lowongan pekerjaan yang tersedia karena ada ketidaksesuaian antara kurikulum di sekolah/Perguruan Tinggi dengan kebutuhan lapangan kerja. Berdasarkan data BPS tingkat pengangguran terdidik lulusan SMK cukup tinggi yaitu 11,24%, SMA 7,95%, dan perguruan tinggi 6,02%. Kebutuhan tenaga kerja di era industri 4.0 adalah dibutuhkan mereka yang terampil dalam bidang digitalisasi seperti keahlian data analisis, programmer, pengembangan aplikasi, pemasaran digital, sementara banyak lulusan yang belum familiar dengan digital.

Demikian juga lulusan PT yang banyak jumlahnya namun bidang yang ditekuni sebagian besar adalah bidang humaniora, yang jika dikaitkan dengan kondisi saat ini kurang sesuai dengan kebutuhan pasar kerja di bidang teknologi dan industri.

### **Pengertian Produktivitas Tenaga Kerja**

Produktivitas kerja adalah kegiatan menghasilkan sesuatu, baik itu berupa barang maupun jasa dengan menggunakan sumber-sumber dayanya untuk mendapatkan hasil (output) yang semaksimal mungkin. Produktivitas kerja akan berkontribusi terhadap perekonomian, termasuk dengan penerimaan negara. Dengan meningkatnya produktivitas kerja akan meningkatkan keuntungan bagi perusahaan dan para pemegang saham/investor. Peningkatan keuntungan perusahaan ini akan



meningkatkan upah pekerja karyawan dan kualitas produk sehingga bisa bersaing. Ukuran produktivitas merupakan perbandingan antara output yang dihasilkan dengan input (sumber daya) yang digunakannya, dengan rumus

$$(a) \text{ Produktivitas} = \text{Output} / \text{Input}$$

$$(b) \text{ Produktivitas} = \frac{\text{output} \times \text{waktu standar}}{\text{jumlah TK} \times \text{waktu kerja}} \times 100$$

### **Konsep Peningkatan Produktivitas**

Pembangunan SDM melalui peningkatan *labor productivity* harus melibatkan semua pihak dan berbagai faktor. Pihak yang terlibat selain perusahaan antara lain, pemerintah, tenaga kerja serta kelembagaan termasuk regulasi. Sementara faktor-faktor yang terkait dengan produktivitas karyawan internal perusahaan antara lain (a) jenis pelatihan (*training*) karyawan, (b) lingkungan kerja, (c) peralatan dan perlengkapan kerja, (d) konsep positif Karyawan, (e) motivasi Karyawan, (f) penghargaan (*rewards*), (g) komunikasi yang efektif, (h) *leadership* (kepemimpinan), (i) rasa tanggung jawab, (j) kebijakan perusahaan.

Untuk meningkatkan *labor productivity* yang didominasi penduduk usia muda saat ini, di luar perusahaan, dilakukan oleh pemerintah di mana pemerintah dapat membuat regulasi yang bisa menguntungkan semua pihak yaitu memotivasi perusahaan berpartisipasi aktif meningkatkan *labor productivity* dan para anak muda ini siap memasuki dunia kerja dan bersaing. Selama ini peran perusahaan terhadap lingkungan di sekitarnya diatur dalam *Corporate Social Responsibility* salah satu bentuknya adalah kepedulian perusahaan terhadap lingkungan hidup yang dikenal dengan PROPER. Regulasi ini mampu merangsang perusahaan berperan aktif dan peduli pada lingkungan. Regulasi ini mampu

menaikkan nilai perusahaan, meningkatkan kinerja perusahaan sehingga menjaga keberlangsungan perusahaan. Regulasi yang serupa ini sangat bisa diterapkan juga di bidang pengembangan SDM untuk mendorong perusahaan peduli pada pengembangan Sumber Daya Manusia khususnya peningkatan *labor productivity*, karena perusahaan memiliki kemampuan dan pengalaman serta mengetahui kebutuhan pasar serta tanggap mengikuti perkembangan teknologi, sehingga diharapkan dapat memberikan materi-materi pelatihan terbaru. Teori reprovitas atau balas budi menjadi salah satu referensi penerapan regulasi yang menguntungkan semua pihak. Oleh karena itu, diperlukan alternatif regulasi yang saling menguntungkan, untuk mendorong kepedulian industri/perusahaan untuk meningkatkan *labor productivity* dengan memberikan beberapa pilihan kompensasi mulai dari insentif pajak, penghargaan (*reward*) kepada perusahaan, di mana kompensasi ini dapat memberikan nilai tambah bagi perusahaan bahkan sanksi seperti disinsentif fiskal jika tidak menjalankannya. Regulasi yang mendorong perusahaan untuk ikut peduli pada peningkatan SDM yang saling menguntungkan ini bisa dikenalkan dengan konsep *Corporate Social Education Responsibility*. Untuk itu diperlukan penjelasan lebih lanjut tentang insentif dan disinsentif fiskal yang bisa ditawarkan terkait penerapan CSER ini.

### **Konsep CSR dan CSER**

Pada tahun 1990 karena didorong oleh kerusakan lingkungan yang besar dan menyebar dan pengaruh globalisasi, muncul kesadaran dari berbagai pihak akan perlunya dunia bisnis agar juga memperhatikan tanggung jawab sosial dan lingkungan.



Berbagai UU Lingkungan hidup dan perlunya CSR program mulai diperkenalkan. Tuntutan sosial pada perusahaan muncul sebagai refleksi pertanggung jawaban dari perusahaan (*social responsibility*) pada seluruh *stakeholder* utamanya. Mereka terdiri dari karyawan, pembeli, investor/nasabah, pemerintah, masyarakat dan kelangsungan lingkungan hidup bagi generasi penerus.

Tanggung jawab sosial ini didefinisikan sebagai: *“The way in which a business behaves towards other groups or individuals in its social environment: customer, other business, employees and investors”*. Beberapa pengertian tentang CSR antara lain: (a) komitmen bisnis untuk turut serta berkontribusi dalam membangun ekonomi berkelanjutan, (b) suatu komitmen perusahaan secara etis serta legal untuk peningkatan ekonomi yang diikuti dengan kualitas hidup karyawan dan masyarakat sekitarnya (*stakeholder*), (c) suatu tindakan sosial untuk peduli terhadap lingkungan hidup yang lebih dalam kaitannya dengan pembangunan berkelanjutan.

CSR memiliki 4 indikator dari keterlibatan pada kinerja sosial yaitu:

- 1) Kinerja tenaga kerja yaitu peningkatan keterampilan dan keahlian tenaga kerja seperti pengiriman pada tingkat pendidikan karyawan yang lebih tinggi atau mengikutsertakan karyawan pada program pelatihan. Beberapa perusahaan bahkan sudah mendirikan pusat pendidikan ataupun pelatihan.

- 2) Hak azasi manusia
- 3) Sosial kemasyarakatan yaitu bantuan pada penanggulangan kemiskinan/kesehatan masyarakat.
- 4) Produk

Di Indonesia, aturan yang terkait dengan *Corporate Social Responsibility* meliputi:

- 1) Undang-undang nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yaitu perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan tanggung jawab social,
- 2) UU No.47/2012 tentang mekanisme CSR dan lingkungan,
- 3) UU No.25/2007 tentang Penanaman Modal,
- 4) UU No.22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi,
- 5) UU No.4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara,
- 6) UU No.13/2001 Penanganan Fakir Miskin yaitu perusahaan wajib menyisihkan dana dari keuntungannya untuk penanganan fakir miskin,
- 7) Peraturan Menteri BUMN No.65/MBU/2007 tentang penyisihan laba untuk kemitraan dan Bina Lingkungan.

Dari pengertian dan peraturan tersebut terlihat jelas bahwa perusahaan/pengusaha ikut bertanggung jawab terhadap kondisi sosial masyarakat. Kegiatan CSR selama ini belum jelas arahnya dan masing-masing perusahaan menjalankan dengan polanya masing-masing. Pemerintah selaku koordinasi





pembangunan maka dapat membuat petunjuk pelaksanaan tentang hal yang dapat dilaksanakan atas CSR. Tujuan CSR antara lain adalah peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia dan peningkatan ekonomi masyarakat maka perusahaan dapat dilibatkan dalam pengembangan Sumber Daya Manusia penduduk produktif di Indonesia sehingga dapat lebih terserap pada dunia kerja.

Jenis Kegiatan CSR yang dapat dilakukan adalah:

- 1) Peningkatan kapasitas Sumber Daya manusia (SDM) dalam perusahaan (karyawan) dan masyarakat.
- 2) Pemberian beasiswa.
- 3) Penyediaan air bersih.
- 4) Pemberian layanan kesehatan.
- 5) Mendorong rekan, pedagang eceran.
- 6) Membantu organisasi organisasi masyarakat lokal.
- 7) Pemberian bantuan modal UKM.
- 8) Membangun identitas merk yang positif di mata masyarakat.
- 9) Program *Corporate Philanthropy* seperti :
  - (a) penyediaan keahlian teknis oleh karyawan perusahaan,
  - (b) mengizinkan penggunaan fasilitas perusahaan seperti: peralatan, gedung, jalur distribusi yang dimiliki perusahaan.

Manfaat CSR:

- 1) Meningkatkan reputasi.
- 2) Mengorganisir tim relawan di masyarakat.
- 3) Peningkatan ekonomi masyarakat di sekitar wilayah kerja.
- 4) Menjaga hubungan baik antara perusahaan dengan lingkungan sosial.
- 5) Memperbaiki tata kelola perusahaan.
- 6) Upaya pelestarian lingkungan, sosial dan budaya.

### **Salah Kaprah Selama ini**

Beberapa perusahaan memang memiliki lembaga pendidikan ataupun lembaga pelatihan sendiri yang masih berorientasi untuk pengembangan internal karyawannya, belum manfaat ke luar (pihak eksternal), seperti dilakukan oleh BRI, dengan membuka *BRI University*, *IPC university* milik Pelabuhan Indonesia (Pelindo), PT Pertamina Tbk mendirikan Universitas Pertamina, Perusahaan Listrik Negara mendirikan Universitas PLN, Universitas Telkom, Politeknik Astra, Politeknik Gadjah Tunggal dll.

Selayaknya lembaga-lembaga pendidikan milik perusahaan perusahaan tersebut menjadi jembatan antara dunia kerja, kualitas dan kualitas lulusan pendidikan formal (SMA/PT) dunia kerja. Lembaga-lembaga diklat tersebut seharusnya dirangsang oleh pemerintah untuk menjadi lembaga CSER. Pengusaha dengan pengalaman dan keahlian di lapangan dunia usaha dapat mengisi jarak atau gap tersebut. Kurikulum pendidikan di Indonesia seringkali tidak adaptif dengan kondisi pasar kerja.



## Metodologi

Peningkatan kualitas SDM ini menjadi tugas dan tanggungjawab bersama, bukan hanya pemerintah tetapi seluruh *stakeholder* bertanggung jawab atas peningkatan kualitas pendidikan untuk itu salah satu solusi yang diusulkan adalah pelibatan dunia usaha melalui *Corporate Social Education Responsibility (CSER)*. *Corporate social education responsibility* adalah bentuk tanggung jawab sosial dunia usaha pada peningkatan kualitas SDM sehingga SDM Indonesia dapat memenuhi kualifikasi dunia kerja.

Dalam memanfaatkan program CSER ini agar terjadi peningkatan produktivitas tenaga kerja, maka substansi dan tahapan adalah sbb:

- 1) Kepedulian perusahaan pada peningkatan *labor productivity* melalui pelatihan, sekolah informal bersertifikat, kursus, atau beasiswa.
- 2) Pelatihan atau *skill* keterampilan yang diberikan sebaiknya berkaitan dengan bidang usaha masing-masing perusahaan. *Best practice* dilakukan oleh Toyota Astra dengan Sekolah Menengah Kejuruan Otomotifnya, pendidikan teknisi motor diberikan oleh Yamaha; pendidikan perhotelan dan kursus kuliner diberikan oleh Hotel Sahid dan Emersia kepada siswa-siswa SMK.
- 3) Perusahaan *Great Giant Pineapple (GGPC)* memberikan pelatihan kepada pemuda dan petani buah tentang penanaman pisang, di mana setiap mitra dilengkapi perusahaan dengan handphone untuk membuat laporan setiap hari setiap saat. Perusahaan juga menyediakan penyuluh pertanian agar komoditas yang akan dipanen

kelak memenuhi standar internasional. GGPC terus memantau kondisi pasar komoditas itu ke luar negeri.

- 4) Industri perhotelan sebaiknya memberikan kursus atau pelatihan tentang paket-paket wisata, pembuatan kuliner dan kerajinan tangan sebagai souvenir dll karena banyak kuliner dan kerajinan tradisional yang memiliki nilai tinggi, namun belum dikembangkan secara maksimal baik untuk pelestarian dan pengembangannya usahanya.
- 5) Perusahaan-perusahaan retail mempunyai keahlian manajemen logistik dan pemasaran, maka industri retail ini dapat memberikan pendidikan dan pelatihan tentang logistik.
- 6) Perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang kepelabuhan, ekspor-impor atau industri pelayaran, dapat memberikan pelatihan tentang tata cara ekspor-impor.
- 7) Perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang perkebunan atau pertanian, dapat memberikan pelatihan metode pertanian perkotaan dengan metode *hydroponic*, pelatihan pengemasan (*packaging*) dan hingga *skill* untuk ekspor impor ketika ada pemesanan dari luar negeri.
- 8) Perusahaan perikanan dapat mengajarkan teknik budi daya dan pemasaran yang semuanya dikaitkan dengan cara pengelolaan yang modern mengikuti perkembangan pasar dan teknologi.
- 9) Perusahaan pelabuhan jasa pelayaran/perkapalan memberikan pendidikan dan pelatihan (diklat) tentang



ekspor-impor bagi pemuda di sekitar pelabuhan di mana para lulusan tidak mendapat kurikulum yang mengajarkan materi tentang teknis melakukan ekspor-impor barang. Lulusan dari diklat tersertifikasi dan dapat mengisi lowongan kebutuhan perusahaan pelayaran, perkapalan, ekspor-impor ataupun konsultan bagi usaha rintisan yang akan mengeskpor produknya.

- 10) Perusahaan produk makanan/perhotelan dapat memberikan diklat teknik kuliner dan pengemasan. Kuliner Indonesia yang sangat variatif dan beraneka rasa memiliki potensi unggulan secara ekonomis, lebih sehat dan lebih bercita rasa namun kalah dengan produk ayam goreng Junk food.
- 11) Perusahaan perhotelan dan industri dapat melatih keterampilan kerajinan dan pemasaran untuk produk kain dari Aceh sampai dengan Papua. Bangsa ini memiliki suku dengan ribuan kain tenun/batik khas daerah masing-masing yang sangat unik, namun belum berkembang.
- 12) Perusahaan Perbankan dapat melakukan pelatihan untuk pendidikan bagi kaum milenial untuk merintis usaha atau pun manajemen perusahaan rintisan, pelatihan tentang tata cara pembayaran transaksi ekspor impor ataupun masalah valuta asing.
- 13) Perusahaan telekomunikasi dapat menjadi diklat/konsultan untuk digital seperti untuk perusahaan yang berusaha pemasaran daring ataupun rintisan yang akan membuat usaha start-up dengan pemanfaatan

teknologi daring. Hampir semua kegiatan saat ini tidak terlepas dari daring seperti usaha perikanan ataupun peternakan saat ini beberapa pemuda sudah menemukan program pemberian makan secara daring namun sosialisasi terbatas sehingga hal ini tidak dapat menjadi peluang kerja dan juga belum dapat dimanfaatkan secara optimal oleh petani.

- 14) Perusahaan/lainnya dapat melakukan sesuai dengan bidang dan keahlian perusahaan yang lebih memahami kebutuhan dunia usaha atas kualitas SDM yang dibutuhkan pasar.
- 15) Perusahaan pertambangan dapat melakukan pelopor lingkungan dengan melakukan usaha rintisan seperti yang dilakukan PT. KPC yang memberikan beasiswa pada beberapa mahasiswa dari masyarakat sekitar kemudian memberikan kesempatan lulusan tersebut untuk melakukan usaha pertanian untuk pemanfaatan galian bekas tambang yang saat ini menjadi pusat pengembangan peternakan di Kalimantan Timur sehingga menjadi pusat pelatihan dan pengembangan/pembelajaran bagi petani/peternak masyarakat sekitar untuk belajar tentang ternak sapi perah dan sapi pedaging yang dari kondisi cuaca/iklim yang sebelumnya tidak memungkinkan di Kalimantan Timur terdapat peternakan sapi perah tetapi dengan usaha PT. KPC (tambang batubara) di Kalimantan Timur terdapat peternakan sapi perah yang produktivitasnya susunya cukup tinggi.



### **Insentif Fiskal atau Stimulus Fiskal**

Dari sisi fiskal, pemerintah dapat memberikan insentif fiskal berupa keringanan pajak dan bea masuk serta potongan atau pembebasan pajak (*tax exemption*) seperti: pajak bumi dan bangunan (PBB), Pajak Penghasilan (PPh). Beberapa pengalaman negara maju ada 3 jenis insentif fiskal untuk perusahaan yang peduli pada lingkungan sosial termasuk produktivitas pencari kerja, yaitu: pajak penghasilan pribadi, pajak penghasilan perusahaan dan pajak pertambahan nilai (PPN). Insentif pajak merupakan alternatif untuk mengarahkan pengeluaran pemerintah demi memperoleh tujuan ekonomi dan sosial yang diberikan:

- 1) tunjangan pajak (dikurangkan dari pendapatan kotor untuk sampai pada penghasilan kena pajak);
- 2) pembebasan pajak, di mana beberapa penghasilan tertentu dibebaskan dari basis pajak
- 3) kredit pajak di mana jumlah yang dikurangkan dari pajak yang terutang
- 4) keringanan pajak, di mana beberapa kelas pembayar pajak atau kegiatan mendapat manfaat dari tarif yang lebih rendah
- 5) penangguhan pajak atau penundaan pembayaran pajak

## **Pemanfaatan Program dan Aturan CSR (UU NO 4 Tahun 2007)**

- 1) Pemerintah merevisi UU tersebut, dengan menambah pasal atau ayat tentang ketentuan persentase alokasi dari CSR untuk pendidikan (*Corporate Social Eduacation Responsibility= CSER*)
- 2) Pemerintah menambah pasal atau ayat lebih detil tentang kriteria yang masuk dalam CSER (program, besaran anggaran dll).
- 3) Kriteria itu antara lain :
  - a) Yang bisa dikategorikan pendidikan dan pelatihan sesuai CSER;
  - b) Jenis pendidikan dan pelatihan yang dimaksud CSER
  - c) Pendidikan atau pelatihan sekian jam kerja
  - d) Bersertifikat dan diakui nasional dan internasional
  - e) Jumlah anggaran yang sesuai dengan mutu pendidikan dan pelatihan yang diberikan dll
- 4) Pemerintah bekerja sama dengan Bapepam dan Pasar Modal untuk membuat ketentuan bagi perusahaan yang terdaftar di Pasar modal Bursa Efek Indonesia dalam melaksanakan Undang-undang Perseroan Terbatas maka harus memenuhi bentuk CSER
- 5) Pemerintah membuat arahan tentang jenis atau program-program yang bisa dimasukkan dalam CSER sesuai dengan keinginan pemerintah.





- 6) Program CSER ini dapat berlanjut (sustainable) karena dengan pendidikan masyarakat yang mumpuni, masyarakat akan cerdas sehingga dapat bekerja di tempat yang layak yang dapat meningkatkan penghasilan dan daya belinya.
- 7) Sesuai dengan teori reprovitas, jika banyak perusahaan melakukan tindakan kebaikan (positif) atau sosial, seperti peduli pada lingkungan, peduli pendidikan secara otomatis masyarakat akan menghargainya dan *respect*, dengan membeli produk dari perusahaan itu. Dengan demikian perusahaan lebih *sustainable*

### **Pemberian Penghargaan (rewards)**

Untuk meningkatkan kepedulian perusahaan pada pendidikan, pemerintah dapat memberikan penghargaan. *Rewards* atau penghargaan diberikan kepada perusahaan-perusahaan yang melakukan secara aktif dan *continue* CSER di bidang peningkatan produktivitas tenaga kerja. Penghargaan pemerintah kepada perusahaan dilakukan untuk mendorong agar lebih banyak lagi dunia usaha dan industri ataupun perorangan yang mendukung penyelenggaraan pendidikan di negeri ini. Reputasi bagi perusahaan sangat penting. Reputasi sebuah perusahaan bukan saja memberikan keuntungan bagi masyarakat seperti menyediakan lowongan kerja, perekrutan penduduk, kepuasan dan retensi tetapi nilai perusahaan meningkat. Dengan memberikan penghargaan secara rutin dan terjadwal pada perusahaan yang melakukan CSER terbaik seperti yang telah dilakukan atas CSR ataupun kepedulian lingkungan (PROPER). Tugas pemerintah adalah membuat aturan tentang batasan atau jenis program yang terarah seperti pelatihan atau skill atau

bantuan apa yang bisa dikategorikan dalam CSER. Adanya arahan program CSER tentang pengembangan SDM melalui peningkatan *labor productivity* sesuai yang diinginkan pemerintah, akan membantu daya saing bangsa. Karena dari beberapa penelitian penghargaan ini dapat meningkatkan citra perusahaan dan dari citra ini akan menaikkan nilai perusahaan berupa kenaikan nilai saham sehingga kinerja laba perusahaan juga meningkat.

Yang terpenting adalah *reward* atau penghargaan yang diberikan pemerintah tersebut harus diakui luas apakah secara nasional maupun internasional. Pemerintah mengupayakan hal itu sehingga betul-betul *rewards* itu dapat meningkatkan citra perusahaan.

### **Kesimpulan dan Rekomendasi**

- 1) Indonesia akan menghadapi bonus demografi.
- 2) Untuk memanfaatkan bonus demografi tersebut, kita harus meningkatkan produktivitas SDM melalui pendidikan dan pelatihan.
- 3) Namun pendidikan formal di Indonesia masih mengalami kesenjangan (*gap*) dengan dunia kerja sehingga banyak tenaga terdidik kita yang tidak bisa dimanfaatkan oleh industri.
- 4) Perlu pelibatan dunia usaha terhadap upaya mengatasi kesenjangan ini, melalui pemberian pendidikan ketrampilan yang *update* kepada penduduk usia produktif ini sehingga mereka siap memasuki dan mengambil peluang kerja itu.



- 5) Perlu insentif bagi dunia usaha untuk terlibat aktif dalam peningkatan produktivitas SDM melalui pendidikan dan pelatihan yang mereka berikan
- 6) Insentif tersebut antara lain dengan pemberian reward, melalui CSER, insentif dan stimulus fiskal dari pemerintah, seperti penghapusan pajak, pengurangan pajak, *tax holiday*, terutama pajak-pajak yang terkait dengan perusahaan seperti PBB, PPh, PPN dll.
- 7) Pemberian fasilitas dan prioritas subsidi, pinjaman berbunga ringan dll.





# MEMPERKUAT STRUKTUR BELANJA DAERAH UNTUK PEMBANGUNAN SUMBERDAYA MANUSIA

**Prof. DR. B. Isyandi, SE, MSc**

*Ekonom Kementerian Keuangan Provinsi Riau*

## **Abstrak**

Kajian ini berupaya menjelaskan bahwa instrumen kebijakan fiskal yang digunakan oleh Pemerintah Daerah untuk melakukan pelayanan publik, yang dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat mendorong pertumbuhan ekonomi, meningkatkan mutu sumberdaya manusia serta menumbuh-kembangkan pembangunan di berbagai sektor. APBD yang direncanakan setiap tahun dengan mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) pada dasarnya menunjukkan sumber-sumber pendapatan daerah, besarnya alokasi belanja untuk melaksanakan program/kegiatan, serta pembiayaan yang muncul bila terjadi surplus atau defisit. Sumber penerimaan daerah tentunya masih bersandar pada penerimaan pajak dan retribusi daerah ditambah dengan dana transfer dari pemerintah pusat. Kajian ini menemukan APBD di Provinsi Riau menganut anggaran defisit yang harus ditutup dengan pembiayaan yang bersumber dari Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA). Disamping itu, belanja daerah yang besar tidak berarti juga membesarnya pembangunan sumberdaya manusia yang tercermin

pada IPM daerah masih rendah. Pengaruh belanja modal masih rendah, akan tetapi kenaikan besaran dana alokasi umum menyebabkan IPM membesar. Indeks kapasitas fiskal daerah rata-rata di Provinsi Riau sebesar 1,2 pada tahun 2017, lebih rendah dibanding tahun sebelumnya yang mencapai 1,43, sehingga terbatasnya kemampuan pemerintah daerah mendirikan fasilitas yang berhubungan dengan pendidikan, kesehatan dan lapangan kerja untuk menciptakan sumberdaya manusia yang bermutu dan trampil. Belanja sector pendidikan di atas 20 persen, berkisar antara Rp.0,83-1,68 juta per jiwa; Belanja sector kesehatan juga sudah di atas 10 persen yakni berkisar antara Rp.0,18-0,99 juta per jiwa. Komposisi belanja pada APBD Provinsi Riau masih didominasi oleh Belanja Pegawai, Tingginya porsi alokasi ini menyebabkan berkurangnya fleksibilitas pemerintah daerah dalam mengalokasikan dananya pada belanja-belanja yang dapat meningkatkan belanja langsung untuk pelayanan dasar, terutama pembangunan sumberdaya manusia sedangkan Provinsi Riau memperoleh nilai indeks kapasitas fiskal 1,1867 sehingga kapasitas fiskalnya masuk dalam kategori tinggi.

**Kata kunci:** Sumber daya manusia, belanja daerah, kebijakan fiskal

### **Abstract**

*This study seeks to explain that the fiscal policy instruments used by the Regional Government to carry out public services, as outlined in the Regional Budget (APBD), can encourage economic growth, improve the quality of human resources and develop development in various sectors. APBD planned every year by obtaining approval from the Regional People's Legislative Assembly (DPRD) basically shows the sources of regional income, the amount of expenditure allocated to implement programs/activities, and financing that arise*



when there is a surplus or deficit. The source of regional revenue is of course still relying on regional tax and retribution receipts plus transfer funds from the central government. This study found the APBD in Riau Province adheres to a budget deficit that must be closed with financing sourced from the Remaining Over Calculation of Aggaran (SiLPA). Besides that, large regional expenditures do not mean that the expansion of human resource development is reflected in regional HDIs which are still low. The effect of capital expenditure is still low, but the increase in the amount of general allocation funds causes the HDI to grow. The regional fiscal capacity index on average in Riau Province amounted to 1.2 in 2017, lower than the previous year which reached 1.43, so the limited capacity of local governments to establish facilities related to education, health and employment to create human resources quality and skilled. Education sector expenditures are above 20 percent, ranging from around Rp.0.83 to 1.68 million per person; Health sector spending has also been bagged at 10 percent, ranging from Rp.0.18-0.99 million per person. The composition of expenditure in the Riau Province APBD is still dominated by Employee Expenditure, the high portion of this allocation causes a reduction in the flexibility of local governments in allocating funds to expenditures that can increase direct expenditure for basic services, especially human resource development while Riau Province obtains fiscal capacity index 1 , 1867 so that fiscal capacity is in the high category.

**Keyword:** human capital, regional government spending, fiscal policy

## **Deskripsi**

### **Pendahuluan**

Berdasarkan UU No.23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran. APBD merupakan rencana pelaksanaan semua Pendapatan Daerah dan semua Belanja Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Pemungutan semua penerimaan Daerah bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Demikian pula semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka APBD menjadi dasar pula bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah. APBD pro rakyat tentunya berkaitan mengenai berbagai aspek dasar kebutuhan rakyat, diantaranya pendidikan, kesehatan, ekonomi, tenaga kerja, pemberdayaan perempuan, kehidupan umat beragama, lingkungan hidup, informasi, hukum, penanganan bencana, dan sebagainya. Fungsi alokasi dimaksudkan agar APBD digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintah sehingga pelayanan publik makin baik. Pemerataan





pendapatan dan pengentasan masyarakat miskin merupakan perwujudan fungsi distribusi. Sementara itu, fungsi stabilitas ditujukan untuk menciptakan lingkungan kondusif bagi kegiatan ekonomi, memperluas kesempatan kerja, stabilitas harga, dan pertumbuhan ekonomi. APBD harus ditujukan sebesar-besarnya untuk belanja pelayanan dasar, khususnya pelayanan pendidikan, kesehatan, sarana air bersih, dan perluasan lapangan kerja. Semua itu berorientasi pada rakyat sebagai upaya pemberdayaan sumberdaya manusia dengan tujuan akhir kesejahteraan rakyat itu sendiri. Harus diakui, selama ini kecenderungan yang terjadi, skala prioritas penggunaan APBD untuk membiayai belanja rutin birokrasi, baru kemudian untuk membiayai belanja pelayanan publik. Ada empat elemen dalam penyusunan APBD pro rakyat untuk menjalankan fungsi pemerintahan yakni, Partisipasi, di mana warga mendapatkan ruang berpartisipasi dalam proses perencanaan, pembangunan yang secara utuh dan lengkap. Akses, warga mendapatkan akses pelaksanaan pembangunan. Manfaat, warga menerima manfaat langsung dari pembangunan dari berbagai level perwujudannya, serta tentunya Kontrol, di mana warga dapat mengevaluasi proses dan hasil program pembangunan dan terlibat dalam menentukan kelanjutannya.

Dalam era desentralisasi fiskal harapannya terjadi peningkatan pelayanan diberbagai sektor terutama pembangunan sumberdaya manusia. Peningkatan layanan pembangunan sumber daya manusia ini akan menjadi pemicu bagi meningkatnya daya tarik bagi investor untuk membuka usaha di daerah. Harapan ini tentu saja dapat terwujud apabila ada upaya serius (pemerintah) dengan memberikan berbagai fasilitas pendukung pembangunan sumber daya manusia.

Konsekuensinya, pemerintah tentulah memberikan alokasi belanja yang lebih besar untuk tujuan ini. Desentralisasi fiskal di satu sisi memberikan kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan daerah, tetapi di sisi lain memunculkan persoalan baru, dikarenakan tingkat kesiapan fiskal daerah yang berbeda-beda. Penelitian yang dilakukan Adi (2005) menunjukkan terjadi disparitas pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi antar daerah (kabupaten dan kota) dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal. Keadaan ini mengakibatkan ketimpangan fiskal antar daerah dan mempengaruhi tingkat pertumbuhan ekonomi daerah serta memperlambat pembangunan sumber daya manusia. Dalam penciptaan kemandirian daerah, pemerintah daerah harus beradaptasi dan berupaya meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan dalam berbagai sektor yang berpotensi untuk di kembangkan menjadi sumber PAD. Tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah.

Perekonomian Provinsi Riau tahun 2017 yang diukur berdasarkan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga berlaku mencapai Rp705,68 triliun dan PDRB perkapita mencapai Rp105,99 juta. Perekonomian Riau tahun 2017 mulai bangkit dan tumbuh sebesar 2,71 persen. Meskipun masih dibawah pertumbuhan tingkat nasional sebesar 5,07 persen dan regional Sumatera yang mencapai 4,30 persen, angka pertumbuhan ekonomi Riau lebih besar dibanding tahun 2016 sebesar 2,23 persen. PDRB menurut lapangan usaha masih didominasi oleh sektor pertambangan dan penggalian dengan porsi 25,93 persen, industri pengolahan sebesar 25,31 persen, serta pertanian, kehutanan, dan perikanan sebesar 23,63 persen.



**Tabel 1.** Laju Pertumbuhan PDRB Regional Sumatera (YOY dalam persen) (berdasarkan harga konstan)

Wilayah	Tahun 2016					Tahun 2017				
	I	II	III	IV	Thn	I	II	III	IV	Thn
Aceh	3.65	3.01	2.22	3.31	3.31	3.33	4.01	4.78	3.58	4.19
Sumater Utara	4.66	5.50	5.28	5.18	5.18	4.50	5.09	5.21	5.56	5.12
Sumatera Barat	5.55	5.86	4.82	5.26	5.26	4.98	5.32	5.38	5.37	5.29
Riau	2.36	2.46	1.11	2.23	2.23	2.83	2.41	2.85	2.58	2.71
Jambi	3.43	3.57	4.03	4.37	4.37	4.25	4.29	4.76	5.20	4.64
Sumatera Selatan	4.94	5.03	4.78	5.03	5.03	5.13	5.24	5.56	5.93	5.51
Bengkulu	5.00	5.42	5.19	5.30	5.30	5.20	5.04	4.83	4.60	4.99
Lampung	5.06	5.24	5.26	5.15	5.15	5.13	5.03	5.21	5.31	5.17
Kep. Babel	3.32	3.68	3.83	4.11	4.11	6.40	5.36	3.69	2.94	4.51
Kepulauan Riau	4.55	5.50	4.64	5.03	5.03	2.02	1.04	2.41	2.57	2.01
Sumatera	4.11	4.44	3.88	4.29	4.29	4.09	4.09	4.43	4.43	4.30
Nasional	4.92	5.18	5.01	5.02	5.02	5.01	5.01	5.06	5.19	5.07

Sumber: BPS Provinsi Riau

Perekonomian Riau berada di posisi kedua terbawah di pulau Sumatera setelah Kepulauan Riau. Dari sisi produksi, pertumbuhan ekonomi disokong lapangan usaha jasa perusahaan yang tumbuh 7,92 persen, sedangkan dari sisi pengeluaran pertumbuhan disumbang oleh komponen ekspor barang dan jasa yang tumbuh 5,06 persen. Penurunan yang tajam perekonomian Provinsi Riau ini sudah dimulai sejak periode 2011 sampai dengan 2014, percepatan pertumbuhan ekonomi Provinsi Riau cenderung melemah. Pada kurun waktu tersebut harga minyak dunia berfluktuasi dan produksi migas

mengalami banyak kendala baik yang bersifat teknis maupun nonteknis. Di samping keadaan dari beberapa sumur minyak itu sendiri yang sudah mulai menua. Kondisi yang berpengaruh pada produksi migas itu berpengaruh juga pada pergerakan perekonomian Provinsi Riau. Besaran kontribusi migas yang sangat dominan dalam perekonomian dari suatu kabupaten/kota maka apabila terjadi suatu ketidakstabilan yang berkenaan dengan kondisi migas akan berdampak langsung pada tingkat pertumbuhan ekonomi dengan migas di wilayah tersebut.

Melemahnya pertumbuhan ekonomi akibat ketidakstabilan migas pada tahun 2014 yang hanya 2,62 persen secara umum mempengaruhi pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota yang memiliki sumber daya migas yang besar. Kabupaten Bengkalis tingkat pertumbuhannya menjadi -3,50 persen, Kabupaten Siak sebesar -0,71 persen, Kabupaten Kampar tumbuh sebesar 3,21 persen dan Kabupaten Rokan Hilir tumbuh hanya sebesar 4,01 persen.

Tahun 2015, perekonomian Riau semakin terpuruk, hanya tumbuh sebesar 0,22 persen. Pertumbuhan tersebut secara umum mengalami perlambatan yang dipicu oleh menurunnya harga minyak dunia, karena sebagaimana telah diketahui, minyak merupakan sektor penyumbang terbesar dalam pertumbuhan ekonomi Riau. Untuk kawasan Pulau Sumatera, pada tahun 2015 pertumbuhan ekonomi mencapai 3,54 persen, dengan pertumbuhan tertinggi terdapat di Provinsi Kepulauan Riau sebesar 6,02 persen, dan pertumbuhan terendah di Provinsi Aceh sebesar -0,72 persen. Provinsi Riau sendiri pada tahun 2015 berada di posisi 9 dari 10 provinsi yang ada di Pulau Sumatera.



Di tingkat nasional, laju pertumbuhan ekonomi tahun 2015 sebesar 4,79 persen dan kawasan pulau Sumatera memberikan sumbangan sebesar 22,21 persen bagi struktur perekonomian di Indonesia, terbesar kedua setelah pulau Jawa dengan porsi 58,29 persen dengan pertumbuhan ekonomi 5,45 persen. Apabila dibandingkan dengan laju pertumbuhan ekonomi di tingkat regional maupun nasional, pertumbuhan ekonomi di Provinsi Riau berada jauh di bawah tingkat-regional-dan-nasional.

Hampir seluruh daerah kabupaten/kota di Indonesia menghadapi masalah terbatasnya kemampuan pemerintah daerah untuk mendanai kegiatan pembangunan di daerahnya. Hal ini disebabkan karena minimnya dana dan sumber-sumber keuangan di daerah. Dengan demikian pemerintah daerah menuntut pengalokasian dan pendistribusian kewenangan dan deskripsi dalam penetapan kebijakan publik serta alokasi sumber-sumber pembiayaan secara adil antara pusat dan daerah (DAK dan DAU). Selain itu pemerintah daerah juga dituntut untuk terus meningkatkan dan menggali sumber-sumber keuangan dari dalam sendiri yaitu Pendapatan Asli Daerah.

Peran pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah meliputi: (1) keselarasan, dan (2) keserasian. Selaras dalam memberikan pelayanan dan meningkatkan peran serta, prakarsa, dan memberdayakan masyarakat yang memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat. Serasi dalam menyelenggarakan hubungan antar tingkat pemerintahan, baik antar daerah maupun antara pusat dan daerah. Instrumen utama dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal adalah pendanaan atas penyerahan urusan kepada daerah yang proporsional, adil, demokratis, dan transparan dengan

memperhatikan potensi dan kebutuhan daerah. Pelaksanaan desentralisasi fiskal bermakna pada mengelola keuangan secara efektif, efisien dan akuntabel guna mendukung pelayanan publik, khususnya pembangunan sumber daya manusia.

Pembangunan manusia yang berkualitas merupakan tujuan akhir yang ingin dicapai oleh pembangunan karena sumber daya manusia merupakan modal dasar pembangunan. Semakin tinggi kapabilitas dasar sumber daya manusia yang dimiliki suatu bangsa, semakin tinggi pula peluang untuk meningkatkan potensi bangsa itu. Keberhasilan pembangunan manusia dapat dilihat dari seberapa besar permasalahan mendasar di masyarakat dapat teratasi. Permasalahan-permasalahan tersebut meliputi kemiskinan, pengangguran, gizi buruk, dan buta huruf. Permasalahan-permasalahan di atas akan sangat menentukan kualitas manusia sebagai agen pembangunan. Pembangunan manusia menjadi penting dan perlu mendapat perhatian sebab pada kenyataannya pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak selalu dapat memecahkan persoalan kesejahteraan seperti kemiskinan dan taraf hidup masyarakat secara luas, sehingga keberhasilan pembangunan dewasa ini seringkali dilihat dari pencapaian kualitas Sumber Daya Manusiannya. Pembangunan pada dasarnya adalah suatu proses untuk melakukan perubahan pada indikator sosial maupun ekonomi masyarakat menuju kearah yang lebih baik dan berkesinambungan. Manusia sebagai subjek dan sekaligus objek pembangunan harus mampu meningkatkan kualitas hidupnya, untuk itu peran pemerintah dan masyarakat sangat dibutuhkan. Manusia adalah kekayaan bangsa yang sesungguhnya. Pembangunan sumber daya manusia secara fisik dan mental mengandung makna sebagai peningkatan kemampuan dasar penduduk. Kemampuan dasar



penduduk tersebut diperlukan untuk memperbesar kesempatan berpartisipasi dalam proses pembangunan. Peningkatan kemampuan dasar dapat pula dilakukan melalui peningkatan derajat kesehatan, pengetahuan dan keterampilan penduduk. Hal tersebut penting karena dapat direfleksikan dalam kegiatan ekonomi produktif, sosial budaya, dan politik.

Peraturan Pemerintah No 58 tahun 2005, menyatakan bahwa setiap penyusunan APBD, alokasi belanja modal harus disesuaikan dengan kebutuhan daerah dengan mempertimbangkan PAD yang diterima. Sehingga apabila Pemda ingin meningkatkan belanja modal untuk pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, maka Pemda harus menggali PAD yang sebesar-besarnya. Dalam prakteknya asumsi untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat ini diragukan dapat berjalan sesuai harapan. Hampir seluruh daerah kabupaten dan kota di Indonesia menghadapi masalah terbatasnya kemampuan pemerintah daerah untuk mendanai kegiatan pembangunan didaerahnya. Hal ini disebabkan minimnya dana dan sumber-sumber dana di daerah yang dapat membiayai pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di daerah.

Salah satu kunci keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dalam pelaksanaan era-otonomi daerah adalah menciptakan dan mengembangkan daya saing sumber daya manusia daerah. Daya saing sumber daya manusia daerah dapat terbentuk dengan melakukan perkuatan perekonomian daerah. Dalam upaya penguatan perekonomian daerah, pihak eksekutif bersama legislatif menyusun mekanisme perumusan kebijakan yang akomodatif terhadap aspirasi masyarakat daerah, khususnya

pembangunan sumber daya manusia daerah tersebut. Hal ini dapat dibangun melalui inovasi kebijakan ketenagakerjaan, sehingga pertumbuhan ekonomi daerah akan lebih bermakna. Kebijakan ketenagakerjaan daerah juga berpengaruh pada peningkatan mutu pelayanan kepada masyarakat. Dalam jangka panjang, semakin berkurangnya tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat, meningkatnya profesionalisme aparatur pemerintah daerah, dan reformasi manajemen keuangan daerah dalam memacu terwujudnya perekonomian daerah yang maju, modern, tumbuh, dan berkembang untuk memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa dalam menyongsong era perekonomian globalisasi.

### **Tujuan Penulisan**

Tuntutan untuk mengubah struktur belanja setiap pemerintah daerah menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah. Dengan memperkuat struktur belanja daerah dapat meningkatkan kepercayaan publik. Hal ini penting karena anggaran yang digunakan oleh pemerintah daerah dalam menjalankan aktivitas pembangunan daerah merupakan anggaran publik. Alokasi belanja yang dilakukan oleh pemerintah daerah setiap tahun harus betul-betul dimanfaatkan untuk aktivitas-aktivitas yang produktif. Seiring dengan kebutuhan pembangunan yang dikeluarkan daerah terutama pembangunan sumberdaya manusia, maka salah satu upaya penting yang dilakukan daerah adalah dengan pemahaman persepsi dan peningkatan kemampuan operasionalisasi. Oleh karena itu pada setiap bidang pembangunan memerlukan pendanaan untuk membiayai setiap rincian program dan kegiatan yang telah dilaksanakan





ataupun yang akan dilaksanakan sehingga rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah pun dapat sejalan dan mempunyai benang merah yang sama. Peningkatan belanja Pemerintah dari tahun ke tahun memiliki implikasi terhadap makro ekonomi sektor riil yang berpengaruh pada konsumsi, investasi dan pada gilirannya berdampak pada pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan sumberdaya manusia. Hal ini idealnya diikuti dengan pola penyerapan dana yang responsif terkait peran APBD sebagai stimulus pertumbuhan ekonomi untuk mencerdaskan masyarakat daerah. Namun, fenomena kecenderungan penyerapan anggaran yang masih tereskalasi pada akhir tahun menunjukkan kurang optimalnya pelaksanaan anggaran.

Pada sisi lain, daya saing suatu daerah ditentukan oleh kualitas sumber daya manusia. Oleh karena itu diperlukan investasi sumber daya manusia melalui penyediaan layanan dasar. Bentuk investasi tersebut salah satunya berasal dari belanja publik. Penulisan ini bertujuan untuk mengetahui pola struktur belanja daerah (APBD Provinsi) terhadap pelayanan dasar dalam upaya peningkatan kualitas sumberdaya manusia di Provinsi Riau.

### **Rational dan Ruang Lingkup**

Kegiatan kajian ini dilaksanakan di Provinsi Riau, sebahagian besar objek kajian berada di kota yang menjadi pusat Provinsi Riau karena pusat pengendalian fiskal daerah dan keuangan daerah berada di sini. Pertimbangan lainnya untuk terpilihnya kajian di daerah ini adalah karena : (a) provinsi Riau adalah salah satu yang menjadi sorotan daya serap APBD rendah; (b) sejak tahun 2012-2014 Pemerintah Provinsi Riau mempunyai Silpa sebesar Rp1,9 triliun dan Rp1,4 triliun serta Rp3,9 triliun; (c)

selama ini pertumbuhan ekonomi Provinsi Riau berada di atas pertumbuhan nasional, sedangkan saat ini terendah di pulau Sumatera. Selain itu Provinsi Riau dikenal sebagai daerah yang selalu menerima Dana Bagi Hasil sumber daya alam yang besar tetapi tingkat perkembangan kualitas sumber daya manusia dan ketenagakerjaan masih jauh tertinggal.

## **Metodologi**

Kajian ini memerlukan data primer dan sekunder. Untuk data primer pengumpulan data dilakukan dengan metode *Rapid Rural Appraisal* (RRA), yaitu suatu pendekatan partisipatif untuk mendapatkan data/informasi dan penilaian (*assesment*) secara umum di lapangan dalam waktu yang relatif pendek. Kelebihan pendekatan ini adalah kajiannya bisa mencakup daerah yang lebih luas dalam waktu relatif singkat untuk mendapatkan informasi yang luas secara umum. Pengumpulan informasi dan data dilakukan secara fleksibel, tidak terikat secara kaku dengan kuesioner. Dalam metode RRA ini informasi yang dikumpulkan terbatas pada informasi dan data yang dibutuhkan sesuai dengan tujuan penelitian. Namun dilakukan dengan lebih mendalam dengan menelusuri sumber informasi sehingga didapatkan informasi yang lengkap tentang sesuatu hal. Disamping itu, analisis dokumen merupakan bentuk kajian kualitatif di mana penulis menginterpretasikan dokumen dalam rangka mendalami informasi terkait topik kajian yang menjadi topik pembahasan. Pembahasan tulisan ini dilaksanakan dengan menganalisis dokumen fiskal tahunan daerah selama 5(lima) tahun terakhir mengenai prioritas dan program daerah menyangkut hubungan fiskal dan pembangunan sumberdaya manusia kemudian membandingkannya dengan permasalahan atau tantangan



daerah. Pembandingan ini dalam upaya untuk mengetahui apakah dokumen kebijakan daerah terkait kebijakan fiskal sudah berpihak pada pembangunan sumberdaya manusia, dan juga dalam upaya menjawab permasalahan pembangunan daerah.

### **Simpulan dan Rekomendasi Kebijakan**

Sinkronisasi antara APBN dan APBD sangat diperlukan agar tercapai anggaran yang efektif, efisien, optimal dan produktif. Sinkronisasi dilakukan mulai dari perencanaan dan penganggaran dengan pendekatan lebih fokus pada program/kegiatan (*money follows program*) yang terkait langsung dengan prioritas nasional serta memberikan dampak langsung bagi masyarakat. Sinkronisasi juga diperlukan untuk menghindari adanya tumpang tindih dalam pembangunan. Perekonomian Provinsi Riau tahun 2017 yang diukur berdasarkan PDRB atas dasar harga konstan 2010 mencapai Rp471,42 triliun atau tumbuh 2,71%. Anggaran Belanja Daerah tahun 2017 mengalami penurunan dibanding Anggaran Belanja Daerah tahun 2016 yaitu Rp35,44 triliun. Penyebab berkurangnya Anggaran Belanja Daerah adalah menurunnya Alokasi Belanja Modal pada tahun 2017 dibanding tahun 2016 sebesar Rp1,1 triliun. Secara agregat rasio kemandirian tahun 2017 terhadap total pendapatan daerah sebesar 19,23%, menurun dibandingkan tahun 2016 sebesar 22,82%. Berbanding terbalik dengan rasio PAD, rasio dana transfer pada tingkat 6,66 poin dibandingkan tahun sebelumnya. Rasio PAD di Provinsi Riau menurun dan rasio dana transfer naik. Hal ini berarti tingkat kemandirian keuangan daerah semakin baik dan besar. Namun jika dibandingkan dengan PDRB, rasio pada tahun 2017 hanya sebesar 0,74% yang

menggambarkan kontribusi perekonomian belum signifikan terhadap penerimaan PAD di Provinsi Riau.

Secara agregat total APBD tahun anggaran 2017 di Provinsi Riau nilainya cukup besar. Estimasi pendapatan sebesar Rp32,38 triliun, mengalami kenaikan Rp2,42 triliun atau 5,27% dibandingkan tahun 2016. Pagu belanja sebesar Rp33,84 triliun, turun Rp1,60 triliun atau 4,70% dibandingkan tahun 2016. Dari pemda-pemda di Indonesia, pemda di Provinsi Riau termasuk pemda yang menganggarkan defisit anggaran. Profil agregat APBD Provinsi Riau tahun 2017 tersaji pada tabel di bawah ini.

**Tabel 1.** Profil APBD Provinsi Riau Berdasarkan Klasifikasi Ekonomi (dalam miliar rupiah)

URAIAN	2016	2017
<b>Pendapatan Daerah</b>	<b>30.763,21</b>	<b>32.384,31</b>
Pendapatan Asli Daerah	6.119,15	7.390,51
Pendapatan Transfer	21.894,04	24.731,39
Lain-Lain Pendapatan Yang Sah	2.750,02	227,11
<b>Belanja Daerah</b>	<b>35.437,75</b>	<b>33.845,78</b>
Belanja Operasi	21.912,62	22.040,43
Belanja Modal	8.482,35	7.380,36
Belanja Tidak Terduga	78,32	41,00
Transfer/Bagi Hasil Ke Daerah	4.964,47	4.383,99
<b>Surplus/Defisit</b>	<b>(4.674,55)</b>	<b>(1.461,46)</b>
<b>Pembiayaan Daerah</b>	<b>4.899,87</b>	<b>1.874,23</b>
Penerimaan Pembiayaan	5.027,22	1.909,57
Pengeluaran Pembiayaan	127,35	35,34
<b>SILPA</b>	<b>225,33</b>	<b>412,76</b>

Sumber :LKPD se-Provinsi Riau, 2018



Berdasarkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah masing-masing penda tahun 2017, secara agregat Anggaran Belanja Daerah Provinsi Riau adalah sebesar Rp33,85 triliun. Anggaran Belanja Daerah tahun 2017 mengalami penurunan dibanding Anggaran Belanja Daerah tahun 2016 yaitu Rp35,44 triliun. Di antara penyebab berkurangnya Anggaran Belanja Daerah adalah menurunnya Alokasi Belanja Modal pada tahun 2017 dibanding tahun 2016 sebesar Rp1,1 triliun.

Pembiayaan bersih agregat tahun 2017 berjumlah Rp1,80 triliun. Total penerimaan pembiayaan sebesar Rp1,830 triliun dan sebagian besar berasal dari penggunaan SILPA tahun sebelumnya yang mencapai Rp1,826 triliun dan sisanya berasal dari penerimaan kembali piutang dan penerimaan kembali investasi non permanen lainnya. Artinya, di Provinsi Riau tidak terdapat pinjaman daerah atau obligasi daerah yang dilakukan tahun 2017.

Apabila dilihat dari penggunaan pengeluaran pembiayaan, seluruh Pemerintah Daerah di Provinsi Riau tidak memiliki pinjaman karena tidak terdapat pengeluaran untuk pelunasan pinjaman atau obligasi daerah. Pengeluaran pembiayaan hanya berupa penyertaan modal/investasi ke BUMD. Hal ini berarti tidak ada belanja bunga yang dibayarkan untuk membayar bunga pinjaman, sehingga keseimbangan primer (selisih antara total pendapatan daerah belanja daerah selain belanja bunga) sama dengan surplus/defisit anggaran.

**Tabel 2.** Perkembangan Defisit dan Pembiayaan Daerah di Provinsi Riau Tahun 2016-2017 (dalam miliar rupiah)

Uraian	2017	2016
Pendapatan Daerah	27.218,34	26.703,22
Belanja Daerah	28.958,48	29.730,66
Surplus (Defisit)	(1.740,14)	(3.027,45)
Pembiayaan	1.796,76	4.931,64
Penerimaan Pembiayaan	1.829,81	5.020,90
Pengeluaran Pembiayaan	33,06	89,26
<b>SILPA</b>	<b>56,62</b>	<b>1.904,19</b>

Sumber: LRA Pemda

Pajak daerah memberikan kontribusi terhadap total PAD terbesar di Provinsi Riau tahun 2017, yaitu sebesar 65%. Pajak daerah merupakan kontribusi wajib kepada Daerah yang dipungut oleh Pemerintah Provinsi. Pendapatan yang memberikan kontribusi PAD terbesar kedua adalah lain-lain PAD yang sah sebesar 25%. Pendapatan ini berasal dari hasil penjualan kekayaan Daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, maupun komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh Daerah.

Pendapatan Asli daerah adalah pendapatan asli daerah yang terdiri dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, pendapatan dari laba perusahaan daerah dan lain-lain pendapatan yang sah. Peningkatan PAD diharapkan meningkatkan investasi belanja modal pemerintah daerah sehingga kualitas pelayanan publik semakin baik. Akan tetapi yang terjadi adalah peningkatan



pendapatan asli daerah tidak diikuti dengan kenaikan anggaran belanja modal yang signifikan.

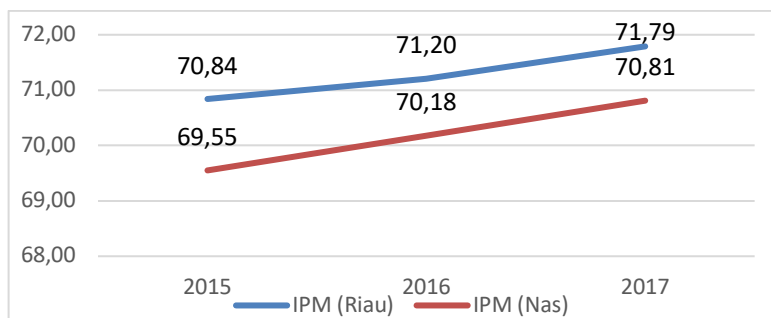
Keadaan pada kabupaten/kota di provinsi Riau, menunjukkan bahwa persentase PAD terhadap APBD sangatlah rendah, rata-rata persentase PAD hanya sebesar 7,64% dari total APBD. Sementara di sisi lain, untuk melaksanakan pembangunan diharapkan dapat dilaksanakan secara mandiri oleh daerah, baik dari sisi perencanaan, pembangunan, serta pembiayaannya. Daerah diberi kewenangan yang lebih besar untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Tujuan kewenangan tersebut adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dan untuk menciptakan persaingan yang sehat antar daerah, serta mendorong timbulnya inovasi, maka Pemerintah Daerah diharapkan mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan tidak tergantung pada transfer dari pemerintah pusat.

Indeks kapasitas fiskal daerah rata-rata di Provinsi Riau sebesar 1,2 pada tahun 2017, lebih rendah dibanding tahun sebelumnya yang mencapai 1,43. Indeks tertinggi berada di Kabupaten Bengkalis sebesar 2,69 (kategori sangat tinggi). Hal ini didukung oleh penerimaan DBH di Bengkalis yang terbesar di Riau hingga mencapai Rp2 triliun yang berasal dari bagi hasil sumber daya alam. Sementara itu indeks terendah berada di Kabupaten Kuantan Singingi sebesar 0,43 dengan kategori sangat rendah.

Indeks yang rendah ini beberapa penyebabnya adalah kecilnya realisasi PAD dan DBH tahun 2017 serta besarnya belanja pegawai dan tingkat kemiskinan yang mencapai 9,85% jauh di atas rata-rata provinsi sebesar 7,98%. Semua Pemerintah Daerah di Provinsi Riau memiliki hasil penilaian kesehatan fiskal daerah di level 2 atau kurang, karena semua nilai akhir berada di rentang 41-60. Nilai tertinggi berada di Pemprov Riau sebesar 57, sedangkan nilai terendah sebesar 41 berada di Kabupaten Siak.

Capaian indeks pembangunan manusia Provinsi Riau berada di atas capaian rata-rata nasional. Pada tahun 2015 capaiannya mencapai 70,84, sementara di tahun 2016 meningkat jadi 71,20, dan meningkat lagi menjadi 71,79. Peningkatan capaian ini seiring dengan capaian di tingkat nasional di mana setiap tahun meningkat sekitar 0,2 – 0,6 poin

**Grafik 1.** Perkembangan IPM Provinsi Riau Periode 2015-2017



Sumber: BPS, 2015-2017

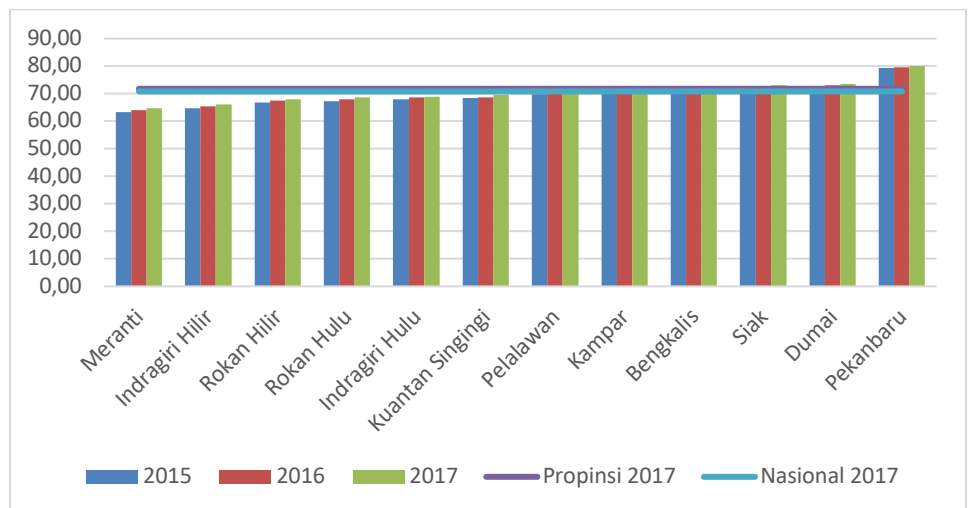
Capaian IPM ini menduduki peringkat kedua di regional Sumatera setelah IPM Provinsi Kepulauan Riau yang mencapai 73,99 dan berada pada peringkat keenam di tingkat nasional. Secara nasional, IPM tertinggi diraih oleh DKI Jakarta sebesar 79,60, diikuti oleh DI Yogyakarta dan Kalimantan Timur, dan





Kepulauan Riau, masing-masing sebesar 78,38 dan 74,59. Unsur yang menunjang kenaikan IPM Provinsi Riau tahun 2017 adalah angka harapan hidup saat lahir meningkat 0,04 tahun, harapan lama sekolah meningkat 0,12 tahun, rata-rata lama sekolah meningkat 0,10 tahun, dan pengeluaran perkapita disesuaikan meningkat sebesar Rp101.000.

**Grafik 2.** Perkembangan IPM Kabupaten/Kota Provinsi Riau Periode 2015-2017



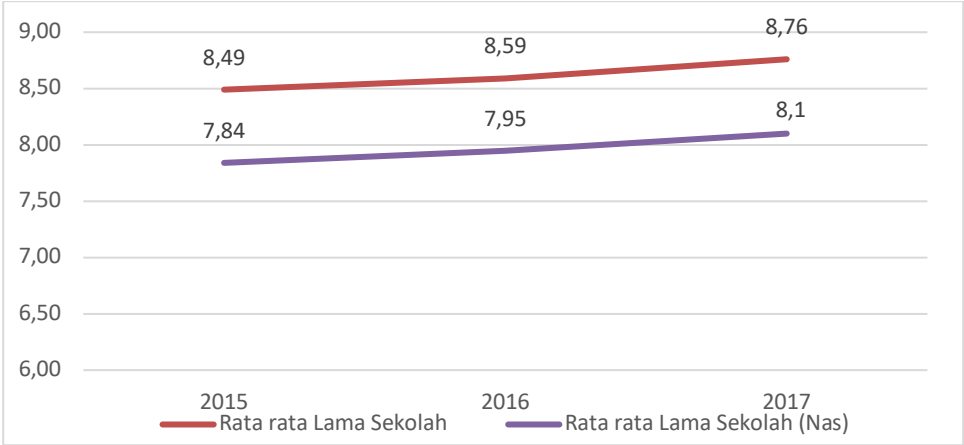
Sumber: BPS, 2015-2017

Di Provinsi Riau, capaian IPM tertinggi masih diraih oleh Kota Pekanbaru dengan capaian IPM 79.32 pada tahun 2015 dan 79.97 pada tahun 2017. Sementara nilai IPM terendah berada di wilayah Kabupaten Kepulauan Meranti dengan capaian hanya 64.70 di tahun 2017, meningkat dari 63.25 pada tahun 2015. Secara umum, seluruh wilayah kabupaten/kota di Provinsi Riau mengalami peningkatan nilai IPM pada periode 2015-2017. Dengan demikian, terdapat rentang IPM sangat tinggi sebesar 12.57 yang

menunjukkan adanya ketimpangan antardaerah dalam hal capaian pembangunan manusia. Kabupaten Kepulauan Meranti masih menjadi kabupaten dengan capaian IPM terendah karena akses masyarakat terhadap layanan pendidikan dan kesehatan di kabupaten tersebut masih sangat terbatas. Kondisi geografis dan distribusi infrastruktur layanan dasar dan angka kemiskinan yang tinggi masih menjadi penghambat capaian IPM di sana.

Di bidang pendidikan, selama tahun 2015-2017 indikator rata-rata lama sekolah di Provinsi Riau berada di atas rata-rata nasional. Perkembangan indikator ini cukup positif karena mengalami peningkatan setiap tahun, sebesar 0,1-0,2 poin per tahun. Pada tahun 2015, rata-rata lama sekolah penduduk Riau adalah 8.49 tahun. Kemudian angka ini naik menjadi 8,59 tahun pada 2016. Pada tahun 2017, indikator ini mengalami peningkatan lagi menjadi 8,76 tahun.

**Grafik 3.** Perkembangan Rata-Rata Lama Sekolah Provinsi Riau Periode 2015-2017



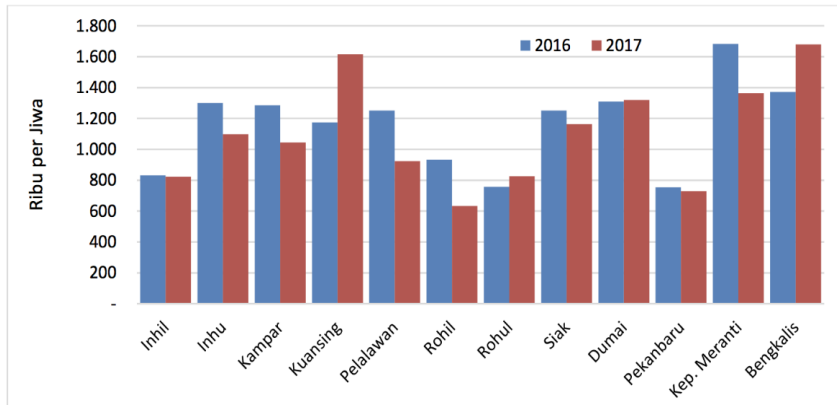
Sumber: BPS, 2015-2017



Rasio sekolah dasar (SD) di Provinsi Riau adalah sebesar 26,27. Sementara itu, rasio SMP adalah 41,90 dan SMA sebesar 73,32. Hal ini menunjukkan bahwa distribusi sekolah di Provinsi Riau masih belum merata. Terkait kelembagaan, sebelum kewenangan pendidikan menengah ditarik ke tingkat provinsi, cakupan pengawasan lebih dekat karena dilakukan langsung oleh dinas di kabupaten/kota. Sehingga, saat ini makin sulit bagi pemerintah daerah untuk memastikan rasio sekolah yang masih terbatas tersebut.

Total pagu belanja sektor pendidikan di Provinsi Riau tahun 2017 berjumlah Rp5,94 triliun atau 23,63% dari total pagu belanja APBN dan APBD. Angka porsi sektor pendidikan di atas 20% yang berarti bahwa anggaran pendidikan yang dialokasikan telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengharuskan pemerintah mengalokasikan belanja pendidikan minimal 20% dari total pagu belanja. Untuk mengetahui seberapa besar perhatian pemerintah untuk meningkatkan pendidikan masyarakat, digunakan rasio belanja pendidikan terhadap jumlah penduduk per penduduk. Semakin besar nilainya, semakin besar belanja pendidikan yang dikeluarkan untuk meningkatkan pendidikan satu orang penduduk di daerah tersebut.

**Grafik 4.** Rasio Belanja Pendidikan Per Jiwa Kabupaten/Kota di Provinsi Riau Tahun 2016 dan 2017



Sumber: LKPK Provinsi Riau Tahun 2016 dan 2017

Dari grafik di atas diketahui bahwa pada tahun 2017 belanja pendidikan terbesar berada di Kabupaten Bengkalis sebesar Rp1,68 juta per jiwa, naik dibanding tahun sebelumnya yang hanya Rp1,37 juta per jiwa. Sementara itu, belanja pendidikan perkapita terkecil berada di Kabupaten Rokan Hilir sebesar Rp0,83 juta per jiwa.

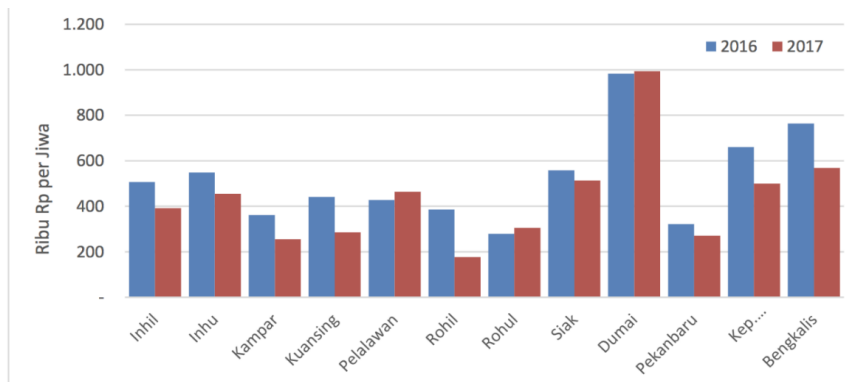
Di Provinsi Riau, jumlah puskesmas yang memiliki minimal 5 tenaga medis cukup mengalami peningkatan selama 2015-2017. Namun, perkembangannya tidak signifikan capaian di tingkat nasional. Jumlah puskesmas dengan minimum 5 tenaga medis di tahun 2015 sebanyak 33 unit, kemudian naik menjadi 57 unit di 2016. Angka ini bertambah lagi menjadi 78 unit di tahun 2018. Sementara berdasarkan data dari Kementerian Kesehatan (2017), terdapat 215 puskesmas di Provinsi Riau dengan rincian 135 unit puskesmas non rawat inap, dan 80 puskesmas rawat inap. Distribusi puskesmas dengan layanan 24 jam masih jadi kendala bagi masyarakat. Di Kabupaten Indragiri Hilir misalnya, jarak



pusat kota dengan desa terjauh dapat mencapai 4 jam perjalanan. Sementara puskesmas di desa tidak beroperasi 24 jam. Sehingga, masyarakat akan sangat kesulitan untuk berobat segera ketika dibutuhkan. Rasio puskesmas per 30.000 penduduk tertinggi terdapat di Kabupaten Kuantan Singingi, yaitu sebesar 2,06 dan rasio puskesmas per 30.000 penduduk terendah terdapat di Kabupaten Bengkalis sebesar 0,58. Pada tahun 2017 jumlah puskesmas yang melayani perawatan inap di Provinsi Riau sebanyak 80 unit dan lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah puskesmas yang tidak melayani perawatan inap, yaitu 135 unit. Dari total 215 unit puskesmas yang terdapat di Provinsi Riau, Kabupaten Kampar memiliki jumlah puskesmas terbanyak, yaitu 31 unit, sedangkan Kabupaten Kepulauan Meranti dan Kota Dumai memiliki jumlah puskesmas paling sedikit, yaitu masing-masing 9 unit.

Pada sisi lain, total pagu belanja sektor kesehatan di Provinsi Riau tahun 2017 berjumlah Rp2,47 triliun atau 9,83% dari total pagu belanja APBN dan APBD. Porsi bidang kesehatan sesuai peraturan perundangan adalah sebesar 5% untuk APBN dan 10% untuk APBD

**Grafik 5.** Rasio Belanja Kesehatan per Jiwa Kabupaten/Kota di Provinsi Riau Tahun 2016 dan 2017



Sumber: LKPK Provinsi Riau Tahun 2016 dan 2017

Dari grafik di atas diketahui bahwa pada tahun 2017 belanja kesehatan terbesar berada di Kota Dumai sebesar Rp0,99 juta per jiwa, naik dibanding tahun sebelumnya yang hanya Rp0,98 juta per jiwa. Sementara itu, belanja kesehatan perkapita terkecil berada di Kabupaten Rokan Hilir sebesar Rp0,18 juta per jiwa.

Jumlah angkatan kerja di Provinsi Riau pada bulan Agustus 2017 berjumlah 2,97 juta orang, turun 22,37 ribu orang dibanding tahun lalu. Angka ini terbagi menjadi penduduk bekerja sebanyak 2,78 jiwa yang naik 15,08 ribu orang dan penduduk tidak bekerja atau pengangguran sebanyak 184,56 ribu orang atau turun 37,44 ribu orang dibanding tahun 2016. Sejalan dengan penurunan jumlah angkatan kerja, Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) juga turun 2,25 poin menjadi 64,00%. Penurunan ini mengindikasikan adanya penurunan potensi ekonomi dari sisi supply tenaga kerja. Terdapat perbedaan TPAK antara laki-laki dan perempuan. Pada Agustus 2017, TPAK laki-laki sebesar 83,45 persen sementara TPAK perempuan hanya



43,43 persen. TPAK perempuan mengalami penurunan sebesar 3,37 poin dan TPAK laki-laki mengalami penurunan sebesar 1,20 poin.

**Tabel 3.** Perkembangan Ketenagakerjaan Provinsi Riau Periode 2014-2017

Uraian	2014	2015	2016	2017
Angkatan Kerja (jiwa)	2,70	2,77	2,99	2,97
Bekerja	2,52	2,55	2,77	2,78
Tidak Bekerja	0,18	0,21	0,22	0,18
Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja/TPAK (persen)	63,31	63,22	66,25	64,00
Tingkat Pengangguran Terbuka/TPT (persen)	6,56	7,83	7,43	6,22
TPT Indonesia	5,50	5,61	5,33	5,50
Rata-Rata TPT di Sumatera	5,84	6,43	5,25	5,12

Sumber: BPS Provinsi Riau

Berbagai kebijakan pemerintah terkait penciptaan lapangan kerja tampaknya cukup berhasil menekan tingkat pengangguran. Meskipun demikian, rendahnya daya saing penduduk lokal masih menjadi penghambat atas penyerapan tenaga kerja. Angka partisipasi angkatan kerja tidak bisa ditekan secepat-cepatnya, karena sifatnya orang Melayu “cepat merajuk”.

### Rekomendasi Kebijakan

- 1) IPM di Provinsi Riau berada di atas IPM nasional. Namun, terjadi kesenjangan antar daerah, sehingga, diperlukan langkah-langkah mengurangi *gap* tersebut agar dapat terjadi pemerataan pembangunan di setiap daerah dan juga dapat meningkatkan IPM masing-masing daerah.

Tidak terdapat pengaruh desentralisasi fiskal terhadap Indeks Pembangunan Manusia. Hal ini berarti bahwa dengan Desentralisasi Fiskal yang kuat belum tentu dana yang terdapat di Desentralisasi Fiskal tersebut akan dialokasikan ke Indeks Pembangunan Manusia. Hal ini tercermin dari Indeks Pembangunan Manusia di beberapa daerah masih terlihat kecil atau tidak begitu optimal dalam peningkatan kesejahteraan Pendidikan, Kesehatan dan Hidup layak di masing- masing kabupaten/kota.

- 2) Ruang fiskal di Provinsi Riau agar lebih diperbesar melalui efisiensi belanja supaya dapat digunakan untuk membiayai belanja modal pembangunan sumberdaya manusia yang sangat menunjang kegiatan perekonomian daerah. Pengaruh Belanja Modal terhadap Indeks Pembangunan Manusia masih rendah. Artinya, Belanja Modal yang kuat belum tentu dana yang terdapat pada Belanja Modal tersebut akan dialokasikan untuk Pembangunan Sumberdaya Manusia. Terlihat bahwa Indeks Pembangunan Manusia di beberapa daerah masih terlihat timpang antar daerah atau tidak begitu optimal dalam peningkatan kesejahteraan Pendidikan, Kesehatan dan Hidup layak di masing- masing Daerah. Hal ini berarti Dana yang ada di dalam Desentralisasi fiskal yang dialokasikan ke belanja modal untuk keperluan Indeks Pembangunan manusia tidaklah sepenuhnya dapat dialokasikan secara optimal.
- 3) Sinkronisasi APBN dan APBD agar terus diupayakan, sehingga dapat menghindari *overlapping* dan *overbudgeting* kegiatan program dan pembangunan. Oleh





karena itu dibutuhkan sinergi dan koordinasi yang lebih intensif dari para pemangku kepentingan. Kenaikan besaran Dana Alokasi Umum menyebabkan Indeks Pembangunan Manusia membesar. Hal ini berarti bahwa semakin tinggi Dana Alokasi Umum ternyata dapat mendorong Indeks Pembangunan di daerah Riau. Keadaan ini dikarenakan Pemerintah dapat mengalokasikan dana alokasi umum secara baik dan tepat sasaran, sehingga Indeks Pembangunan Manusia yang terdapat di Provinsi Riau melalui Dana Alokasi Umum berjalan sesuai arahan.

- 4) Sebaiknya Dana yang ada dipemerintah daerah untuk dapat dialokasikan untuk kesejahteraan Masyarakat. Pemerintah di Riau agar dapat mendirikan fasilitas-fasilitas yang memadai yang berhubungan dengan Pendidikan, kesehatan dan lapangan pekerjaan agar terciptanya kehidupan yang layak didalam masyarakat, Satuan kerja di pemerintah pusat maupun daerah diharapkan agar selalu melakukan upaya-upaya untuk mempercepat realisasi penyerapan anggaran baik yang bersumber dari APBD maupun APBN, sehingga dana tersebut dapat memberikan manfaat maksimal bagi perekonomian di Provinsi Riau. Kinerja perencanaan anggaran juga hendaknya dapat lebih ditingkatkan, pemerintah daerah diharapkan dapat mengubah kebiasaan lambat dalam proses penyelesaian APBD
- 5) Diperlukan piranti peraturan daerah yang merupakan usulan dari eksekutif dalam memperkecil tingkat pengangguran tenaga kerja tempatan. Kebijakan tersebut

difokuskan pada beberapa faktor dalam peningkatan mutu tenaga kerja tempatan sebagai berikut : (a) besarnya angkatan kerja tidak seimbang dengan kesempatan kerja; (b) struktur lapangan kerja tidak seimbang; (c) kebutuhan jumlah dan jenis tenaga kerja terdidik dan penyediaan tenaga terdidik tidak seimbang; (d) adanya kecenderungan semakin meningkatnya peranan dan aspirasi angkatan kerja wanita dalam seluruh struktur tenaga kerja Indonesia; (e) penyediaan dan pemanfaatan tenaga kerja antar daerah tidak seimbang.

## Daftar Pustaka

- Adi, Priyo Hari. 2005. Dampak Desentralisasi Fiskal terhadap Pertumbuhan Ekonomi (Studi pada Kabupaten dan Kota Se Jawa Bali). *Jurnal Studi Pembangunan KRITIS*. Universitas Kristen Satya Wacana. Salatiga
- BPS, Berbagai Tahun Penerbitan. *Riau Dalam Angka*. Kerjasama Bappeda Provinsi Riau dan BPS, Pekanbaru.
- Chenery, Holis & Moises Syrquin. 1975. *Patterns of Development, 1950-1970*. Oxford University Press.
- Clark, Collin. 1984. *Development Economics : The Early Year*. Dalam Gerald M Meier and Dudley Seers *Pioneers in Development*. The World Bank. Washington D.C.
- Glasson, John. 1977. *Pengantar Perencanaan Regional*. Terjemahan. Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Indra Maipita, 2014, *Mengukur Kemiskinan dan Distribusi Pendapatan*, UPP STIM YKPN, Yogyakarta
- Isyandi, 2017, *Ilmu Ekonomi Regional : Problematika dan Pendekatan*; Penerbit Alaf Riau, Pekanbaru.
- Isyandi, 2005. *Mengesa dan Gejolak Perekonomian Indonesia : Memasuki Otonomi Daerah dan Globalisasi*, Penerbit UNRIPress, Pekanbaru.
- , 1996, *Dampak Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Perubahan Struktur Perekonomian Jawa Barat Dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap Pertama (1969-1993)*, Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung
- , 2005. *Mengesa dan Gejolak Perekonomian Indonesia : Memasuki era Otonomi Daerah dan Globalisasi*, Unri Press Pekanbaru
- , 2005. *Dampak Makro Ekonomi Indonesia terhadap Daya Dorong Pertumbuhan Ekonomi dan Sektor Riil di Propinsi Riau*, Makalah ISEI, Jakarta.



- , 2005. Perspektif Daerah Riau : Potensi, Peluang dan Tantangan dalam Memasuki Pasar Ekspor Negara Jepang, RRT dan Taiwan, Makalah, Ditjen Kerjasama Perdagangan Internasional dan Disperindag Provinsi Riau, Pekanbaru.
- , 2006, Pengembangan Industri Hilir Kelapa Sawit di Provinsi Riau, Proceeding Paper, Bank Indonesia KBI Pekanbaru
- , 2011, Analisis Perbandingan Potensi Ekonomi Kabupaten Kota Dalam Pemberdayaan Usaha dan Produk Unggulan Daerah di Provinsi Riau.
- Isyandi dan Kawan-kawan, 2007, Mapping Potensi Ekonomi Propinsi Riau dan Kepulauan Riau, FE-Unri dan Bank Riau, Pekanbaru.
- Iwan Jaya Aziz, Ilmu Ekonomi Regional dan beberapa Aplikasinya di Indonesia, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Kuznets, Simon. 1969. Economic Growth and Structure : Selected Essay. Indian Edition. Oxford & IBH Publishising Co. New Delhi.
- Jhingan, ML. 2000. Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan. Rajawali Pers, Jakarta
- Dedi NS Setiono, 2011, Ekonomi Pengembangan Wilayah : Teori dan Analisis ; Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Mardiasmo. 2002. Otonomi dan Manajemen keuangan Daerah. Penerbit ANDI, Yogyakarta.
- Richardson, H. W. 2001. Dasar-dasar Ilmu Ekonomi Regional (Terjemahan Paul Sihotang) Edisi Revisi. Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indoensia, Jakarta.
- Robinson Tarigan. 2004, Ekonomi Regional : Teori dan Aplikasi, Bumi Aksara, Jakarta.
- Sukirno, Sadono, 2006, Ekonomi Pembangunan: Proses, Masalah dan Kebijakan, PT Raja Grafindo, Jakarta.
- Sjafrizal, 2014, Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi Daerah, Rajawali Pers, Jakarta.
- Samuelson, Paul. A and Nordhaus William D. 1995. Economis. 15-th Edition International Edition. Mc-Graw-Hill Book Company, New York.
- Sadono Sukirno. 2006, ekonomi Pembangunan : Proses Masalah dan Dasar Kebijakan, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- , 1985, Beberapa Aspek Dalam Persoalan Pembangunan Daerah, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Sirojuzilam, 2011, Regional : Pembangunan, Perencanaan dan Ekonomi, USU press Medan.





## **DAMPAK ALOKASI ANGGARAN INFRASTRUKTUR FISIK PENDIDIKAN, NON FISIK PENDIDIKAN TERHADAP PRODUKTIVITAS TENAGA KERJA DALAM UPAYA PENINGKATAN KUALITAS SUMBER DAYA MANUSIA DI PROVINSI MALUKU**

**Dr. Teddy Christianto Leasiwal, SE., M.Si**

*Ekonom Kementerian Keuangan Provinsi Maluku*

### **Abstrak**

Salah satu program pemerintah daerah dan pusat untuk meningkatkan mutu pendidikan terutama sumberdaya manusia adalah pengalokasian anggaran pendidikan. Dan hal ini dapat dilihat besarnya anggaran yang dialokasikan oleh pemerintah daerah provinsi maluku untuk pendidikan. Di Provinsi Maluku sendiri dapat dilihat bahwa disparitas Pendidikan antar wilayah cukup tinggi. Kota Ambon selain sebagai pusat pemerintahan dan pusat perekonomian memiliki komposisi demografi dari sisi Pendidikan yang cukup baik di mana 45.24% masyarakatnya telah menamatkan Pendidikan sekolah menengah atas, serta 15.5 % merupakan masyarakat dengan Pendidikan tinggi (D1, D2, D3, D4, S1, S2, S3), sementara pada 10 kabupaten/kota lainnya tidak ada yang memiliki penduduk yang memiliki Pendidikan tinggi lebih dari 10%. Pendidikan yang tidak merata, baik dari sisi infrastruktur, sisi ketersediaan guru serta kualitas guru juga memberikan pengaruh pada kualitas dan kuantitas tenaga kerja terdidik di Maluku. Kondisi empirik diatas menggambarkan bahwa Pendidikan tenaga kerja

Maluku masih rendah, kemudian ketersediaan infrastruktur fisik maupun non fisik Pendidikan masih rendah juga. Semuanya menjadikan Maluku memiliki produktivitas yang rendah dan berdampak juga bagi rendahnya daya saing Provinsi Maluku. Upaya pengembangan sumber daya manusia di Maluku selain APK, PAJ, dan rasio, juga menyangkut Alokasi anggaran pendidikan yang di alokasikan oleh pemerintah provinsi Maluku untuk mengembangkan pendidikan yang pada akhirnya bertujuan untuk meningkatkan produktivitas dari tenaga kerja di Maluku. Pemerintah provinsi Maluku diharapkan untuk mampu mengelola anggaran pendidikan yang bersumber dari Dana Alokasi Khusus (DAK) 2017 sekitar 80 miliar dan terus mengalami peningkatan pada tahun 2018, untuk membangun sarana infrastruktur yang masih minim. Sampai saat ini masih banyak ditemukan sekolah-sekolah pada 11 kabupaten/kota di Maluku yang tidak memiliki ruang perpustakaan, ruang laboratorium atau kekurangan ruang kelas. Kondisi ini juga diperparah dengan terbatasnya tenaga guru yang diakibatkan penyebaran tenaga guru yang tidak merata karena lebih terfokus pada pusat-pusat ibu kota kabupaten, sedangkan jumlah guru di kecamatan dan daerah terpencil justru lebih sedikit.

**Kata Kunci:** Anggaran Infrastruktur Fisik Pendidikan, Non Fisik Pendidikan, Pendidikan, Produktivitas

## 1.1 Pendahuluan

Pendidikan merupakan salah satu bentuk investasi sumber daya manusia yang harus lebih diprioritaskan sejajar dengan investasi modal fisik karena pendidikan merupakan investasi jangka panjang. Di mana nilai balik dari investasi pendidikan (*return on*



*investment = ROI*) tidak dapat langsung dinikmati oleh investor saat ini, melainkan akan dinikmati di masa yang akan datang.

Salah satu program pemerintah daerah dan pusat untuk meningkatkan mutu pendidikan terutama sumber daya manusia adalah pengalokasian anggaran pendidikan. Dan hal ini dapat dilihat besarnya anggaran yang dialokasikan oleh pemerintah daerah provinsi maluku untuk pendidikan.

Selain sarana prasarana pendidikan yang dibutuhkan dalam rangka pengembangan kualitas sumber daya manusia di Maluku, kebutuhan alokasi anggaran yang proporsional juga berpengaruh terhadap pembangunan pendidikan di Maluku, karena dengan adanya anggaran yang disediakan maka dapat diasumsikan bahwa untuk pengembangan kualitas sumber daya manusia bukan saja dengan ketersediaan sarana parasana tetapi juga anggaran dari pemerintah daerah untuk pendidikan.

Provinsi Maluku merupakan salah satu provinsi tertua di Indonesia, provinsi ini ikut lahir bersama Negara Indonesia sebagai 4 provinsi awal pada saat itu, sehingga menjadi sebuah paradoks atau kontradiksi dengan realitas yang terjadi di hari ini, menjadi 4 provinsi termiskin di Indonesia serta provinsi dengan jumlah pengangguran tertinggi di Indonesia, pertumbuhan ekonomi yang tinggi di atas rata - rata nasional menjadi tidak begitu berarti dengan fakta-fakta tersebut.

Data menunjukkan bahwa dalam 7 tahun terakhir pertumbuhan IPM Maluku terus mengalami peningkatan walaupun selalu di bawah rata-rata nasional, di tahun 2016 sendiri Maluku berada pada peringkat 26 dari 34 Provinsi di Indonesia, peringkat pertama masih di pegang oleh Provinsi DKI Jakarta. IPM sendiri

diukur berdasarkan 3 Dimensi utama yaitu pendidikan, kesehatan, dan pengeluaran. Sementara pada tahun 2017 -2018, rata-rata IPM mengalami kenaikan namun tetap masih dibawah rata-rata nasional. Hal ini menunjukkan bahwa saat ini *Policy Maker* di Maluku lebih cenderung mengejar pertumbuhan ekonomi yang tinggi di banding dengan pemerataan pembangunan, sehingga kemudian menjadikan tidak meratanya pembangunan di Maluku dan disparitas antar wilayah semakin tinggi.

Pendidikan merupakan salah satu faktor penting dalam pengembangan wilayah sekaligus melaksanakan pengentasan kemiskinan, karena dengan kualitas sumber daya manusia yang baik maka secara tidak langsung kualitas pembangunan wilayah juga akan ikut meningkat. Pendidikan sendiri memiliki hubungan yang positif dengan kualitas angkatan kerja suatu wilayah, karena pendidikan akan mampu menentukan posisi bekerja seseorang sekaligus pendapatan yang diterimanya (Thomas, Wang, Fan, & Bank, 2000).

Di provinsi Maluku sendiri dapat dilihat bahwa disparitas pendidikan antar wilayah cukup tinggi. Kota Ambon selain sebagai pusat pemerintahan dan pusat perekonomian memiliki komposisi demografi dari sisi pendidikan yang cukup baik di mana 45,24% masyarakatnya telah menamatkan Pendidikan sekolah menengah atas, serta 15,5% merupakan masyarakat dengan pendidikan tinggi (D1, D2, D3, D4, S1, S2, S3), sementara pada 10 kabupaten/kota lainnya tidak ada yang memiliki penduduk yang memiliki pendidikan tinggi lebih dari 10%.

Pendidikan yang tidak merata, baik dari sisi infrastruktur, sisi ketersediaan guru serta kualitas guru juga memberikan





pengaruh pada kualitas dan kuantitas tenaga kerja terdidik di Maluku. Kondisi empirik diatas menggambarkan bahwa Pendidikan tenaga kerja Maluku masih rendah, kemudian ketersediaan infastruktur fisik maupun non fisik pendidikan masih rendah juga. Semuanya menjadikan Maluku memiliki produktivitas yang rendah dan berdampak juga bagi rendahnya daya saing provinsi Maluku.

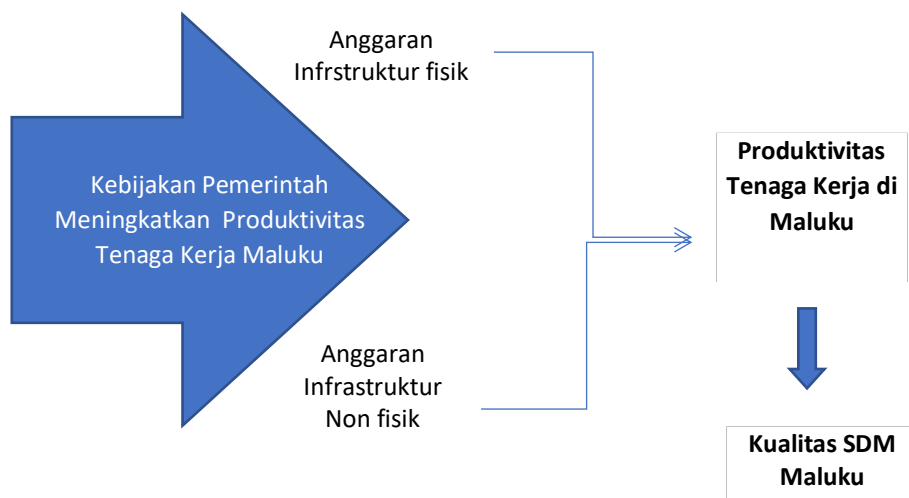
## 1.2 Ruang Lingkup

Masalah-masalah yang dirumuskan merupakan masalah pokok yang merupakan dampak dari alokasi anggaran pemerintah bagi peningkatan produktivitas tenaga kerja di Maluku.

Berdasarkan latar belakang kondisi empirik yang terjadi di Maluku, maka dirumuskan beberapa masalah, sebagai berikut:

- 1) Bagaimana pengaruh *alokasi anggaran Infrastruktur fisik pendidikan* terhadap produktivitas tenaga kerja di Maluku?
- 2) Bagaimana pengaruh *alokasi anggaran infrastruktur non fisik pendidikan* terhadap produktivitas tenaga kerja di Maluku?

## Kerangka Pemikiran Kebijakan Anggaran Pendidikan Pemerintah Maluku dalam Meningkatkan Kualitas Tenaga Kerja



### 2.1 Analisis Ekonomi

Pembangunan ekonomi daerah merupakan salah satu bagian penting dari pembangunan ekonomi nasional. Tujuan akhir dari pembangunan ekonomi tersebut adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pembangunan manusia merupakan komponen utama dalam mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat. Untuk itu UNDP (*United Nations Development Programme*) membentuk indikator bernama *Human Development Index* (HDI) atau Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Sejak pengukuran IPM diberlakukan orientasi pembangunan tidak hanya berfokus pada pertumbuhan ekonomi tetapi lebih kepada manusia sebagai elemen dasar untuk mencapai pembangunan yang berkelanjutan, (Bahrudin, 2011). Secara teknis IPM memberikan suatu ukuran gabungan pada tiga dimensi, yaitu : (1) umur panjang dan hidup sehat (*life expectancy at birth*), (2) pengetahuan (*adult literacy rate*) dan rata-rata lama sekolah



penduduk dewasa (*mean years schooling*), (3) standar hidup layak (*Purchasing Power Parity*).

Upaya peningkatan IPM di Indonesia dilakukan melalui instrumen kebijakan fiskal, di mana penyediaan pelayanan dasar dilaksanakan melalui mekanisme anggaran. Alokasi anggaran bidang pendidikan masuk dalam kategori belanja sosial. Realisasinya pemerintah daerah mempunyai kebijakan yang berbeda dalam meningkatkan sumber daya manusianya. Hal ini dapat dilihat pada format penganggaran belanjanya pada bidang pendidikan, sehingga hasil yang diperoleh tiap-tiap daerah berbeda.

### **2.1.1 Anggaran Pendidikan**

Kewajiban konstitusi dengan menetapkan porsi anggaran pendidikan sebesar 20% (dua puluh persen) dari APBN memperlihatkan sifat pendidikan yang demikian penting bagi perjalanan bangsa ke depan, dengan mempersiapkan kualitas manusia Indonesia yang mampu secara teknis membangun negara dan berkompetisi melalui pengembangan teknologi dengan memperhatikan sisi akhlak mulia dan produktivitas. Definisi senada dikemukakan oleh Mondy and Noe (1990:270) sebagai berikut: *“Human resource development is a planned, continuous effort by management to improve employee competency levels and organizational performance through training, education, and development programs”* Pada hakekatnya pengembangan sumber daya manusia diarahkan untuk perubahan-perubahan yang terjadi di sekitar aktivitas produksi dan aktivitas ekonomi sumber daya manusia dalam hal ini tenaga kerja di Maluku. Sementara alokasi anggaran pendidikan yang di alokasikan oleh pemerintah provinsi Maluku untuk mengembangkan

pendidikan yang pada akhirnya bertujuan untuk meningkatkan produktivitas dari tenaga kerja di Maluku:

**Tabel 1** Laju Pertumbuhan Alokasi Anggaran Pendidikan Dari APBD Di Provinsi Maluku, 2008-2018

TAHUN	Laju Pertumbuhan (%)
2008	0
2009	97
2010	94
2011	98,4
2012	75,6
2013	62
2014	110,7
2015	91,4
2016	42
2017	106
2018	97

Sumber: data diolah, 2018, Pemprov Maluku

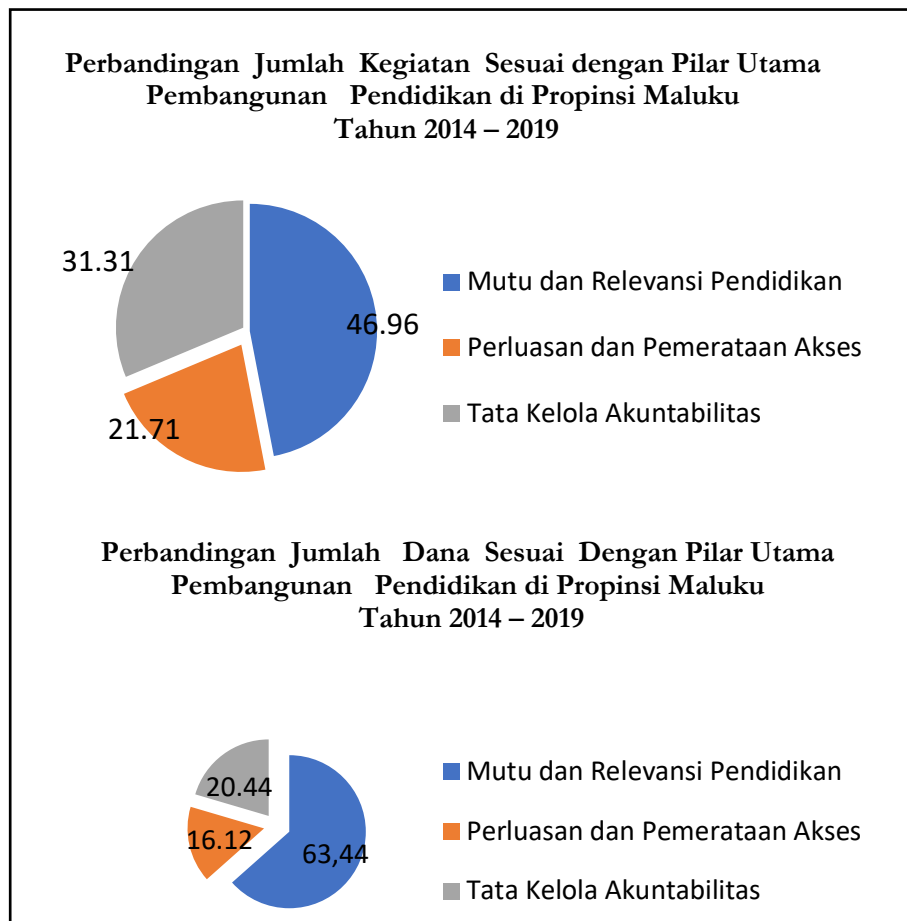
Tabel 1 diatas menggambarkan jumlah anggaran yang dialokasikan pemerintah daerah untuk pendidikan. Angka ini menunjukkan bahwa semakin tinggi nilai anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk kebutuhan pendidikan dan ini berarti semakin kepedulian pemerintah terhadap pendidikan di provinsi Maluku. Jumlah anggaran dari tahun 2008 - 2018 mengalami peningkatan secara signifikan dan kenaikan jumlah anggaran ini akan mempengaruhi peningkatan sumber daya manusia. Dengan kenaikan jumlah alokasi anggaran pendidikan diharapkan terjadi pembaharuan sistem pendidikan di provinsi Maluku.



Pendidikan daerah provinsi Maluku mempunyai visi terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua masyarakat Maluku berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah.

### 2.1.2 Pengalokasian Kegiatan/Dana APBD Dalam Menunjang Program Pendidikan Provinsi Maluku Tahun 2014-2019

**Gambar 1** Perbandingan Jumlah Kegiatan dan Dana Sesuai dengan Pilar Utama Pembangunan Pendidikan di Provinsi Maluku



Tahun 2014-2019 Provinsi Maluku memiliki 14 program dengan 198 Kegiatan dan lebih mengutamakan kegiatan dengan pilar peningkatan mutu, relevansi dan daya saing pendidikan yaitu sebesar 46,96%, sedangkan perluasan dan pemerataan akses sebesar 21,71% dan kegiatan dengan pilar tata kelola sebesar 31,31%. Secara khusus program pada bidang pendidikan dasar, pendidikan menengah, pendidikan luar sekolah dan bidang kebudayaan dengan 152 kegiatan yang terdiri dari 54 kegiatan menunjang pilar peningkatan mutu, relevansi dan daya saing pendidikan yaitu sebesar 54,60%, dan 27,63% merupakan kegiatan yang memperkuat pilar pemerataan dan perluasan akses, sedangkan 17,10% kegiatan yang memperkuat berdirinya pilar tata kelola. Khusus bagian sekretariat ternyata sebagian besar kegiatan adalah penunjang pilar tata kelola, akuntabilitas yaitu sebesar 78,72%, sedangkan peningkatan mutu sebesar 21,28%.

Jika dilihat dari jumlah dana sesuai dengan rencana pada tahun 2014-2019 maka kegiatan penunjang pilar peningkatan mutu dan relevansi pendidikan sebesar 63,44%, sedangkan perluasan dan pemerataan akses sebesar 16,12% dan penunjang pilar tata kelola, akuntabilitas dan pencitraan publik sebesar 20,44%.

## 2.2 Analisis

### 2.2.1 Tingkat Pendidikan dan Sumber Daya Manusia

Tingkat pendidikan adalah tahapan pendidikan yang ditetapkan berdasarkan tingkat perkembangan peserta didik, tujuan yang akan dicapai dan kemauan yang dikembangkan. Tingkat pendidikan akan memberikan kontribusi yang kuat bagi **peningkatan produktivitas seseorang**. Sehingga pendidikan merupakan salah satu model atau jalan bagi manusia atau tenaga



kerja untuk meningkatkan **produktivitasnya**. Tingginya rata-rata tingkat pendidikan masyarakat sangat penting bagi kesiapan bangsa menghadapi tantangan global di masa depan.

Manusia merupakan faktor yang paling dominan yang mempengaruhi pembangunan. Melihat sangat pentingnya sumber daya manusia dan pentingnya peningkatan kualitas sumber daya tersebut maka Theodore W. Schultz mempelopori agar sumber daya manusia diperhitungkan sebagai suatu modal tersendiri dalam ilmu ekonomi. Schultz dalam Syafii (2009) memiliki pendapat bahwa investasi sumber daya manusia mampu meningkatkan kualitas sumber daya itu menjadi lebih produktif.

Menurut Kumar (2006) modal manusia sangat berhubungan dengan keterampilan dan pengetahuan yang terkandung pada manusia yang diperoleh melalui pendidikan, pelatihan, dan pengalaman yang akan berguna dalam produksi barang, jasa dan pengembangan pengetahuan lebih lanjut. Oleh karena itulah maka kunci utama dari modal manusia adalah pendidikan dilengkapi oleh faktor lain diantaranya kesehatan, lingkungan kerja, dan faktor lainnya.

Sementara itu kalau kita lihat kondisi Maluku berdasarkan data yang ada, maka terlihat bahwa rata-rata tingkat pendidikan angkatan kerja apalagi pendidikan tenaga kerja di Maluku masih cukup rendah. Hal ini mengindikasikan dan memberi "Sinyal" bahwa produktivitas tenaga kerja di Maluku masih rendah karena memiliki pengetahuan dan *skill* yang terbatas.

### **2.2.2 Anggaran Infrastruktur Fisik dan Non Fisik Pendidikan**

Maluku merupakan salah satu provinsi dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Namun hasil pengukuran IPM provinsi Maluku masih sangat rendah. Pertumbuhan ekonomi provinsi Maluku yang tinggi sangat kontradiktif dengan IPM Maluku yang selalu dibawah nasional. Hal ini menggambarkan kinerja pembangunan manusia di provinsi Maluku belum optimal. Padahal secara umum total pengeluaran pemerintah di sektor pendidikan, kesehatan dan infrastruktur kabupaten/kota di provinsi Maluku menunjukkan tren yang meningkat cukup signifikan setiap tahunnya (data BPS provinsi Maluku, 2017). Ini sebanding dengan tingkat pertumbuhan ekonomi provinsi Maluku yang memang terus meningkat setiap tahunnya. Hal ini menunjukkan bahwa masih ada keraguan pengaruh antara pengeluaran pemerintah dan hasil pembangunan manusia yang diharapkan. Keterkaitan antara pengeluaran pemerintah yang tinggi dan IPM yang belum optimal di provinsi Maluku, perlu dilihat bagaimana hal ini bisa terjadi. Kondisi ketidaksinkronan antara pengeluaran pemerintah dan tingkat IPM di provinsi Maluku dapat menjadi jawaban dan penjelasan atas polemik antara pengaruh pengeluaran pemerintah dan tingkat IPM.

Pendidikan selalu menjadi perhatian pemerintah karena melalui pendidikan, kualitas sumber daya manusia dapat ditingkatkan dan itu menjadi modal utama dalam pembangunan nasional. Pendidikan berperan penting dalam pengentasan kemiskinan dan memberikan keterampilan kepada seluruh masyarakat untuk mencapai potensi secara optimal. Penyelenggaraan pendidikan di daerah terpencil akan mampu menjembatani





kesenjangan budaya masyarakat melalui budaya belajar di sekolah. Gambaran umum mengenai pendidikan di provinsi Maluku tahun ajaran 2017/2018 memperlihatkan bahwa semakin tinggi usia sekolah dari penduduk usia sekolah semakin rendah presentase penduduk yang ikut berpartisipasi dalam bersekolah.

Menurut Ace Suryadi (1999) **tenaga kerja terdidik lebih produktif dibandingkan dengan angkatan kerja tidak terdidik.** Hal ini dapat dijelaskan bahwa semakin tinggi tingkat pendidikan pekerja semakin tinggi tingkat produktivitasnya yang tercermin dalam penghasilan artinya tamatan pendidikan jenjang yang lebih tinggi menunjukkan tingkat produktivitas rill yang lebih tinggi pula. Lebih lanjut Sadono Sukirno (2004) menyimpulkan pendidikan sejatinya merupakan suatu bentuk investasi sumberdaya manusia. Oleh sebab itu pemerintah perlu memprioritaskan perkembangan capaian pendidikan di Maluku.

Pembangunan pendidikan di Maluku telah menunjukkan ke arah lebih baik dengan fokus utama pada perluasan keterjangkauan layanan pendidikan, peningkatan mutu dan relevansi pendidikan, serta penguatan manajemen tata kelola pendidikan. Kinerja capaian perluasan akses pendidikan yang menggambarkan aspek ketersediaan dan keterjangkauan layanan pendidikan bagi peserta didik sampai dengan saat ini menunjukkan *progress* yang baik dan mengembirakan dan memposisikan Maluku pada kinerja pelayanan pendidikan yang baik di atas rata-rata nasional yang ditandai dengan capaian APK SD sebesar 114,99 %, APM SD sebesar 94,66 %, APK SMP sebesar 98,57% dan APM SMP 92,07%, APK SMA/SMK sebesar 94,53%

dan AMP SMA/SMK sebesar 84,81% (Seri Analisis pembangunan wilayah Provinsi Maluku 2016/2017).

Berdasarkan data dari Kementerian Keuangan diketahui bahwa rincian anggaran pengeluaran pemerintah pusat untuk bidang pendidikan terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Amandemen UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa anggaran pendidikan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Keseriusan pemerintah pada sektor pendidikan ini terlihat pada alokasi dana APBN untuk sektor pendidikan yang mengalami kenaikan dari 416,1 triliun tahun 2016 menjadi 416,7 triliun tahun 2017. Sementara APBD Maluku tahun 2017 sebesar 2,50 triliun dan transfer daerah untuk pendidikan 180 Miliar atau kontribusinya sebesar 24% jika ditambah dengan alokasi dana pendidikan dari pemerintah pusat. Sementara itu Pemerintah Provinsi Maluku diharapkan untuk mampu mengelola anggaran pendidikan yang bersumber dari Dana Alokasi Khusus (DAK) 2017 sekitar 80 miliar dan terus mengalami peningkatan pada tahun 2018, untuk membangun sarana infrastruktur yang masih minim. Sampai saat ini masih banyak ditemukan sekolah-sekolah pada 11 kabupaten/kota di Maluku yang tidak memiliki ruang perpustakaan, ruang laboratorium atau kekurangan ruang kelas. Kondisi ini juga diperparah dengan terbatasnya tenaga guru yang diakibatkan penyebaran tenaga guru yang tidak merata karena lebih terfokus pada pusat-pusat ibu kota kabupaten, sedangkan jumlah guru di kecamatan dan daerah terpencil justru lebih sedikit.

Sementara itu infrastruktur fisik pendidikan seperti gedung sekolah, namun jumlah sekolah yang ada di Maluku tidak



sebanding dengan jumlah gedung sekolah, artinya 1 (satu) gedung dipakai bersama untuk lebih dari 1 (satu) sekolah dan ini terjadi untuk semua jenjang pendidikan. Selama tahun ajaran 2016/2017 untuk tingkat sekolah TK jumlah sekolah sebanyak 90 gedung, ruang kelas sebanyak 240, murid sebanyak 3.283 dan guru sebanyak 310, SD sebanyak 1.221 sekolah dengan 2.442 gedung, SMP sebanyak 459 sekolah dengan 918 gedung dan SMA sebanyak 176 sekolah dengan gedung sebanyak 499 unit.

Selain infrastruktur fisik pendidikan, infrastruktur non fisik pendidikan juga sangat mempengaruhi perkembangan pendidikan di Maluku seperti tenaga pengajar yaitu guru. Minimnya sarana pendidikan dan sumber daya yang dimiliki menjadi salah satu penyebab belum berkembangnya pendidikan di Maluku. Uji kompetensi terhadap guru di Maluku juga masih rendah dan berpengaruh terhadap kualitas pendidikan itu sendiri. Beberapa hal yang menyebabkan rendahnya uji kompetensi guru adalah karena sumber daya manusia merupakan lulusan lembaga pendidikan tenaga kependidikan yang dinilai masih rendah, belum adanya intervensi kebijakan pemerintah untuk program pelatihan dan pengembangan profesi guru, masih minimnya pelatihan dan pengembangan profesi guru dalam struktur kebijakan daerah. Selain itu terjadi juga ketimpangan distribusi sarana dan prasarana pendidikan di kabupaten dan Kota di Maluku. Hal ini bisa dilihat dari kabupaten dan kota yang memiliki kelebihan guru jika dibandingkan dengan ketersediaan sekolah dan murid sehingga menyebabkan inefisiensi anggaran daerah dan sumber daya manusia. Selain itu terjadi kekurangan guru di beberapa kabupaten dan kota yang mengakibatkan proses belajar mengajar pada sekolah-sekolah tertentu menjadi tidak efektif.

### **2.2.3 Dampak Anggaran Pendidikan terhadap peningkatan Produktifitas Tenaga Kerja**

Hasil menunjukkan bahwa anggaran pendidikan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Maluku belum cukup untuk memenuhi seluruh kebutuhan sarana prasarana pendidikan karena anggaran yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Maluku lebih difokuskan untuk pembangunan fisik seperti memperbaiki gedung sekolah, memperbaiki ruang kelas. Sedangkan sarana lain seperti sarana penunjang pembelajaran masih kurang di setiap jenjang pendidikan seperti buku-buku di perpustakaan sekolah, peralatan di laboratorium. Begitupula dengan sarana penunjang proses belajar mengajar seperti metode pembelajaran, peralatan mengajar (media yang digunakan), sedangkan teknologi sudah semakin maju untuk kegiatan proses belajar mengajar di kelas. Dan itu sangat jelas nampak diberbagai jenjang pendidikan di provinsi maluku. Anggaran juga yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah melalui SKPD untuk pengembangan tenaga pendidik melalui pelatihan-pelatihan masih belum cukup.

Dengan kata lain bahwa anggaran pendidikan yang digunakan untuk pembangunan fisik masih lebih dominan dibandingkan dengan yang non fisik. Sehingga dapat dikatakan anggaran pendidikan yang dialokasikan oleh Pemerintah Maluku tidak signifikan terhadap peningkatan sumber daya manusia khususnya produktivitas tenaga kerja di Maluku, walaupun setiap tahun anggaran itu meningkat.

Beberapa penyebab tidak efektifnya anggaran pendidikan bagi produktivitas tenaga kerja di Maluku yang diindikasikan dengan tingkat pendidikan yang baik, adalah sebagai berikut:



- 1) *Pengalokasian anggaran fisik masih terfokus pada wilayah perkotaan saja atau yang dekat dengan kota.* Padahal seperti kita ketahui bahwa tenaga kerja di Maluku sebagian besar berasal dari pedesaan, sehingga banyak tenaga kerja di Maluku merupakan tenaga kerja tidak terdidik. Dengan demikian telah terjadinya polarisasi (kutub pertumbuhan) di Kota Ambon, artinya bahwa perkembangan pendidikan terpusat di Kota Ambon karena memiliki sarana dan prasarana pendidikan yang lebih lengkap dibandingkan dengan kabupaten-kabupaten lainnya.
- 2) *Anggaran pendidikan non fisik, masih bertumpu pada peningkatan mutu belajar di wilayah perkotaan, pusat kabupaten dan pusat provinsi* akibatnya sebaran tenaga pendidik tidak merata dan kualitas tenaga pendidik menjadi tidak merata, ini memberi dampak bagi rendahnya kualitas tenaga kerja terdidik yang dihasilkan. Karena seperti kita ketahui bahwa hampir 80% angkatan kerja di Maluku berasal dari wilayah pedesaan. Sehingga ketika terjadi perubahan struktur ekonomi Maluku dari tradisional ke ekonomi yang berbasis industri dan teknologi maka tenaga kerja yang tersedia menjadi “termarginal” dalam pasar kerja karena produktivitasnya yang rendah akibat dari tingkat pendidikan yang rendah.
- 3) *Sistem birokrasi distribusi anggaran yang masih belum berjalan dengan baik.* Ini berhubungan dengan perilaku dari para pengelola anggaran.

### 3.1 Rekomendasi Kebijakan

Akselerasi ekonomi Maluku yang semakin baik, pertumbuhan ekonomi yang stabil, kemudian ekonomi yang bergerak ke arah perubahan struktur ekonomi yang lebih dinamis dan maju, kesemuanya itu membutuhkan tenaga kerja yang mempunyai *skill*, tingkat pendidikan dan perilaku yang baik sehingga produktivitasnya dapat tercapai secara maksimal. Oleh sebab itu alokasi anggaran pendidikan baik untuk infrastruktur fisik maupun infrastruktur non fisik, maka pemerintah daerah perlu melakukan beberapa hal yang dapat mendorong terciptanya kualitas sumber daya manusia di Maluku, yaitu:

- 1) **Pemerintah provinsi Maluku perlu menetapkan zona-zona pendidikan berbasis kebutuhan pengembangan dan sektor potensial daerah**, tujuannya adalah agar tenaga kerja yang dihasilkan atau yang diberi input pendidikan, dapat sesuai dengan apa yang menjadi kebutuhan pasar kerja di wilayah tersebut sehingga tenaga kerja yang terserap diharapkan akan lebih produktif.
- 2) **Pemerintah Provinsi Maluku melakukan pemetaan kebutuhan wilayah berdasarkan ketersediaan infrastruktur pendidikan atau non infrastruktur pendidikan.**
- 3) **Pemerintah Provinsi Maluku perlu melakukan kebijakan pengalokasian anggaran pendidikan dengan menggunakan pola sebaran infrastruktur fisik dan non fisik pendidikan berbanding dengan angkatan kerja**



yang ada pada suatu wilayah. Dengan tujuan terjadi pemerataan distribusi anggaran berbasis kebutuhan.

- 4) **Pemerintah Provinsi Maluku harus memperbaiki kualitas dari para birokrat dan pengelola anggaran. Dengan cara mengikutsertakan para birokrat pada pelatihan-pelatihan berbasis potensi dan kebutuhan daerah untuk meningkatkan *hard-skill* dan *soft-skill* para birokrat**

## Referensi

- Akerlof, G.A. 2002. "Behavioural Macroeconomics and Macroeconomic Behaviour". *American Economic Review*, Vol. 92.
- Anderson, L. dan Windham, D.G. (ed). 1982. *Education and Development: Issues in the Analysis and Planning of Postcolonial Societies*. Lexington, Massachusetts, Toronto: Lexington Books - D.C. Heath and Company.
- Becker G.S. 1993. *Human Capital, A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. Chicago, University of Chicago Press
- Gordon, R.J. "Is there a trade-off between unemployment and productivity growth?", in D. Snower and G. de la Dehesa (ed.): *Unemployment policy: Government options for the labour market*. 1997. Cambridge, Cambridge University Press.
- Sumarsono, S. 2003. *Ekonomi Manajemen Sumber Daya Manusia dan Ketenagakerjaan*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Todaro, Michael P. 2000. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Haris Munandar. Jakarta. Erlangga.
- UNDP. 1996. *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.
- . 2004. *Human Development Report*. New York: United Nations Development Programme.







# PRODUKTIVITAS INDUSTRI MANUFAKTUR DI INDONESIA: STUDI PRODUKTIVITAS EKSPORTIR DAN NON-EKSPORTIR

**Dr. Rudi Purwono, S.E., M.SE**

*Ekonom Kementerian Keuangan Provinsi Jawa Timur*

## **Abstrak**

*Dalam teori perdagangan internasional, aktivitas ekspor dapat dikaitkan dengan adanya learning by exporting dan self selection. Industri yang melakukan ekspor memiliki produktivitas yang lebih tinggi dibanding dengan industri yang tidak melakukan ekspor. Hal ini sejalan dengan penelitian Van Biesebroeck (2003) di Afrika dan Kawasan Sub-Sahara yang menyimpulkan bahwa industri yang mengekspor memiliki produktivitas yang lebih tinggi. Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan bagaimana tingkat produktivitas industri manufaktur di Indonesia, dengan membandingkan produktivitas eksportir dan non-eksportir. Fluktuasi pertumbuhan nilai ekspor di Indonesia mengindikasikan kemungkinan adanya permasalahan pada industri manufaktur. Penelitian ini menjelaskan mengenai: Pertama, bagaimana pertumbuhan produktivitas industri manufaktur yang eksportir dan non-eksportir di Indonesia. Kedua, menghitung Total Factor Productivity (TFP) dengan menggunakan Stochastic Frontier Analysis (SFA) untuk mengetahui dekomposisi*

*TFP industri manufaktur. Ketiga, bagaimana karakteristik produktivitas industri manufaktur yang masuk-keluar pasar ekspor (switcher). Data yang digunakan adalah data survei industri manufaktur menengah dan besar pada tahun 2009-2015. Hasilnya adalah, TFP industri manufaktur yang eksportir dan industri manufaktur yang masuk-keluar pasar ekspor (switcher) lebih tinggi jika dibandingkan dengan industri manufaktur yang hanya menjual produknya di pasar domestik. Dalam penelitian ini juga ditemukan bahwa industri manufaktur di Indonesia yang masuk-keluar pasar ekspor (switcher) cukup besar, jika dibandingkan dengan industri manufaktur yang konsisten melakukan ekspor. Secara efisiensi, industri manufaktur yang switcher lebih efisien jika dibandingkan industri manufaktur eksportir. Permintaan pasar luar negeri dan biaya mungkin yang menyebabkan industri manufaktur lebih memilih untuk masuk-keluar pasar ekspor.*

*Indonesia mengalami defisit neraca transaksi berjalan sejak tahun 2014. Industri manufaktur merupakan industri yang potensial, di mana ekspornya dalam kategori non-migas masih mengalami pertumbuhan dan neraca perdagangannya surplus. Pengembangan industri orientasi ekspor dapat difokuskan juga pada pengembangan industri manufaktur yang masuk-keluar pasar ekspor. Diperlukan kajian ke depan yang lebih mendalam mengenai industri manufaktur dengan karakteristik ini. Sehingga dapat menjadi salah satu solusi dalam mengatasi permasalahan transaksi berjalan di Indonesia.*



## **Pendahuluan**

Ekspor merupakan komponen yang secara signifikan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi, baik secara langsung maupun tidak langsung. Peningkatan permintaan ekspor dapat menyebabkan peningkatan output dalam negeri, yang kemudian juga berdampak pada penyerapan tenaga kerja. Peningkatan penyerapan tenaga kerja tersebut kemudian juga dapat mendorong pertumbuhan konsumsi (Mankiw, 2016). Produktivitas perusahaan eksportir dapat menggambarkan produktivitas sebuah negara (Fenster, 2010). Kompetisi yang dihadapi perusahaan di pasar ekspor (luar negeri) lebih ketat dibandingkan dengan kompetisi yang dihadapi perusahaan yang hanya menjual produknya pada pasar dalam negeri, karena perusahaan eksportir harus bersaing dengan perusahaan dari negara-negara lainnya. Produktivitas merupakan kunci penting bagi perusahaan dalam berkompetisi dengan perusahaan lainnya. Karena produktivitas dapat menggambarkan kemampuan perusahaan dalam mengolah inputnya menjadi output dalam proses produksi. Menurut Coelli, dkk (2005) produktivitas dapat didefinisikan sebagai rasio output yang dihasilkan terhadap input yang digunakan dalam proses produksi. Tingkat produktivitas perusahaan dapat menjadi indikator kualitas proses produksi baik dalam konteks negara maupun perusahaan. Produktivitas perusahaan terbentuk dari tiga komponen yakni efisiensi teknis dalam proses produksi, efisiensi dalam penggunaan input produksi, dan penggunaan teknologi seiring waktu. Semakin tinggi produktivitas perusahaan tumbuh, semakin besar keuntungan yang dapat dihasilkan.

Salah satu permasalahan dalam perekonomian Indonesia adalah defisit transaksi berjalan. Transaksi berjalan Indonesia mengalami defisit sejak tahun 2012 hingga tahun 2018 (lihat Tabel 1). Tahun 2018 defisit transaksi berjalan terhadap GDP mencapai 3%. Rata-rata sejak tahun 2012 hingga 2018 Indonesia mengalami defisit 2,5% terhadap GDP. Artinya, perdagangan internasional Indonesia lebih banyak impor dibandingkan dengan ekspor. Jika membandingkan dengan kinerja transaksi berjalan di Kawasan ASEAN-5, pada tahun 2017 hanya Indonesia dan Filipina yang mengalami defisit transaksi berjalan. Tahun 2017, Indonesia mengalami defisit transaksi berjalan mencapai USD 16,2 miliar, sementara Filipina mengalami defisit sebesar USD 0,79 miliar. Malaysia, Thailand, dan Singapura mengalami surplus perdagangan.

**Tabel 1.** Transaksi Berjalan di Kawasan ASEAN-5 (dalam USD Miliar)

Negara	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
<b>Indonesia</b>	<b>-24,42</b>	<b>-29,1</b>	<b>-27,51</b>	<b>-17,52</b>	<b>-16,95</b>	<b>-16,2</b>	<b>-31,06</b>
Malaysia	17,73	12,5	15,02	8,34	6,01	9,83	8,38
Filipina	1,6	3,9	4,22	3,42	0,49	-0,79	-
Singapura	50,42	50,9	60,23	53,07	59,16	54,45	63,78
Thailand	-1,5	-4,9	15,22	32,11	48,21	50,21	37,74

Sumber: Bank Indonesia, 2019

\*merupakan data perkiraan

Penyumbang defisit dalam transaksi berjalan Indonesia adalah komponen transaksi barang migas dan transaksi jasa. Untuk barang non-migas, perdagangan Indonesia mengalami surplus.



Pada tahun 2017 perdagangan barang non-migas di Indonesia mencapai surplus USD 25.264 Juta (Tabel 2).

**Tabel 2.** Transaksi Berjalan Indonesia (USD Juta)

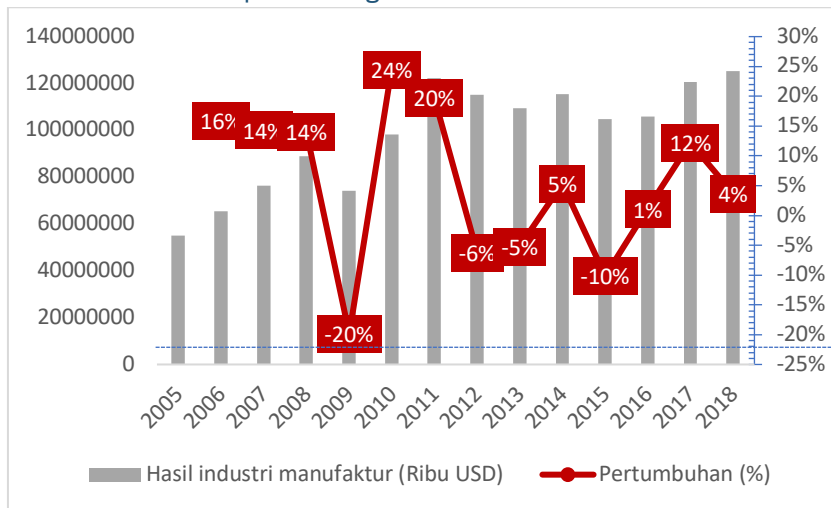
Tahun	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
<b>Transaksi Berjalan</b>	<b>5.144</b>	<b>1.685</b>	<b>-24.418</b>	<b>-29.109</b>	<b>-27.510</b>	<b>-17.519</b>	<b>-16.952</b>	<b>-16.196</b>	<b>-31.060</b>
Barang	31.003	33.825	8.680	5.833	6.983	14.049	15.318	18.814	-431
a. Nonmigas	26.750	32.866	11.950	13.777	17.304	19.023	19.516	25.264	11.166
- Ekspor	120.208	151.366	149.766	146.706	145.008	130.541	130.188	151.429	161.082
<b>- Impor</b>	<b>-93.458</b>	<b>118.500</b>	<b>137.816</b>	<b>132.928</b>	<b>127.704</b>	<b>111.518</b>	<b>110.672</b>	<b>126.164</b>	<b>149.917</b>
b. Migas	3.232	-650	-5.239	-9.709	-11.830	-5.703	-4.772	-7.349	-11.587
- Ekspor	28.658	38.067	35.571	33.588	28.752	17.184	12.916	15.573	17.642
<b>- Impor</b>	<b>-25.426</b>	<b>-38.717</b>	<b>-40.810</b>	<b>-43.297</b>	<b>-40.582</b>	<b>-22.887</b>	<b>-17.688</b>	<b>-22.922</b>	<b>-29.229</b>
Jasa jasa	-9.791	-9.803	-10.564	-12.070	-10.010	-8.697	-7.084	-7.379	-7.101
- Ekspor	16.670	21.888	23.660	22.944	23.531	22.221	23.324	25.328	27.932
<b>- Impor</b>	<b>-26.461</b>	<b>-31.691</b>	<b>-34.224</b>	<b>-35.015</b>	<b>-33.541</b>	<b>-30.918</b>	<b>-30.407</b>	<b>-32.707</b>	<b>-35.034</b>

Sumber: Bank Indonesia, 2019

\*merupakan data perkiraan

Perdagangan barang non-migas, sekitar 77% dari barang yang diperdagangkan merupakan barang hasil industri manufaktur (BPS, 2019). Pertumbuhan ekspor hasil industri manufaktur fluktuatif (Gambar 1). Pada beberapa tahun seperti 2009, 2012, 2013, dan 2015, nilai ekspor barang industri manufaktur mengalami kontraksi. Pada tahun 2009 kontraksi nilai ekspor cukup dalam yakni mencapai 20%. Pertumbuhan ekspor barang industri manufaktur pada beberapa tahun terakhir yakni 2014 hingga 2018 belum dapat mencapai tingkat yang sama dengan periode 2006-2012 (kecuali pada tahun 2009).

**Gambar 1.** Nilai Ekspor Barang Hasil Industri Tahun 2005 - 2018



Sumber: BPS, 2019

Series pertama *policy research reports* World Bank (1993) menyebutkan bahwa terdapat dua kunci utama untuk menghindari lingkaran setan pada pengalaman suksesnya ekonomi kawasan Asia Timur, seperti Jepang. Kedua elemen tersebut adalah stabilitas makroekonomi dan pertumbuhan ekspor yang tinggi. Kedua elemen kunci tersebut dapat mendorong ekonomi Asia Timur dari adanya akumulasi *human capital*, alokasi sumber daya yang efisien, dan pertumbuhan produktivitas yang tinggi. Penelitian ini menggambarkan tingkat produktivitas level industri manufaktur, yang dikelompokkan dalam aktivitas ekspornya.

Fluktuasi nilai ekspor barang dan jasa menunjukkan bahwa terdapat hal yang perlu diteliti lebih dalam pada industri manufaktur yang orientasi ekspor di Indonesia, yang juga dapat menggambarkan level produktivitas industri manufaktur di Indonesia. Berdasarkan aktivitas ekspornya, industri



manufaktur di Indonesia dapat dikelompokkan dalam tiga kategori. Pertama, eksportir yaitu industri manufaktur yang secara konsisten dalam waktu pengamatan melakukan aktivitas ekspor. Kedua, industri manufaktur non-eksportir yang hanya menjual produknya di pasar dalam negeri. Dan yang ketiga, yakni *switcher* yaitu industri manufaktur yang masuk-keluar pasar ekspor. Penelitian ini memiliki tiga tujuan penelitian. Pertama meneliti produktivitas apakah industri manufaktur eksportir lebih tinggi dibandingkan industri manufaktur non-eksportir dan bagaimana dengan *switcher*. Kedua menggambarkan dekomposisi komponen pembentuk TFP eksportir, *switcher*, dan non-eksportir. Dengan begitu dapat diketahui faktor pembentuk utama dari produktivitas industri manufaktur tersebut. Dan yang ketiga menggambarkan lebih dalam karakteristik industri manufaktur *switcher*.

### **Penelitian Terdahulu**

Di negara berkembang, produktivitas tingkat perusahaan sangat penting karena produktivitas merupakan elemen penting dalam proses pembangunan (Krugman, 1994). Produktivitas yang lebih tinggi memungkinkan perusahaan untuk menghasilkan output yang lebih tinggi untuk tingkat input yang sama, memperoleh pendapatan yang lebih tinggi, dan pada akhirnya menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang kuat secara keseluruhan. Selain investasi asing langsung (FDI), ekspor adalah salah satu saluran terpenting bagi negara berkembang untuk terhubung dengan ekonomi dunia. Mengekspor memungkinkan perusahaan di negara-negara berkembang untuk memperbesar pasar mereka dan mendapat manfaat dari skala ekonomi. Ketika perusahaan mulai mengekspor, mereka menghadapi biaya yang lebih tinggi

(akan menurunkan produktivitas) pada awalnya karena perusahaan tidak memiliki pengetahuan dan pengalaman, namun dalam jangka panjang pasar ekspor akan menghasilkan biaya rata-rata yang lebih rendah dan produktivitas lebih tinggi (Xuefeng & Yaşar, 2016).

Kemungkinan untuk mendapatkan keuntungan dari menjual output ke luar negeri lebih besar daripada hanya menjual output di dalam negeri saja. Perbedaan mata uang antar dua negara merupakan salah satu alasan mengapa menjual ke luar negeri lebih memiliki kemungkinan untuk lebih menguntungkan. Selain itu, untuk dapat mengekspor outputnya perusahaan memerlukan beberapa penyesuaian biaya. Pertimbangan-pertimbangan tersebut membuat perusahaan untuk cenderung berusaha terus bertahan menyuplai pasar ekspor dan tidak keluar dari pasar ekspor begitu saja. Oleh karena itu, peningkatan produktivitas perusahaan sangat diperlukan agar perusahaan dapat bersaing dengan perusahaan lain.

Salah satu contohnya terdapat banyak perusahaan Cina yang masuk pada pasar ekspor, tetapi sebagian besar pendatang ini keluar dari pasar tidak lama kemudian. Hal ini dikarenakan perusahaan tidak memiliki pangsa ekspor yang tinggi, kemungkinan mereka menghadapi kerugian terutama pada negara dengan biaya yang tinggi terkait dengan ekspor. Di Cina juga terdapat banyak perusahaan yang masuk-keluar pasar ekspor setiap tahun, menunjukkan bahwa perusahaan dapat masuk ke pasar ekspor namun beberapa perusahaan tidak cukup efisien untuk bertahan (Xuefeng & Yaşar, 2016).





Pelatihan kerja berdampak positif pada produktivitas perusahaan (Xuefeng & Yaşar, 2016). Pekerja yang lebih berpengalaman dapat memungkinkan perusahaan untuk mengurangi dampak negatif dari melakukan bisnis di pasar luar negeri dan lebih berhasil memaksimalkan keuntungan ekspansi dan meminimalkan biaya terkait, yang dapat diterjemahkan ke dalam kinerja ekonomi yang lebih tinggi. Perusahaan juga dapat secara efektif mengeksplorasi pengetahuan yang diperoleh dalam produksi, pemasaran dan distribusi, dan penelitian dan pengembangan di berbagai pasar (Henderson & Cockburn, 1996), yang dapat mengarah pada penghematan biaya karena perusahaan memiliki kemampuan yang lebih baik untuk berkompetisi di pasar yang lebih luas.

Penelitian mengenai hubungan antara aktivitas ekspor perusahaan dengan tingkat efisiensi terkait teknis produksi perusahaan (Clerides, dkk, 1996). Jika aktivitas ekspor perusahaan menghasilkan peningkatan efisiensi, maka perusahaan yang mulai mengeksport seharusnya mengalami perubahan secara *stochastic* yang kemudian berpengaruh pada pertumbuhan produktivitasnya setelah masuk pasar ekspor. Oleh sebab itu, pola pertumbuhan produktivitas perusahaan tersebut akan meningkat dan struktur biaya perusahaan tersebut akan menurun seiring dengan perusahaan pada pasar ekspor. Analisis ini sangat terkait dengan perjalanan perusahaan dalam mengeksport atau tidak.

Dalam analisis deskriptif, masing-masing perusahaan dibedakan berdasarkan perjalanan aktivitas ekspor perusahaan yang dibagi menjadi 5 kategori. Kategori tersebut adalah non-eksportir untuk perusahaan yang selama periode observasi tidak pernah

mengekspor outputnya; eksportir untuk perusahaan yang selama periode observasi mengekspor outputnya; *entrants* untuk perusahaan yang diawal periode observasi tidak mengekspor kemudian mengekspor outputnya; *quitters* untuk perusahaan yang diawal periode observasi mengekspor outputnya kemudian tidak lagi mengekspor outputnya; dan *switchers* untuk perusahaan yang merubah status ekspornya lebih dari satu kali selama masa observasi.

Sharma dan Mishra (2007) mencoba untuk meneliti hubungan antara partisipasi ekspor perusahaan dengan tingkat pertumbuhan produktivitasnya. Efisiensi merupakan salah satu faktor pembentuk produktivitas perusahaan, dan partisipasi ekspor perusahaan dapat berhubungan dengan tingkat efisiensi perusahaan maupun produktivitas perusahaan secara keseluruhan. Penelitian ini mengambil sampel perusahaan-perusahaan manufaktur di India. Analisis mengenai hubungan partisipasi ekspor perusahaan dengan pertumbuhan produktivitas perusahaan merupakan pengetahuan penting yang dapat digunakan untuk merencanakan kebijakan perdagangan yang tepat.

Hubungan antara partisipasi ekspor dengan tingkat produktivitas dalam penelitian ini berdasarkan hipotesis *learning by exporting* dan *self selection*. Penelitian ini menganalisis apakah terdapat masing-masing hipotesis tersebut dalam perdagangan ekspor industri manufaktur.

Analisis kemudian dilanjutkan dengan mengestimasi pengaruh intensitas ekspor industri manufaktur terhadap TFP dan sebaliknya, pengaruh TFP terhadap intensitas ekspor industri manufaktur. Tujuan dari analisis ini adalah untuk menemukan



bukti adanya hipotesis *learning by exporting* dan *self selection* dalam perdagangan ekspor industri manufaktur. Hipotesis *learning by exporting* menjelaskan intensitas ekspor industri manufaktur berpengaruh positif terhadap TFP, artinya, semakin banyak industri manufaktur mengekspor maka produktivitas akan meningkat. Adanya hipotesis *self selection* ditunjukkan oleh hubungan antara TFP dan intensitas ekspor, di mana jika TFP berpengaruh positif terhadap intensitas ekspor maka dalam aktivitas ekspor industri manufaktur terjadi mekanisme *self selection*.

### Metodologi Penelitian

Penelitian ini menghitung TFP dengan metode SFA. Model yang digunakan adalah Translog dengan model alternatif Cobb Douglas. Spesifikasi model berdasarkan Sari *et. al* (2016).

#### Fungsi Produksi Translog

$$y_{it} = \beta_0 + \sum_{n=1}^N \beta_n x_{nit} + \frac{1}{2} \sum_{n=1}^N \sum_{m=1}^N \beta_{nm} x_{nit} x_{mit} + \beta_t t + \beta_{tt} t^2 + \sum_{n=1}^N \beta_{nt} x_{nit} t_{it} + \sum_{d=2}^D \beta_d D_{dit} + v_{it} - u_{it} \dots \dots \dots (1)$$

$$u_{it} = \delta_0 + \sum_{k=1}^K \delta_k Z_{kit} + \omega_{it} \dots \dots \dots (2)$$

#### Fungsi Produksi Cobb-Douglas

$$y_{it} = \beta_0 + \sum_{n=1}^N \beta_n x_{nit} + \beta_t t + \beta_{tt} t^2 + \sum_{d=2}^D \beta_d D_{dit} + v_{it} - u_{it} \dots (3)$$

$$u_{it} = \delta_0 + \sum_{k=1}^K \delta_k Z_{kit} + \omega_{it} \dots \dots \dots (4)$$

#### Keterangan:

$y_{it}$  : Total Output,  $x_n$  adalah total input-input yakni modal, tenaga kerja, bahan baku, dan energi. Seluruh input dan output dikuantifikasikan dalam bentuk logaritma natural (Ln).  $t$  adalah

variabel tren waktu.  $Z_k$  adalah variabel *inefisiensi effect* seperti  $t$  (tren waktu) (Battese & Coelli, 1995) (Beceril-Torres *et al.* 2010), rasio modal dan tenaga kerja di awal periode (Kumbhakar & Wang, 2005), dan  $t^2$  (tren waktu kuadrat) (Beceril-Torres *et al.* 2010) yang diindikasikan mempengaruhi skor efisiensi.

**Teknik Analisis**

**Pemilihan Fungsi produksi**

Pemilihan fungsi produksi dengan uji *Log-Likelihood Ratio* (LLR) dilakukan untuk memastikan model yang digunakan sesuai dengan karakteristik data. Formulasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

$$\lambda = -2[\lambda(H_0) - \lambda(H_1)].....(5)$$

Di mana  $\lambda$  (H0) dan  $\lambda$  (H1) adalah nilai *Log-Likelihood* dari masing-masing hipotesis nol (Cobb Douglas) dan hipotesis alternatif (translog). Uji LLR mencoba untuk memilih fungsi produksi terbaik yang digunakan untuk mengukur efisiensi teknis. Metode ini mempertimbangkan  $\lambda$  sebagai parameter dengan melihat nilai *Log-Likelihood* di setiap fungsi produksi. Jika  $\lambda$  lebih besar dari  $\chi^2$  tabel, hipotesis nol ditolak, sehingga translog harus digunakan.

Hasil pengujian dengan menggunakan Frontier 4.1 menemukan bahwa nilai *Log-Likelihood* pada Translog adalah -29411.66, sedangkan pada Cobb-Douglas sebesar -38517.316, sehingga berdasarkan persamaan (5), fungsi produksi Translog adalah fungsi produksi yang sesuai untuk dianalisis.

**Perhitungan Total Factor Productivity (TFP)**

$$TFP_{git,t-1} = TEC_{it,t-1} + SEC_{it,t-1} + TC_{it,t-1}.....(6)$$



Dekomposisi *Technological Change* (TC)

$$TC_{it,t-1} = 0,5 [(\partial y_{it-1}/\partial t) + (\partial y_{it}/\partial t)] \times 100 \dots \dots \dots (7)$$

Dekomposisi *Technical Efficiency Change* (TEC)

$$TEC_{it,t-1} = \ln \left( \frac{TE_{it}}{TE_{it-1}} \right) \times 100 \dots \dots \dots (8)$$

Dekomposisi *Scale Efficiency* (SE)

Elastisitas Parsial (9), Elastisitas Total (10), Persentase elastisitas (11), Scale Efficiency (12)

$$\epsilon_{nit} = \frac{\partial y_{it}}{\partial x_{nit}} = \beta_n + \frac{1}{2} \sum_{n=1}^4 \sum_{m=1}^4 \beta_{nm} x_{m_{it}} + \beta_{nt} t \dots \dots \dots (9)$$

$$\epsilon_{Tit} = \sum_{n=1}^N \epsilon \dots \dots \dots (10)$$

$$SF_{it} = \frac{\epsilon_{Tit-1}}{\epsilon_{Tit}} \dots \dots \dots (11)$$

$$SEC_{it,t-1} = \frac{1}{2} \sum_{n=1}^N [(SF_{it} \epsilon_{nit} + SF_{it-1} \epsilon_{nit-1})(x_{nit} - x_{nit-1})] \times 100 \dots \dots \dots (12)$$

**Tabel 3.** Hasil Pengujian Maximum Likelihood (MLE)

Variabel Fungsi Produksi		Koefisien	Standart Error	T-Ratio	Justifikasi
Konstanta	beta0	3.795	0.087	43.868	***
L	beta1	0.998	0.025	39.272	***
K	beta2	0.257	0.010	25.958	***
R	beta3	0.106	0.013	8.254	***
F	beta4	0.117	0.011	11.000	***
LL	beta5	0.044	0.002	20.799	***
LK	beta6	0.029	0.001	19.920	***
LR	beta7	-0.111	0.002	-65.476	***

Variabel Fungsi Produksi		Koefisien	Standart Error	T-Ratio	Justifikasi
LF	beta8	0.008	0.001	5.762	***
KK	beta9	0.009	0.000	28.899	***
KR	beta10	-0.039	0.001	-48.167	***
KF	beta11	0.002	0.001	3.528	***
RR	beta12	0.072	0.001	134.973	***
RF	beta13	-0.041	0.001	-54.011	***
FF	beta14	0.021	0.000	51.859	***
LT	beta15	0.004	0.001	3.118	***
K'T	beta16	-0.003	0.001	-4.671	***
RT	beta17	-0.004	0.001	-5.214	***
FT	beta18	0.002	0.001	3.900	***
T	beta19	0.081	0.067	1.199	
TT	beta20	0.004	0.003	1.231	
D2	beta21	-0.066	0.006	-11.772	***
D3	beta22	-0.025	0.013	-1.871	***
<b>Variabel Inefficiency Effect</b>					
Konstanta	delta0	0.577	0.020	28.493	***
T	delta1	-0.044	0.002	-17.645	***
K/L	delta2	0.008	0.003	2.230	***
T2	delta3	0.003	0.005	0.661	
sigma-squared		0.197	0.001	224.171	***
gamma		0.003	0.000	7.575	***

Keterangan: \*\*\*: signifikan pada level 1%, \*\*: signifikan pada level 5%, \*: Signifikan pada level 10%

Untuk dapat menyimpulkan adanya perbedaan produktivitas antara industri manufaktur non-eksportir, *switcher*, dan eksportir, dalam penelitian ini digunakan uji Kosmogorov-Smirnov. Uji normalitas adalah asumsi yang digunakan secara luas dalam berbagai prosedur statistik, termasuk estimasi dan *forecasting* (Psaradakis & Vavra, 2016). Dalam tujuan spesifik, uji



normalitas juga digunakan untuk menguji validitas perbedaan hipotesis. Penelitian ini menggunakan uji normalitas Kolmogorov-Smirnov untuk mengetahui apakah perbedaan produktivitas industri manufaktur berasosiasi dengan status industri manufaktur yang terbagi menjadi tiga kategori yaitu industri manufaktur eksportir, non-eksportir, dan *switcher*. Menurut Sprent & Smeeton (2000), uji ini valid untuk distribusi variabel yang bersifat *continuous*, sesuai dengan apa yang akan diujikan dalam penelitian ini yaitu TFP yang memiliki pola *continuous*. Uji Kolmogorov-Smirnov secara dominasi *stochastic* mengimplikasikan bahwa terdapat distribusi produktivitas kumulatif yang saling bergantung antara satu dengan yang lainnya (Girma, 2005). Adanya hasil yang signifikan pada uji tersebut menunjukkan bahwa rata-rata atau varians produktivitas kedua status industri manufaktur yang sedang diuji memang berbeda.

Terdapat tiga uji Kolmogorov-Smirnov yang dilakukan dalam penelitian ini, yaitu (I) pengujian antara industri manufaktur *Switcher* dengan Eksportir, (II) industri manufaktur *Switcher* dengan Non-Eksportir, dan (III) industri manufaktur Eksportir dengan Non-Eksportir. Masing-masing uji K-S menerangkan distribusi kumulatif fungsi  $S$  untuk industri manufaktur *Switcher*,  $E$  untuk industri manufaktur Eksportir, dan  $NE$  untuk industri manufaktur Non-Eksportir. Pada Uji K-S I, *first order stochastic dominance* dari  $S$  terhadap  $E$  dapat didefinisikan sebagai:  $S(z) - E(z) \neq 0$  dengan  $z \in \mathfrak{R}$ , hal tersebut menjelaskan bahwa distribusi kumulatif sampel antara  $S$  dan  $E$  berbeda secara signifikan. Uji K-S dua sisi berusaha menguji kesamaan distribusi kumulatif sampel dari grup yang sedang diujikan. Hipotesis nol dari uji K-S adalah kedua sampel memiliki distribusi yang sama,

dan hipotesis alternatifnya adalah kedua sampel memiliki distribusi kumulatif yang berbeda (Sprent & Smeeton, 2000). Maka dari itu, hipotesis yang ingin diuji dengan uji Kolmogorov-Smirnov dua sisi pada penelitian ini adalah:

Uji K-S I:  $H_0: S(z) - E(z) = 0 \forall z \in \mathfrak{R}$

$H_1: S(z) - E(z) \neq 0$  for some  $z \in \mathfrak{R}$

Uji K-S II:  $H_0: S(z) - NE(z) = 0 \forall z \in \mathfrak{R}$

$H_1: S(z) - NE(z) \neq 0$  for some  $z \in \mathfrak{R}$

Uji K-S III:  $H_0: E(z) - NE(z) = 0 \forall z \in \mathfrak{R}$

$H_1: E(z) - NE(z) \neq 0$  for some  $z \in \mathfrak{R}$

## Simpulan dan Rekomendasi Kebijakan

### Produktivitas Eksportir versus Non-Eksportir dan *Switcher*

**Tabel 4.** Hasil Penghitungan TFP Industri Manufaktur Indonesia 2009 - 2015

Jenis Perusahaan	Rata-Rata			
	SEC	TP	TEC	TFP
Non Eksportir	0.0070	0.4655	-0.0321	<b>0.4403</b>
Eksportir	0.0030	0.5095	-0.0319	<b>0.4806</b>
Switcer	0.0039	0.4998	-0.0318	<b>0.4719</b>

Sumber: hasil output STATA (diolah)

Tabel 4 di atas menunjukkan bahwa TFP industri manufaktur eksportir lebih tinggi dibandingkan produktivitas non-eksportir. Industri manufaktur yang telah masuk ke pasar ekspor memiliki produktivitas yang lebih tinggi dibandingkan dengan industri manufaktur yang hanya menjual produknya di pasar dalam





negeri. Hal itu sejalan dengan beberapa penelitian sebelumnya mengenai hal ini.

**Tabel 5.** Kolmogorov-Smirnov Test I (Switcher - Eksportir)

Grup	D	P-value
0 (Eksportir)	0.0048	0.950
1 (Switcher)	-0.0660	0.000
Combined K-S	0.0660	0.000

*Sumber: output STATA (diolah)*

**Tabel 6.** Kolmogorov-Smirnov Test II (Switcher - Non-Eksportir)

Grup	D	P-value
0 (Non-Eksportir)	0.3587	0.000
1 (Switcher)	-0.0000	1.000
Combined K-S	0.3587	0.000

*Sumber: output STATA (diolah)*

**Tabel 7.** Kolmogorov-Smirnov Test III (Eksportir – Non-Eksportir)

Grup	D	P-value
0 (Non-Eksportir)	0.4212	0.000
1 (Eksportir)	-0.0000	1.000
Combined K-S	0.4212	0.000

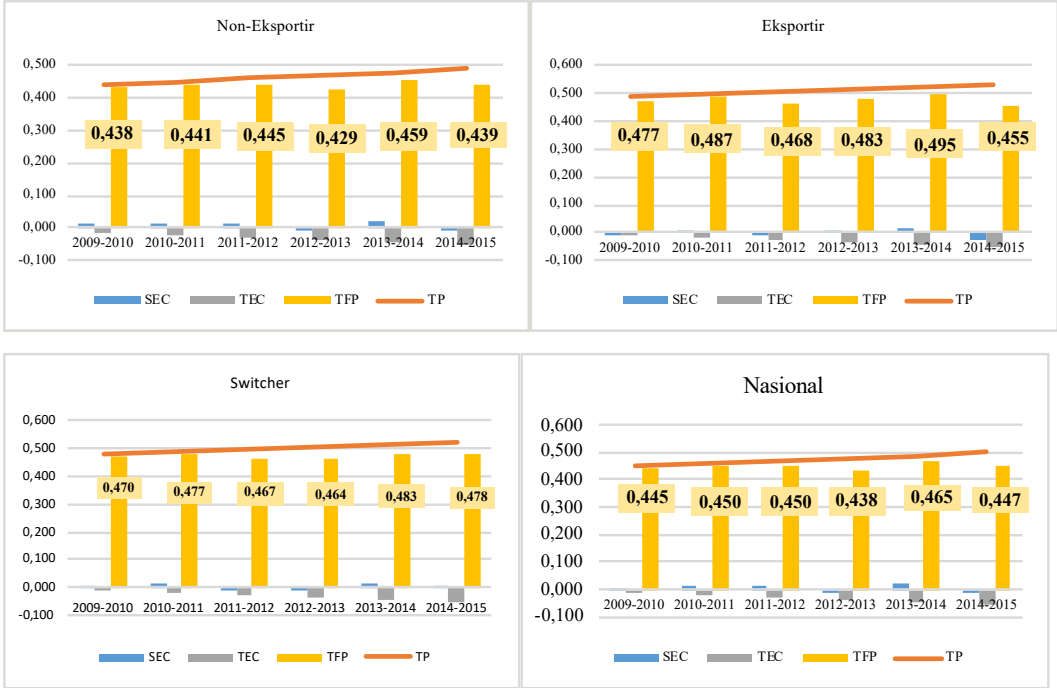
*Sumber: output STATA (diolah)*

Untuk dapat menyimpulkan perbedaan produktivitas dari ketiga kelompok, dalam perbandingan ini digunakan pengujian Kolmogorov-Smirnov. Hasil pengujian pada Tabel 5 pada baris Combined K-S menunjukkan nilai p-value yang signifikan (0,000)

sehingga hipotesis nol ditolak, artinya terdapat perbedaan distribusi kumulatif yang signifikan antara TFP industri manufaktur *Switcher* dan industri manufaktur Eksportir. Hasil yang sama juga terdapat pada Tabel 6 yang menguji perbedaan distribusi kumulatif TFP antara industri manufaktur *Switcher* dan industri manufaktur Non-Eksportir dengan nilai p-value sebesar 0,000. Pengujian yang terakhir antara TFP industri manufaktur Eksportir dengan Non-Eksportir (Tabel 7) juga terdapat perbedaan distribusi kumulatif TFP yang signifikan.

### Dekomposisi Pembentuk TFP

Gambar 2. Dekomposisi Pembentuk *Total Factor Productivity* (TFP)



Berdasarkan hasil perhitungan *Total Factor Productivity* (TFP) dengan metode dekomposisi efisiensi teknis, secara nasional produktivitas industri manufaktur di Indonesia positif tumbuh.



Namun, tingkat pertumbuhannya cenderung berfluktuasi pada kisaran 44,5% hingga 46,5%. Tingkat produktivitas positif ini karena adanya kontribusi *technological progress* (TP) pada industri manufaktur di Indonesia selama 2009 hingga 2015. Namun demikian, tingkat efisiensi selama 2009-2015 cenderung tidak mengalami konvergensi atau menjauhi tingkat efisiensi optimalnya. Kemudian, berdasarkan jenis industri manufakturnya, TFP pada industri manufaktur eksportir mengalami pertumbuhan yang paling tinggi yakni pada kisaran 45,5% hingga 49,5%, hal ini disebabkan oleh tingginya kontribusi komponen TP yang trennya positif hingga melebihi 50%. Sementara itu, industri manufaktur non-eksportir cenderung tidak dapat menyamai kemajuan teknologi dari industri manufaktur eksportir ataupun switcher (masih di bawah 50%). Hal ini diduga adanya kebutuhan pasar internasional yang lebih menuntut adanya produk berkualitas dengan spesifikasi tinggi sehingga industri manufaktur akan memperbarui mesin-mesinnya yang berimplikasi pada meningkatnya komponen TP.

**Tabel 8.** Hasil Efisiensi Proses Produksi Industri Manufaktur di Indonesia Tahun 2009-2015

Jenis Industri Manufaktur	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Rata-rata 2009-2015
Non-Eksportir	84,37	82,93	80,99	78,55	75,68	72,43	68,84	77,68
Switcher	85,79	84,36	82,37	79,97	77,05	73,74	70,09	79,05
Eksportir	85,73	84,30	82,32	79,86	76,93	73,62	69,97	78,96
<b>Nasional</b>	<b>85,30</b>	<b>83,86</b>	<b>81,89</b>	<b>79,46</b>	<b>76,55</b>	<b>73,26</b>	<b>69,63</b>	<b>78,57</b>

Sumber: BPS, hasil output STATA (diolah)

Tabel di atas menunjukkan efisiensi proses produksi industri manufaktur yang dihasilkan dari penghitungan TFP. Secara nasional, industri manufaktur rata-rata dapat mencapai tingkat efisiensinya pada 78,57%. Artinya, masih terdapat ruang 21,43% untuk dapat lebih mengefisienkan proses produksinya, atau tidak ada *idle capacity* dalam proses produksinya. Jika mengamati pertumbuhannya, efisiensi industri manufaktur baik secara nasional maupun seluruh kelompok semakin menurun dari tahun 2009 hingga 2015.

Secara kelompok, industri manufaktur non-eksportir memiliki tingkat efisiensi yang lebih rendah dibandingkan rata-rata nasional. Akan tetapi, jika memperhatikan dua kelompok yang telah dapat menjual barangnya ke pasar ekspor yakni *switcher* dan eksportir, tingkat efisiensi kedua kelompok tersebut secara rata-rata tahun 2009 hingga 2015, masih lebih tinggi efisiensi industri manufaktur kelompok *switcher*. Industri manufaktur *switcher* dapat mengefisienkan proses produksinya hingga 79,05% atau 20,9% adanya *idle capacity*.



## Karakteristik Industri Manufaktur *Switcher*

**Tabel 9.** Jumlah Industri Manufaktur *Switcher*-Eksportir-dan Non Eksportir pada Industri Manufaktur di Indonesia Tahun 2009-2015

KBLI	<i>Switcher</i>	Eksportir	Non-eksportir	Total
Makanan	1.329	53	241	1.623
Minuman	73	0	19	92
Peng_Tembakau	0	6	16	22
Tekstil	98	13	40	151
Pakaian_Jadi	180	5	32	217
Kulit	20	0	0	20
Kayu	127	0	27	154
Kertas	49	6	10	65
Pencetakan	29	0	18	47
Bahan_Kimia	162	1	33	196
Farmasi	18	0	6	24
Karet_Plastik	555	31	127	713
Galian_Non	150	6	46	202
Logam_Dasar	37	6	17	60
Logam	87	10	26	123
Komputer	2	0	13	15
Peral_Listrik	17	0	16	33
Mesin	45	12	12	69
Kendaraan	25	0	16	41
Angkutan_Lain	26	1	7	34
Furnitur	66	0	32	98
Peng_Lainnya	25	0	8	33
Reparasi	36	0	6	42
Total	3.156	150	768	4.074
(%)	77.47%	3.68%	18.85%	100.00%

Sumber: BPS, hasil output STATA (diolah)

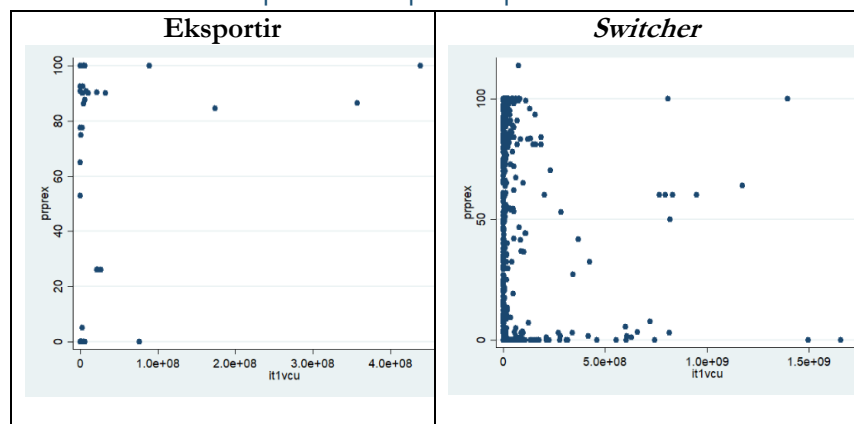
Berdasarkan Tabel. 9 dapat diketahui bahwa secara sektoral hanya industri pengolahan tembakau yang tidak memiliki *switcher*. Pengolahan tembakau sendiri mencakup pembuatan tembakau atau produk pengganti tembakau, seperti rokok, cerutu, cangklong, *snuff*, *chewing* dan pemotongan serta pengeringan kembali tembakau namun tidak mencakup penanaman atau pengolahan awal tembakau. Selain sektor tersebut hampir setiap sektornya memiliki jumlah industri manufaktur *switcher* yang berjumlah lebih dari setengah dari total industri manufaktur disetiap sektornya kecuali pengolahan komputer yaitu 2 industri manufaktur *switcher* dari total keseluruhan 15 industri manufaktur atau sebesar 13,33%. Pengolahan komputer mencakup pembuatan komputer, perlengkapan komputer, peralatan komunikasi, dan barang-barang elektronik sejenis, termasuk pembuatan komponennya. Jumlah industri manufaktur *switcher* terbanyak terdapat pada sektor industri makanan sebanyak 1.329 atau sebesar 79,35% dari total keseluruhan industri pengolahan makanan. Dan untuk industri dengan 100% perusahaan ekspornya adalah *switcher* yaitu industri kulit yang dalam hal ini mencakup pengolahan kulit menjadi produk yang siap pakai dan juga mencakup pembuatan produk sejenisnya dari bahan lain (kulit imitasi atau kulit tiruan).

Hal yang menarik dari tabel tersebut adalah adanya suatu fakta bahwa secara keseluruhan eksportir industri manufaktur tergolong ke dalam *switcher* yaitu sebanyak 3.156 industri manufaktur atau sebesar 77,47% dari total industri manufaktur yang melakukan ekspor. Hal ini menandakan bahwa di sektor industri manufaktur belum memiliki konsistensi untuk dapat melakukan ekspor secara terus-menerus karena banyak industri



manufaktur *switcher* yang masuk-keluar pasar ekspor. Menurut Xuefeng dan Yaşar (2016) banyaknya industri manufaktur *switcher* dikarenakan industri manufaktur tidak memiliki pangsa ekspor yang tinggi, kemungkinan mereka menghadapi kerugian terutama pada negara dengan biaya yang tinggi terkait dengan ekspor, selain itu menunjukkan bahwa industri manufaktur dapat masuk ke pasar ekspor namun beberapa industri manufaktur tidak cukup efisien untuk bertahan. Ketika industri manufaktur mulai mengekspor, mereka menghadapi biaya yang lebih tinggi (akan menurunkan produktivitas) pada awalnya karena industri manufaktur tidak memiliki pengetahuan dan pengalaman, namun dalam jangka panjang pasar ekspor akan menghasilkan biaya rata-rata yang lebih rendah dan produktivitas lebih tinggi.

**Gambar 3.** Hubungan antara Intensitas Ekspor terhadap Pengeluaran Industri Manufaktur pada Kelompok Eksportir dan *Switcher*



Dapat dilihat melalui gambar di atas (eksportir) bahwa terdapat pola hubungan biaya yang rendah maka intensitas ekspornya akan tinggi. Ketika biaya suatu industri manufaktur rendah maka akan meningkatkan tingkat intensitas kemampuan ekspor

industri manufaktur tersebut. Meskipun dalam hal ini tidak berlaku terhadap seluruh industri manufaktur namun sebagian besar menunjukkan hal tersebut. Namun hal tersebut tidak berlaku pada (*switcher*) dalam kategori ini tidak terdapat pola yang jelas hubungan antara biaya industri manufaktur dengan intensitas ekspor suatu industri manufaktur.

Sektor industri hasil tembakau merupakan salah satu sektor strategis unggulan yang memberikan kontribusi signifikan terhadap perekonomian nasional. Pendapatan negara dari industri hasil tembakau yang berasal dari cukai dan pajak setiap tahunnya mengalami peningkatan. Pada tahun 2016 industri hasil tembakau memberikan pembayaran cukai sebesar 96,65% dari total cukai nasional. Hal tersebut dapat memberikan gambaran mengapa sektor industri tersebut tidak memiliki *switcher* dikarenakan tembakau merupakan industri unggulan yang dapat bersaing dengan produk lain di pasar internasional. Hal tersebut mencerminkan bahwa pada industri ini tidak sesuai dengan Sarwedi (2010) bahwa eksportir Indonesia dalam perdagangan internasional menjadi penerima harga (*price taker*). Dimungkinkan pada sektor industri tertentu Indonesia tidak menjadi *price taker* karena keunggulan produk dibandingkan dengan negara yang lainnya.

Industri manufaktur *switcher* dapat menjadi salah satu peluang besar untuk meningkatkan pertumbuhan ekspor di Indonesia. Hal tersebut dikarenakan jika kinerja industri manufaktur *switcher* dapat dimaksimalkan dan konsisten menjadi industri manufaktur yang selalu mengekspor maka secara otomatis dapat meningkatkan pertumbuhan ekspor yang lebih stabil sehingga dapat mendukung peningkatan neraca perdagangan Indonesia.





Perdagangan tidak dapat lagi dilakukan secara *business as usual*. Diperlukan terobosan baru dalam melakukan perdagangan internasional yang kemudian juga terkait dengan kebijakan industrialisasi di Indonesia. Terlebih lagi mengingat wajah globalisasi yang berubah. Salah satu permasalahan dalam kebijakan promosi ekspor, terutama untuk komoditas manufaktur atau barang jadi adalah ketersediaan permintaan atau adanya pasar di luar negeri. Bagaimana produk Indonesia dapat dipasarkan di luar negeri.

## Referensi

- Aterido, R., Hallward-Driemeier, M., & Pagès, C. (2011). Big constraints to small firms' growth? Business environment and employment growth across firms. *Economic Development and Cultural Change*, 59(3), 609-647.
- Battese, G. E., & Coelli, T. J. (1995). A model for technical inefficiency effects in a stochastic frontier production function for panel data. *Empirical economics*, 20(2), 325-332.
- Becerril-Torres, O. U., Álvarez-Ayuso, I. C., & Del moral-Barrera, L. E. (2010). Do infrastructures influence the convergence of efficiency in México?. *Journal of Policy Modeling*, 32(1), 120-137.
- Coelli, T. J., & Rao, D. P. (2005). Total factor productivity growth in agriculture: a Malmquist index analysis of 93 countries, 1980-2000. *Agricultural Economics*, 32, 115-134.
- Demidova, S., & Rodriguez-Clare, A. (2009). Trade policy under firm-level heterogeneity in a small economy. *Journal of International Economics*, 78(1), 100-112.
- Girma, S., Kneller, R., & Pisu, M. (2005). Exports versus FDI: an empirical test. *Review of World Economics*, 141(2), 193-218.
- Kouamé, W. A., & Tapsoba, S. J. A. (2019). Structural reforms and firms' productivity: evidence from developing countries. *World Development*, 113, 157-171.
- Kumbhakar, S. C., & Wang, H. J. (2005). Estimation of growth convergence using a stochastic production frontier approach. *Economics Letters*, 88(3), 300-305.
- Psaradakis, Z., & Vávra, M. (2017). A distance test of normality for a wide class of stationary processes. *Econometrics and Statistics*, 2, 50-60.
- Sarwedi. (2010). Analisis Determinan Perubahan Penawaran Barang Ekspor Indonesia. *Buletin Ekonomi Moneter Dan Perbankan*, Vol. 12 No. 3. Jakarta: Bank Indonesia

Sari, D. W., Khalifah, N. A., & Suyanto, S. (2016). The spillover effects of foreign direct investment on the firms' productivity performances. *Journal of Productivity Analysis*, 46(2-3), 199-233.

Sprent, P., & Smeeton, N. C. (2000). *Applied nonparametric statistical methods*. Chapman and Hall/CRC.

Van Dijk, M. (2002). The determinants of export performance in developing countries: The case of Indonesian manufacturing. *Eindhoven Centre for Innovation Studies Working Paper*, 2(01).

World Bank (1993). *The East Asian Miracle, Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press.

Xuefeng, Q., & Yaşar, M. (2016). Export market diversification and firm productivity: evidence from a large developing country. *World Development*, 82, 28-47.

## Lampiran

Jenis Perusahaan	2009-2010				2010-2011				2011-2012			
	SEC	TP	TEC	TFP	SEC	TP	TEC	TFP	SEC	TP	TEC	TFP
Non Eksportir	0.0106	0.4392	-0.0122	0.4376	0.0117	0.4499	-0.0202	0.4414	0.0130	0.4604	-0.0282	0.4452
Eksportir	-0.0019	0.4903	-0.0118	0.4766	0.0084	0.4983	-0.0198	0.4868	-0.0070	0.5030	-0.0275	0.4685
Switcher	0.0047	0.4766	-0.0118	0.4696	0.0113	0.4859	-0.0197	0.4775	-0.0012	0.4954	-0.0276	0.4666

Jenis Perusahaan	2012-2013				2013-2014				2014-2015			
	SEC	TP	TEC	TFP	SEC	TP	TEC	TFP	SEC	TP	TEC	TFP
Non Eksportir	0.0077	0.4698	-0.0361	0.4291	0.0222	0.4808	-0.0440	0.4590	-0.0235	0.4926	-0.0521	0.4387
Eksportir	-0.0034	0.5111	-0.0360	0.4829	0.0153	0.5238	-0.0439	0.4952	0.0064	0.5305	-0.0522	0.4548
Switcher	-0.0039	0.5034	-0.0359	0.4641	0.0133	0.5130	-0.0438	0.4825	-0.0007	0.5241	-0.0521	0.4784







# PENINGKATAN PRODUKTIVITAS KOPERASI SEBAGAI PILAR PEMBANGUNAN EKONOMI KERAKYATAN BERBASIS SYARIAH

**Dr. M. Shabri Abd. Majid, M. Ec**

*Ekonom Kementerian Keuangan Provinsi Aceh*

## **Abstrak**

*Pasal 33 UUD 1945 menempatkan koperasi sebagai pilar dan tulang punggung perekonomian nasional. Agar berfungsi secara optimal sebagai pilar dan tulang punggung perekonomian, koperasi harus dikelola secara efisien dan produktif. Mempertimbangkan peran penting koperasi dalam perekonomian Indonesia, policy brief ini bertujuan mengukur dan mengevaluasi tingkat efisiensi dan produktivitas koperasi di 33 provinsi di seluruh Indonesia selama periode 2010-2015 dengan pendekatan Data Envelopment Analysis (DEA). Ditemukan bahwa koperasi di Indonesia sangat tidak efisien, ditunjukkan oleh tingkat rata-rata inefisiensi 47,6%. Secara nasional, sebanyak 42,42% koperasi di Indonesia memiliki tingkat efisiensi kurang dari 50% dan hanya 12,12% koperasi yang telah sepenuhnya efisien. Dari 33 provinsi, hanya koperasi di 14 provinsi yang mengalami peningkatan produktivitas faktor total. Koperasi di provinsi Nusa Tenggara Timur mencatat peningkatan produktivitas*

tertinggi sebesar 49,9%, sedangkan koperasi di provinsi Bangka Belitung mencatat penurunan produktivitas tertinggi sebesar -24,4%. Secara nasional, tingkat produktivitas koperasi hanya meningkat sebesar 9,9%, terutama dikontribusikan oleh peningkatan efisiensi teknis. Temuan ini menyiratkan bahwa untuk lebih meningkatkan tingkat produktivitas koperasi, peningkatan efisiensi murni harus diprioritaskan, diikuti dengan peningkatan efisiensi skala dan efisiensi teknis. Koperasi harus memberikan pelatihan reguler untuk staf mereka, manajemen profesional, mengadopsi teknologi canggih, dan memperbesar ukurannya dengan menggabungkan koperasi kecil menjadi entitas yang lebih besar. Operasional koperasi berbasis syariah sangat berpotensi untuk mewujudkan ekonomi kesejahteraan berbasis kerakyatan sesuai dengan nilai-nilai ta'awun (kerja sama untuk saling tolong menolong dalam kebajikan) yang terkandung dalam koperasi syariah.

**Kata kunci:** Produktivitas, koperasi, ekonomi kerakyatan, ekonomi syariah

## **Pendahuluan**

Satu dari setiap enam penduduk dunia adalah anggota koperasi. Dalam satu dekade terakhir, lebih dari 800 juta orang telah menjadi anggota koperasi secara global (International Co-operative Alliance, 2017). Sebanyak 300 koperasi terbaik di dunia telah menawarkan lapangan pekerjaan sekurang-kurangnya kepada 280 juta orang dan memberikan kontribusi sebesar USD2,1 triliun terhadap perekonomian dunia. Ini menunjukkan bahwa koperasi berperan penting dalam penguatan ekonomi-sosial di banyak negara, termasuk Indonesia. Di Indonesia, koperasi telah diamanatkan oleh UUD 1945 sebagai pilar dan tulang punggung perekonomian nasional, bertujuan untuk



membebaskan anggotanya dari jeratan rentenir. Meskipun pemerintah telah mengeluarkan payung hukum koperasi yang memadai, seperti UUD 1945 dan Undang-Undang Koperasi No. 25 tahun 1992 dan berbagai kebijakan penguatan koperasi lainnya, namun sekitar 30% dari 212.135 koperasi pada tahun 2015 sudah tidak aktif di Indonesia (Kemenkop dan UKM, 2016) karena berbagai alasan. Pengelolaan yang kurang profesional, kekurangan modal, staf yang tidak terampil, dan inefisiensi adalah di antara faktor utama penyebab tidak aktifnya koperasi di Indonesia.

Memang, kinerja koperasi di Indonesia semakin meningkat dari tahun ke tahun. Misalnya, jumlah SHU koperasi telah meningkat dari Rp5,6 miliar pada 2010 menjadi Rp17,3 miliar pada 2015, mencatat kenaikan rata-rata sebesar 5-7% per tahun. Koperasi telah memberikan peluang kerja bagi 574.451 warga dan, secara totalitas, telah berkontribusi sekitar 2% terhadap perekonomian nasional (Azhari et al., 2017). Meskipun koperasi telah memberikan kontribusi positif bagi perekonomian nasional, tetapi kontribusinya masih terlalu kecil jika dibandingkan dengan kontribusi koperasi di luar negeri. Misalnya, koperasi telah berkontribusi terhadap perekonomian Swedia (13%), Swiss (16,4%), Finlandia (21%), Selandia Baru (22%), dan Kenya (45%). Selain itu, dari 300 koperasi terbaik di dunia, hanya terdapat dua koperasi dari Indonesia, yaitu Koperasi Telkomsel dan Koperasi Semen Gresik yang masing-masing berada di peringkat 123 dan 232 (Kemenkop dan UKM, 2016).

Fakta di atas menunjukkan bahwa koperasi telah gagal berfungsi sebagai pilar perekonomian nasional. Dibandingkan dengan potensinya yang luar biasa, koperasi belum sepenuhnya mampu

menciptakan lapangan kerja, mereduksi kemiskinan, dan mengurangi disparitas pendapatan. Hal inilah yang mendasari pentingnya ditulis *policy brief* tentang kinerja (produktivitas) koperasi di seluruh provinsi di Indonesia beserta determinasinya. Kajian sebelumnya tentang kinerja koperasi hanya fokus pada jenis koperasi tertentu dan di daerah tertentu, tentunya gagal memberikan gambaran dan temuan komprehensif terhadap kondisi produktivitas koperasi secara menyeluruh di Indonesia. Akibatnya, pemerintah dalam menyusun kebijakan penguatan koperasi tidak memiliki referensi yang akurat dan komprehensif.

### **Tujuan Penulisan**

*Policy brief* ini bertujuan untuk memaparkan hasil evaluasi terhadap tingkat produktivitas koperasi di seluruh provinsi di Indonesia yang diukur dengan pendekatan *Data Envelopment Analysis* (DEA) dan hasil evaluasi sisi potensi pengembangan koperasi berbasis syariah. Dengan menggunakan pendekatan ini, maka dengan mudah dapat diidentifikasi sumber-sumber inefisiensi dan membandingkan tingkat efisiensi masing-masing koperasi dengan “*the best practice*”. *Policy brief* ini diharapkan menjadi referensi bagi pengelola koperasi dan pemerintah, khususnya Kemenkop dan UKM dalam merancang kebijakan efektif dalam mewujudkan koperasi sebagai pilar perekonomian kerakyatan nasional berbasis syariah.

### ***Rational* dan Ruang Lingkup**

UUD 1945 telah mengamanatkan koperasi sebagai pilar dan tulang punggung perekonomian nasional, bertujuan untuk membebaskan anggotanya dari jeratan rentenir. Selain UUD 1945, pemerintah juga sudah mengeluarkan Undang-Undang





Koperasi No. 25 tahun 1992 sebagai landasan penguatan koperasi di Indonesia. Walaupun pemerintah telah menyediakan payung hukum perkoperasian di Indonesia, namun sekitar 30% dari 212.135 koperasi pada tahun 2015 sudah tidak aktif di Indonesia (Kemenkop dan UKM, 2016) karena berbagai alasan. Pengelolaan yang kurang profesional, kekurangan modal, staf yang tidak terampil, dan inefisiensi adalah di antara faktor utama penyebab tidak aktifnya koperasi di Indonesia. Oleh karena itu, kajian tentang evaluasi tingkat efisiensi koperasi di Indonesia (Hasan et al., 2018) menjadi penting untuk dilakukan sebagai acuan pemberdayaan koperasi ke depan. Identifikasi tingkat efisiensi koperasi dan sumber-sumber efisiensi di 33 provinsi di Indonesia merupakan fokus utama dari *policy brief* ini.

Selain itu, kajian terdahulu tentang kinerja koperasi di Indonesia (Sulikah, 2010, Wirnoto, 2011, dan Syamni dan Majid, 2016) masih bersifat parsial yang hanya fokus pada jenis koperasi tertentu di daerah tertentu di tanah air tentunya tidak dapat sepenuhnya dijadikan referensi penyusunan kebijakan penguatan koperasi dalam mewujudkan kesejahteraan ekonomi berbasis kerakyatan, maka *policy brief* ini akan menyediakan bukti empiris tentang tingkat efisiensi koperasi secara menyeluruh di 33 provinsi di Indonesia dengan menggunakan pendekatan *Data Envelopment Analysis* (DEA). Hasil evaluasi tingkat efisiensi koperasi secara nasional yang menjadi fokus utama *policy brief* ini diharapkan akan menjadi rekomendasi kebijakan penting dalam mewujudkan koperasi sebagai pilar pembangunan nasional, seperti diamanatkan Pasal 33, UUD 1945.

Terakhir, dalam rangka mewujudkan koperasi sebagai pilar dan tulang punggung ekonomi berbasis kerakyatan di Indonesia,

potensi pengembangan koperasi syariah juga menjadi fokus dalam *policy brief* ini. Nilai-nilai yang diusung koperasi syariah, seperti *ta'awun* (kerja sama), keadilan, kesetaraan, *ukhuwah* (persaudaraan), bebas dari unsur riba, *gharar* (ketidakpastian), *maysir* (perjudian), dan unsur-unsur eksploitatif lainnya menjadikan koperasi syariah lebih berpotensi dalam mewujudkan masyarakat Indonesia yang lebih sejahtera dan menikmati pembangunan ekonomi yang lebih berkeadilan. Lebih-lebih lagi, Masterplan Ekonomi Syariah Indonesia 2019-2024 telah menjadikan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM), termasuk koperasi sebagai salah satu lembaga yang menjadi prioritas untuk dikembangkan berbasis ekonomi syariah.

## Metodologi

*Policy brief* ini akan menyediakan dan mengevaluasi bukti empiris tingkat efisiensi koperasi di seluruh provinsi di Indonesia, kecuali Kalimantan Utara sebagai provinsi termuda di Indonesia yang diresmikan pada 25 Oktober 2012. Karena ketidakterdian data selama periode analisis tahun 2010-2015, maka koperasi di Provinsi Kalimantan Utara tidak dimasukkan dalam analisis.

Untuk mengukur tingkat efisiensi, pendekatan *Data Envelopment Analysis* (DEA) berbasis Indeks Malmquist atau *Total Factor Productivity* (TFP), yang diperkenalkan oleh Fare et al. (1989) akan digunakan dalam *policy brief* ini dan dianalisis dengan program DEA yang diperkenalkan oleh Coelli (1996). Dengan menggunakan Index Malmquist untuk menghitung nilai TFP, maka sumber efisiensi koperasi akan dapat diidentifikasi apakah bersumber dari perubahan efisiensi, yang terdiri dari perubahan efisiensi murni (*Pure Efficiency change - PEch*) dan perubahan



efisiensi skala (*Scale Efficiency change - SEch*) atau bersumber dari perubahan efisiensi teknis (*Technical Efficiency change - TEch*). PEch menunjukkan seberapa baik kinerja manajerial dalam mengubah input menjadi output, SEch menunjukkan kemampuan manajemen untuk memilih skala produksi terbaik yang mampu mencapai tingkat produksi yang diharapkan, dan TEch menggambarkan perubahan efisiensi sebagai kontribusi dari penggunaan teknologi.

Untuk mengukur tingkat efisiensi koperasi di 33 provinsi di Indonesia, *policy brief* ini menggunakan tiga input, yang terdiri dari modal sendiri, modal eksternal, dan jumlah anggota pengelola koperasi, dan satu output, yaitu Sisa Hasil Usaha (SHU). Semua data tahunan periode 2010-2015 yang di analisis bersumber dari Laporan Tahunan Kementerian Koperasi dan UKM Republik Indonesia. Pemilihan input dan output ini didasarkan pada Undang-Undang Koperasi Indonesia No. 25 tahun 1992. Selain itu, pengelola koperasi adalah individu yang menjalankan bisnis koperasi, diamanatkan oleh pertemuan anggota tahunan. Akhirnya, SHU adalah pendapatan koperasi bersih. Selain itu, pemilihan input dan output ini mengikuti studi Gómez (2006) untuk kasus Spanyol, Jayamaha dan Mula (2010) untuk kasus Sri Lanka, Sulikah (2010), Wirnoto (2011), dan Syamni dan Majid (2016) untuk kasus Indonesia.

Terakhir, potensi pengembangan koperasi berbasis syariah akan dianalisis secara deskriptif dengan mengacu pada nilai-nilai yang terkandung dalam koperasi syariah dan sekaligus keunggulan koperasi syariah dibandingkan dengan koperasi konvensional akan diulas.

## Hasil dan Analisis

Tabel 1 melaporkan tingkat efisiensi relatif dari koperasi di 33 provinsi di Indonesia, dihitung berdasarkan asumsi. Nilai 1,000 menunjukkan bahwa koperasi berada pada posisi efisien, sedangkan nilai yang lebih kecil dari 1,000 menunjukkan bahwa koperasi tidak efisien secara teknis.

Sebagaimana diilustrasikan dalam Tabel 1, hanya koperasi di empat provinsi (Bangka Belitung, DKI Jakarta, Jawa Timur, dan Sulawesi Barat) di Indonesia yang telah beroperasi secara efisien penuh, ditunjukkan oleh nilai efisiensi 1,000. Ini bisa jadi karena ukuran pasar mereka yang lebih besar. Koperasi dari provinsi-provinsi ini menyumbang 70% untuk koperasi nasional. DKI Jakarta sebagai ibu kota Indonesia dan Jawa Timur adalah dua provinsi terbesar dan paling maju di Indonesia, di mana koperasi telah berjalan lebih progresif dibandingkan dengan koperasi di provinsi lain di Indonesia. Di sisi lain, hasil analisis mendokumentasikan bahwa koperasi di Sulawesi Utara (0,055) merupakan koperasi yang paling tidak efisien, diikuti oleh koperasi di Kalimantan Barat (0,242), Sulawesi Tenggara (0,289), dan Maluku (0,295). Ini menunjukkan bahwa koperasi ini dapat meningkatkan tingkat efisiensinya masing-masing sebesar 94,5%, 75,8%, 7,11%, dan 70,5%, untuk berada di posisi efisiensi.



**Tabel 1.** Tingkat Efisiensi Koperasi di Indonesia

No.	Provinsi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Mean
1.	Aceh	1,000	0,440	0,193	0,380	0,385	0,601	0,500
2.	Sumatra Utara	0,667	0,648	0,597	0,749	0,354	1,000	0,669
3.	Sumatra Barat	0,593	0,440	0,465	0,665	0,198	0,277	0,440
4.	Riau	0,344	0,578	0,299	0,407	0,191	0,351	0,362
5.	Jambi	0,502	0,447	0,309	0,180	0,231	0,550	0,370
6.	Sumatra Selatan	0,422	0,417	0,346	0,378	0,536	1,000	0,517
7.	Bengkulu	0,878	0,664	0,397	0,495	0,228	0,761	0,571
8.	Lampung	0,372	0,936	0,833	0,216	0,314	1,000	0,612
9.	Bangka Belitung	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
10.	Kepulauan Riau	0,872	0,901	0,361	0,206	1,000	1,000	0,723
11.	DKI Jakarta	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
12.	Jawa Barat	1,000	1,000	0,821	1,000	0,440	0,326	0,765
13.	Jawa Tengah	1,000	0,244	1,000	0,383	0,153	0,111	0,482
14.	DI Yogyakarta	0,512	0,449	0,376	0,303	0,119	0,451	0,368
15.	Jawa Timur	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
16.	Banten	0,689	0,504	0,390	1,000	1,000	0,469	0,675
17.	Bali	1,000	1,000	0,335	0,364	0,184	0,360	0,541
18.	Nusa Tenggara Barat	0,202	0,107	0,163	0,183	0,100	0,234	0,165
19.	Nusa Tenggara Timur	0,217	0,669	0,511	0,435	0,267	0,576	0,446
20.	Kalimantan Barat	0,376	0,258	0,278	0,237	0,117	0,187	0,242
21.	Kalimantan Tengah	1,000	0,453	0,219	0,202	0,154	0,183	0,369
22.	Kalimantan Selatan	0,458	1,000	0,652	0,378	0,233	0,358	0,513
23.	Kalimantan Timur	0,620	0,769	0,446	0,314	0,214	0,745	0,518
24.	Sulawesi Utara	0,076	0,048	0,037	0,063	0,028	0,079	0,055
25.	Sulawesi Tengah	0,280	0,238	0,209	0,184	0,092	0,192	0,199
26.	Sulawesi Selatan	0,780	0,414	0,506	0,627	0,445	0,647	0,570
27.	Sulawesi Tenggara	1,000	0,194	0,070	0,025	0,186	0,261	0,289
28.	Gorontalo	0,538	0,523	0,143	0,096	0,132	0,481	0,319
29.	Sulawesi Barat	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
30.	Maluku	0,572	0,097	0,383	0,018	0,200	0,503	0,296
31.	Papua	1,000	1,000	0,383	0,149	0,206	0,499	0,540
32.	Maluku Utara	0,460	0,761	0,288	0,101	0,156	0,379	0,358
33.	Papua Barat	0,226	1,000	0,756	1,000	0,968	1,000	0,825
<b>Mean Tertimbang</b>		<b>0,656</b>	<b>0,612</b>	<b>0,478</b>	<b>0,447</b>	<b>0,389</b>	<b>0,563</b>	<b>0,524</b>

Sumber: Hasan et al. (2018).

Secara keseluruhan, tingkat efisiensi koperasi berfluktuatif selama periode 2010-2015. Sebagai contoh, koperasi di provinsi Jawa Tengah mencatat nilai indeks 1,000 pada 2010 dan 2012, tetapi pada 2011, 2013, 2014, dan 2015 nilai efisiensi turun menjadi di bawah 1,000. Temuan ini menyiratkan bahwa tingkat efisiensi koperasi telah berubah dari sepenuhnya efisien menjadi tidak efisien. Berbeda dengan koperasi di provinsi Jawa Tengah, koperasi di Nusa Tenggara Timur dan Lampung telah menunjukkan peningkatan tingkat efisiensinya. Rata-rata, tingkat efisiensinya meningkat 49% selama periode 2010-2015. Demikian pula, koperasi di provinsi Papua Barat, Kepulauan Riau, dan Sumatera Selatan memiliki peningkatan rata-rata tingkat efisiensinya sekitar 30% selama periode penelitian. Perubahan input modal sendiri, modal eksternal, dan anggota koperasi berkontribusi pada perubahan tingkat efisiensi mereka.

Selama periode 2010-2015, hanya koperasi di 14 provinsi yang mencatat tingkat efisiensi di atas rata-rata koperasi nasional (yaitu, 52,4%). Ini termasuk koperasi di Sumatera Utara (66,9%), Bengkulu (57,1), Lampung (61,2%), Bangka Belitung (100%), Kepulauan Riau (72,3), DKI Jakarta (100%), Jawa Barat (76,5%), Jawa Timur (100%), Banten (67,5%), Bali (54,1%), Sulawesi Selatan (57,0%), Sulawesi Barat (100%), Papua (54,0%), dan Papua Barat (82,5%). Sementara itu, koperasi di 19 provinsi lainnya di seluruh Indonesia mencatat tingkat efisiensi yang lebih rendah mulai dari 5,50% (koperasi di Sulawesi Utara) menjadi 51,8% (koperasi di Kalimantan Timur). Temuan rendahnya tingkat efisiensi koperasi di Indonesia ini didukung oleh penelitian sebelumnya (Sulikah, 2010, Wirnoto, 2011, dan Syamni dan Majid, 2016) yang mendokumentasikan tingkat efisiensi yang rendah untuk



koperasi di Kabupaten Klaten, Kota Pekalongan, dan Kota Lhokseumawe.

Selanjutnya, Tabel 2 melaporkan temuan nilai perubahan Produktivitas Faktor Total (TFPch) koperasi di 33 provinsi di Indonesia selama periode 2010-2015 dan komponen-komponennya. TFPch terdiri dari dua komponen, yaitu perubahan Efisiensi Teknis (TEch) dan perubahan Efisiensi (EFch). Selanjutnya, temuan dari EFch, yang selanjutnya didekomposisi menjadi perubahan Efficiensi (PEch) dan perubahan Effisieni Skala (SEch) juga dilaporkan. Perlu dicatat di sini bahwa nilai TFP kurang dari 1,000 menunjukkan penurunan tingkat produktivitas, nilai TFP sama dengan 1,000 menunjukkan tidak ada perubahan tingkat produktivitas, dan nilai TFP lebih besar dari 1,000 menunjukkan peningkatan tingkat produktivitas koperasi.

Seperti diilustrasikan dalam Tabel 2, rata-rata tertimbang produktivitas koperasi secara nasional selama periode 2010-2015 adalah 1,099, menunjukkan tren peningkatan kinerja koperasi di Indonesia hanya sebesar 9,9%. Koperasi di provinsi Bangka Belitung mencatat kinerja terendah dengan penurunan produktivitas rata-rata 24,4%, sementara itu koperasi dengan peningkatan produktivitas tertinggi dialami oleh koperasi di provinsi Nusa Tenggara Timur dengan rata-rata peningkatan sebesar 49,9%. Selain itu, koperasi dari lima provinsi (yaitu, Bangka Belitung, Kalimantan Tengah, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, dan Bali) mencatat nilai TFP negatif, yang menunjukkan penurunan kinerja mereka selama periode 2010-2015.

**Tabel 2. Total Factor Productivity Koperasi di Indonesia**

	<b>Provinsi</b>	<b>TFPch</b>	<b>EFch</b>	<b>Tech</b>	<b>PEch</b>	<b>SEch</b>
1.	Aceh	1,025	0,877	1,169	0,903	0,971
2.	Sumatra Utara	1,215	1,058	1,148	1,084	0,976
3.	Sumatra Barat	1,047	0,855	1,225	0,859	0,996
4.	Riau	1,076	0,995	1,081	1,004	0,991
5.	Jambi	1,107	1,012	1,094	1,018	0,994
6.	Sumatra Selatan	1,319	1,189	1,109	1,188	1,000
7.	Bengkulu	1,119	0,989	1,132	0,972	1,018
8.	Lampung	1,496	1,227	1,219	1,219	1,007
9.	Bangka Belitung	0,756	0,854	0,885	1,000	0,854
10.	Kepulauan Riau	1,334	1,063	1,255	1,028	1,034
11.	DKI Jakarta	1,304	1,000	1,304	1,000	1,000
12.	Jawa Barat	1,103	0,846	1,304	0,799	1,058
13.	Jawa Tengah	1,063	0,700	1,518	0,645	1,086
14.	DI Yogyakarta	1,107	0,926	1,195	0,975	0,950
15.	Jawa Timur	1,310	1,047	1,251	1,000	1,047
16.	Banten	1,066	0,934	1,142	0,926	1,008
17.	Bali	0,988	0,815	1,211	0,815	1,000
18.	Nusa Tenggara Barat	1,079	1,016	1,062	1,030	0,986
19.	Nusa Tenggara Timur	1,499	1,208	1,241	1,216	0,994
20.	Kalimantan Barat	1,046	0,855	1,223	0,869	0,984
21.	Kalimantan Tengah	0,820	0,710	1,155	0,712	0,997
22.	Kalimantan Selatan	1,073	0,943	1,138	0,952	0,991
23.	Kalimantan Timur	1,095	1,042	1,051	1,037	1,004
24.	Sulawesi Utara	1,066	0,961	1,109	1,007	0,954
25.	Sulawesi Tengah	1,032	0,928	1,112	0,927	1,001
26.	Sulawesi Selatan	1,125	0,963	1,169	0,963	0,999
27.	Sulawesi Tenggara	0,820	0,746	1,098	0,765	0,976
28.	Gorontalo	0,930	0,929	1,001	0,978	0,950
29.	Sulawesi Barat	1,040	0,855	1,216	1,000	0,855
30.	Maluku	1,156	0,940	1,231	0,975	0,964
31.	Papua	1,021	0,838	1,218	0,870	0,963
32.	Maluku Utara	1,066	0,924	1,154	0,962	0,961
33.	Papua Barat	1,395	1,363	1,023	1,347	1,012
	<b>Mean Tertimbang</b>	<b>1,099</b>	<b>0,948</b>	<b>1,160</b>	<b>0,961</b>	<b>0,986</b>

Sumber: Hasan et al. (2018).

Keterangan: TFPch = perubahan produktivitas faktor total; EFch = perubahan efisiensi; PEch = perubahan efisiensi murni; dan SEch = perubahan efisiensi skala.





Selanjutnya, koperasi dari 19 provinsi mencatat nilai TFP yang lebih rendah dari rata-rata nasional. Ini termasuk koperasi di provinsi Bangka Belitung, Kalimantan Tengah, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, dan Bali, Papua, Aceh, Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Kalimantan Barat, Sumatera Barat, Jawa Tengah, Banten, Sulawesi Utara, Maluku Utara, Kalimantan Selatan, Kepulauan Riau, Nusa Tenggara Barat, dan Kalimantan Timur. Sementara itu, sisanya sebanyak 14 koperasi di provinsi Nusa Tenggara Timur, Lampung, Papua Barat, Kepulauan Riau, Sumatera Selatan, Jawa Timur, DKI Jakarta, Sumatera Utara, Maluku, Sulawesi Selatan, Bengkulu, Daerah Istimewa Yogyakarta, Jambi, dan Jawa Barat mencatat nilai TFP yang lebih tinggi dari rata-rata nasional. Hanya koperasi di provinsi Bangka Belitung yang menunjukkan tren TFP negatif dan komponennya, lima koperasi lainnya di provinsi Lampung, Kepulauan Riau, Kalimantan Timur, dan Papua Barat mengalami tren TFP positif beserta komponennya.

Untuk mengidentifikasi komponen TFP mana yang berkontribusi terhadap perubahan produktivitas koperasi, tingkat perubahan efisiensi (EFch) dan perubahan efisiensi teknis (TEch), pada gilirannya, dilaporkan di sini. Dalam hal perubahan efisiensi, koperasi dari provinsi Jawa Tengah dan Papua Barat tercatat mengalami penurunan efisiensi terburuk dan peningkatan efisiensi tertinggi masing-masing sebesar -30,0% dan 36,3%. Di seluruh provinsi, koperasi di Indonesia menunjukkan perubahan efisiensi negatif, rata-rata, sebesar -5,2%. Ini menunjukkan bahwa, secara nasional, koperasi di Indonesia telah mengalami penurunan tingkat efisiensi. Ketidakmampuan manajemen koperasi dalam mengombinasikan input dengan tepat untuk menghasilkan

output maksimum adalah penyebab utama rendahnya kinerja koperasi selama periode 2010-2015 secara nasional.

Secara lebih rinci, sekitar 67% koperasi mengalami penurunan tingkat efisiensi. Table 2 mendokumentasikan bahwa koperasi dari 22 provinsi mengalami tren EFch negatif. Koperasi ini berasal dari provinsi Jawa Tengah, Kalimantan Tengah, Sulawesi Tenggara, Bali, Papua, Jawa Barat, Bangka Belitung, Sumatera Barat, Kalimantan Barat, Sulawesi Barat, Aceh, Maluku Utara, Daerah Istimewa Yogyakarta, Sulawesi Tengah, Gorontalo, Banten, Maluku, Kalimantan Selatan, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, Bengkulu, dan Kepulauan Riau. Hanya koperasi dari provinsi DKI Jakarta yang ditemukan tidak memiliki perubahan dalam tingkat efisiensinya. Sementara itu, koperasi dari 10 provinsi lainnya (yaitu, Papua Barat, Lampung, Nusa Tenggara Timur, Sumatera Selatan, Kepulauan Riau, Sumatera Utara, Jawa Timur, Kalimantan Timur, Nusa Tenggara Barat, dan Jambi) menunjukkan perubahan positif dalam tingkat efisiensi. Singkatnya, dari koperasi di 33 provinsi, hanya koperasi dari 15 provinsi yang mencatat peningkatan tingkat efisiensi di atas rata-rata nasional, sementara 18 koperasi lainnya mengalami peningkatan efisiensi yang lebih rendah dari rata-rata nasional.

Untuk mengidentifikasi lebih lanjut sub-komponen EFch mana [yaitu, perubahan Efisiensi Murni (PEch) atau Perubahan Efisiensi Skala (SEch)] yang berkontribusi pada perubahan efisiensi, kita dapat merujuk pada perubahan efisiensi murni dan efisiensi skala. Hasil analisis menunjukkan bahwa PEch dan SEch berkontribusi terhadap penurunan EFch koperasi di Indonesia, masing-masing, sebesar -3,9% dan -1,4%. Ini menunjukkan bahwa ketidakmampuan koperasi untuk secara tepat mengkombinasi



input secara tepat untuk menghasilkan keuntungan maksimum dan mayoritas ukuran koperasi di Indonesia yang kecil telah menjadi penyumbang utama rendahnya tingkat efisiensi koperasi di Indonesia. Koperasi di Indonesia mengalami *diseconomies scale*, sehingga mereka harus mempertimbangkan untuk menggabungkan beberapa koperasi kecil menjadi yang lebih besar, sebagai upaya untuk mengurangi biaya operasi mereka.

Secara lebih rinci, koperasi di provinsi Jawa Tengah dan Papua Barat tercatat memiliki perubahan efisiensi murni terendah dan tertinggi masing-masing sebesar -35,5% dan 34,7%. Koperasi dari 18 provinsi (yaitu, Jawa Tengah, Kalimantan Tengah, Sulawesi Tenggara, Jawa Barat, Bali, Sumatra Barat, Kalimantan Barat, Papua, Aceh, Banten, Sulawesi Tengah, Kalimantan Selatan, Maluku Utara, Sulawesi Selatan, Sulawesi Selatan, Bengkulu, Khusus Wilayah Yogyakarta, Maluku, dan Gorontalo) mencatat perubahan efisiensi murni negatif, sedangkan koperasi dari 11 provinsi lainnya (Papua Barat, Lampung, Nusa Tenggara Timur, Sumatera Selatan, Sumatera Utara, Kalimantan Timur, Nusa Tenggara Barat, Kepulauan Riau, Jambi, Sulawesi Utara, dan Kepulauan Riau) mencatat perubahan efisiensi murni positif. Namun, koperasi dari tiga provinsi (yaitu, Bangka Belitung, DKI Jakarta, Jawa Timur, dan Sulawesi Barat) ditemukan tidak memiliki perubahan pada efisiensi murninya, ditandai dengan nilai PEch sama dengan 1,000.

Secara keseluruhan, koperasi dari 12 provinsi (yaitu, Jawa Tengah, Kalimantan Tengah, Sulawesi Tenggara, Jawa Barat, Bali, Sumatera Barat, Kalimantan Barat, Papua, Aceh, Banten, Sulawesi Tengah, dan Kalimantan Selatan) berkinerja lebih

buruk dibandingkan dengan rata-rata nasional, sedangkan koperasi dari 21 provinsi lainnya (yaitu, Papua Barat, Lampung, Nusa Tenggara Timur, Sumatera Selatan, Sumatera Utara, Kalimantan Timur, Nusa Tenggara Barat, Kepulauan Riau, Jambi, Sulawesi Utara, Kepulauan Riau, Sulawesi Barat, Jawa Timur, DKI Jakarta, Bangka Belitung, Gorontalo, Maluku, Daerah Istimewa Yogyakarta, Bengkulu, Sulawesi Selatan, dan Maluku Utara) terbukti memiliki kinerja lebih baik dari rata-rata nasional.

Lebih lanjut, sub-komponen terakhir dari perubahan efisiensi adalah perubahan efisiensi skala (SEch) juga terbukti berkontribusi terhadap memperburuknya perubahan tingkat efisiensi koperasi di Indonesia selama periode 2010-2015 dengan rata-rata -1,4%. Koperasi di provinsi Bangka Belitung mencatat inefisiensi skala terbesar (-14,6%), sedangkan koperasi dari provinsi Jawa Tengah mencatat efisiensi skala terbesar (8,6%). Selain itu, koperasi dari 20 provinsi lainnya menunjukkan perubahan efisiensi skala negatif, tiga provinsi tidak berubah, dan koperasi dari 10 provinsi lainnya mengalami perubahan efisiensi skala positif. Koperasi dengan perubahan efisiensi skala negatif berasal dari provinsi Bangka Belitung, Sulawesi Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta, Gorontalo, Sulawesi Utara, Maluku Utara, Papua, Maluku, Aceh, Sumatera Utara, Sulawesi Tenggara, Kalimantan Barat, Barat Nusa Tenggara, Kepulauan Riau, Kalimantan Selatan, Jambi, dan Nusa Tenggara Timur, Sumatera Barat, Kalimantan Tengah, dan Sulawesi Selatan. Koperasi yang tidak mencatat perubahan dalam SEch adalah berasal dari provinsi Sumatra Selatan, DKI Jakarta, dan Bali. Akhirnya, koperasi yang mengalami perubahan efisiensi skala positif adalah dari Jawa Tengah, Jawa Barat, Jawa Timur, Kepulauan



Riau, Bengkulu, Papua Barat, Banten, Lampung, Kalimantan Timur, dan Sulawesi Tengah.

Dibandingkan dengan nilai rata-rata SEch, koperasi Indonesia yang berlokasi di 12 provinsi (yaitu, Bangka Belitung, Sulawesi Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta, Gorontalo, Sulawesi Utara, Maluku Utara, Papua, Maluku, Aceh, Sumatera Utara, Sulawesi Tenggara, dan Kalimantan Barat) ditemukan memiliki inefisiensi skala yang lebih tinggi, sedangkan koperasi dari 20 provinsi lainnya (yaitu Jawa Tengah, Jawa Barat, Jawa Timur, Kepulauan Riau, Bengkulu, Papua Barat, Banten, Lampung, Kalimantan Timur, Sulawesi Tengah, Bali, DKI Jakarta, Sumatra Selatan, Sulawesi Selatan, Kalimantan Tengah, Sumatra Barat, Nusa Tenggara Timur, Jambi, Kalimantan Selatan, dan Kepulauan Riau) ditemukan mengalami efisiensi skala yang lebih tinggi. Namun, koperasi dari provinsi Nusa Tenggara Barat ditemukan tidak mengalami perubahan dalam SEch-nya, yang ditunjukkan oleh nilai SEch untuk 1,000.

Komponen perubahan TFP berikutnya adalah perubahan Efisiensi Teknis (TEch). Seperti ditunjukkan pada Tabel 2, rata-rata koperasi di Indonesia mengalami peningkatan efisiensi teknis sebesar 16,0% selama periode 2010-2015. Ini menunjukkan bahwa kemajuan teknis ditemukan sebagai kontribusi utama untuk peningkatan TFP koperasi secara nasional. Adopsi kemajuan teknologi informasi dan komunikasi oleh koperasi, seperti penjualan online dan transaksi online diyakini telah berkontribusi pada peningkatan TFP koperasi.

Secara lebih rinci, koperasi di provinsi Bangka Belitung telah mengalami penurunan efisiensi teknis tertinggi (-11,5%), sedangkan koperasi di provinsi Jawa Tengah telah menunjukkan

peningkatan efisiensi teknis tertinggi (51,8%). Secara keseluruhan, selain koperasi di provinsi Bangka Belitung yang mencatat TEch negatif, semua koperasi di 31 provinsi lainnya ditemukan TFPch positif. Selain itu, koperasi dari 17 provinsi (yaitu, Bangka Belitung, Gorontalo, Papua Barat, Kalimantan Timur, Nusa Tenggara Barat, Kepulauan Riau, Jambi, Sulawesi Tenggara, Sumatera Selatan, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Bengkulu, Kalimantan Selatan, Banten, Sumatera Utara, Maluku Utara, dan Kalimantan Tengah) ditemukan memiliki TFPch yang lebih rendah dari rata-rata nasional (16,0%), sedangkan koperasi di 16 provinsi lainnya memiliki TFPch di atas rata-rata nasional. Koperasi ini terdapat di provinsi Jawa Tengah, Jawa Barat, DKI Jakarta, Kepulauan Riau, Jawa Timur, Nusa Tenggara Timur, Maluku, Sumatera Barat, Kalimantan Barat, Lampung, Papua, Sulawesi Barat, Bali, Daerah Istimewa Yogyakarta, Sulawesi Selatan, dan Aceh.

### **Simpulan dan Rekomendasi Kebijakan**

Secara nasional, selama periode 2010-2015, koperasi di Indonesia sangat tidak efisien. Koperasi di Indonesia beroperasi dengan tingkat inefisiensi 34,4% pada tahun 2010, 38,8% pada tahun 2011, 52,2% pada tahun 2012, 52,3% pada tahun 2013, 61,1% pada tahun 2014, dan 43,7% pada tahun 2015. Secara keseluruhan, koperasi di 33 provinsi di Indonesia mencatat tingkat inefisiensi 47,6% selama tahun 2010-2015. Ini menunjukkan bahwa koperasi di Indonesia harus menaikkan tingkat efisiensinya sebesar 52,4% agar sepenuhnya beroperasi secara efisien. Ditinjau dari tingkat total produktivitas, dari keseluruhan koperasi yang terdapat di 33 provinsi di Indonesia, hanya koperasi di 14 provinsi yang telah mengalami peningkatan



produktivitas. Koperasi di provinsi Nusa Tenggara Timur tercatat sebagai koperasi yang mengalami tingkat peningkatan produktivitas tertinggi, yaitu sebesar 49,9%, sedangkan koperasi di provinsi Bangka Belitung tercatat sebagai koperasi yang mengalami penurunan produktivitas tertinggi, yaitu sebesar -24,4%. Secara keseluruhan, tingkat produktivitas koperasi hanya meningkat sebesar 9,9%. Peningkatan efisiensi teknis ditemukan sebagai penyumbang utama terhadap peningkatan produktivitas koperasi di Indonesia.

Dalam rangka mewujudkan koperasi sebagai pilar dan tulang punggung perekonomian berbasis kerakyatan di Indonesia, maka upaya peningkatan tingkat efisiensi dan produktivitas koperasi mutlak harus dilakukan. Berikut ini beberapa rekomendasi kebijakan strategis yang dapat diambil pemerintah dalam upaya meningkatkan produktivitas koperasi di Indonesia.

- 1) Peningkatan tata kelola koperasi dengan memaksimalkan penggunaan sumber daya manusia koperasi. *Training* berbasis tata kelola harus dilakukan secara regular agar pengelola koperasi dapat mengelola koperasi secara profesional.
- 2) Peningkatan budaya bisnis, keterampilan manajerial, dan naluri kewirausahaan di kalangan pengelola koperasi melalui berbagai program training dan edukasi bisnis koperasi profesional perlu dilakukan secara regular dan berkelanjutan. Mereka harus dididik untuk menjalankan peran mereka dan memahami struktur tata kelola koperasi.

- 3) Optimalisasi penggunaan modal koperasi, baik modal internal maupun modal eksternal. Selain itu, pemerintah harus mendukung koperasi untuk menjadi pilar dan tulang punggung nyata perekonomian nasional, sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, melalui bantuan keuangan dan manajerial. Modal koperasi harus dialokasikan untuk kegiatan bisnis produktif yang didukung oleh partisipasi aktif para anggota koperasi dalam setiap kegiatan koperasi. Partisipasi aktif anggota dan persepsi publik tentang peran koperasi juga harus ditingkatkan.
- 4) Agar tidak terjadinya perbedaan tingkat efisiensi dan produktivitas yang mencolok antar jenis koperasi di berbagai daerah di Indonesia, maka pemerintah melalui Kementerian Koperasi dan UKM Indonesia harus merancang kebijakan yang tepat sesuai dengan permasalahan yang dihadapi masing-masing koperasi dengan tingkat produktivitas yang berbeda. Koperasi yang memiliki tingkat produktivitas yang rendah dapat melakukan *benchmarking* untuk mempelajari dan sekaligus mengadopsi *best practices* pada koperasi yang memiliki produktivitas yang tinggi.
- 5) Memilih dan memberikan penghargaan kepada koperasi dengan produktivitas tertinggi dan sekaligus dijadikan 'koperasi model' untuk dapat ditiru model pengelolaannya oleh koperasi-koperasi lainnya di Indonesia baik pada level propinsi maupun level nasional.





- 6) Skema remunerasi untuk pengelola manajemen koperasi perlu dievaluasi kembali dan ditingkatkan menjadi kompensasi berbasis kinerja yang lebih berkeadilan dan paket promosi yang menarik. Adopsi akad-akad bisnis syariah dalam setiap kegiatan koperasi dapat menawarkan skema remunerasi yang lebih berkeadilan.
- 7) Perubahan efisiensi murni dan efisiensi skala menjadi penyumbang utama terhadap penurunan efisiensi koperasi di Indonesia, masing-masing, sebesar -3,9% dan -1,4%. Ini menunjukkan bahwa ketidakmampuan koperasi dalam mengkombinasi input secara tepat untuk menghasilkan keuntungan maksimum dan mayoritas ukuran koperasi di Indonesia yang sangat kecil telah menjadi penyumbang utama rendahnya tingkat efisiensi koperasi di Indonesia. Koperasi di Indonesia mengalami *diseconomies scale*, sehingga mereka harus mempertimbangkan untuk menggabungkan beberapa koperasi kecil menjadi yang lebih besar, sebagai upaya untuk mengurangi biaya operasi mereka.
- 8) Secara nasional, koperasi di Indonesia telah mencatat peningkatan efisiensi teknis sebesar 16,0% selama periode 2010-2015. Ini menunjukkan bahwa kemajuan teknis ditemukan sebagai kontribusi utama untuk peningkatan total produktivitas koperasi secara nasional. Adopsi kemajuan teknologi informasi dan komunikasi oleh koperasi, seperti penjualan online dan transaksi online telah berkontribusi pada peningkatan produktivitas koperasi. Oleh karena itu, koperasi harus didorong untuk mengadopsi kemajuan teknologi informasi dan

komunikasi dalam setiap kegiatan bisnis koperasi. Koperasi perlu didorong untuk menawarkan produk dan jasa berbasis online dan digitaliasi.

- 9) Pemerintah perlu mereviu kebijakan-kebijakan penguatan koperasi yang sudah ada di semua provinsi secara nasional agar tidak tumpah tindih, namun saling menguatkan peningkatan efisiensi dan produktivitas koperasi di Indonesia. Penguatan dan penegakan regulasi koperasi harus diperketat sehingga semua koperasi patuh pada prinsip-prinsip perkoperasian.
- 10) Sektor swasta harus didorong oleh pemerintah untuk bekerja bersama dengan koperasi. Pemerintah dapat menyediakan insentif-insentif bisnis menarik, seperti insentif pajak kepada sektor swasta yang bermitra dengan koperasi.
- 11) Dalam rangka mewujudkan koperasi sebagai pilar ekonomi kerakyatan yang lebih berkeadilan melalui peningkatan efisiensi dan produktivitas koperasi, pengadopsian nilai-nilai syariah dalam setiap aktivitas koperasi diyakini menjadi salah satu solusi strategis. Nilai-nilai yang diusung koperasi syariah, seperti *ta'awun* (kerja sama), keadilan, kesetaraan, *ukhuwah* (persaudaraan), bebas dari unsur riba, *gharar* (ketidakpastian), *maysir* (perjudian), dan unsur-unsur eksploitatif lainnya menjadikan koperasi syariah lebih berpotensi dalam mewujudkan masyarakat Indonesia yang lebih sejahtera dan menikmati pembangunan ekonomi yang lebih berkeadilan. Lebih-lebih lagi, Masterplan Ekonomi Syariah Indonesia 2019-2024 telah menjadikan Usaha



Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM), termasuk koperasi sebagai salah satu lembaga yang menjadi prioritas untuk dikembangkan berbasis ekonomi syariah.

### Daftar Pustaka

- Azhari., Syechalad, M. N., Hasan, I. & Majid, M. S. A. (2017). The Role of Co-operative in the Indonesian Economy. *International Journal of Humanities and Social Science Invention*, 10(6), pp. 43–46.
- Coelli, T. (1996). A guide to DEAP version 2.1 data envelopment analysis (computer) program. *CEPA Working Paper 96/98*. Armdale: University of New England, CEPA.
- Fare, R., Shawna, G., Bjorn, L. & Ross, P. (1989) Productivity development in Swedish hospitals: A Malmquist output index approach. *Mimeo*.
- Gómez, E. G. (2006). Productivity and efficiency analysis of horticultural Co-operatives. *Spanish Journal of Agricultural Research*, 3(4), pp. 191-201.
- Hasan, I., Azhari, A., & Abd Majid, M. S. (2018). How efficient and productive are co-operatives in Indonesia? Empirical evidence from data envelopment analysis. *Revesco-Revista De Estudios Cooperativos*, (128), pp. 149-172.
- International Co-Operative Alliance. (2017). *The 6<sup>th</sup> Annual World Co-operative Monitor. International Co-operative Alliance's 2017 Global Conference and General Assembly*, Kuala Lumpur, 16 November.
- Jayamaha, A. & Mula, J. M. (2010). *Financial Practices and Efficiency of Co-operative Rural Banks In Sri Lanka*. Sri Lanka: ICBI 2010-University of Kelaniya.
- Kementerian Koperasi dan UKM. (2016). *Revitalisasi Koperasi Dan UKM Menuju kesejahteraan Rakyat. Kinerja Kementerian Koperasi dan UKM Tahun 2015*. Jakarta: Kemenkop.
- Kementerian Koperasi dan UKM. (2017) Laporan Tahunan. Diakses dari <http://www.depkop.go.id/berita-informasi/data-informasi/laporan-tahunan/>.
- Pemerintah Republik Indonesia. (1992). *Undang-Undang Koperasi No. 25 tentang Koperasi*. Jakarta: State Secretariat.
- Pemerintah Republik Indonesia. (1995). *Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: State Secretariat.
- Sulikhah, S. (2010). Analisis Efisiensi Koperasi Pegawai Negeri Republik Indonesia Kabupaten Klaten. *Skripsi*. Universitas Sebelas Maret.
- Syamni, G. & Majid, M. S. A. (2016). Efficiency of saving and credit co-operative units in North Aceh Indonesia, *Signifikan: Jurnal Ilmu Ekonomi*, 2(5), pp. 99 - 118.
- Wirnoto, W. (2011). Analisis efisiensi koperasi pegawai negeri Republik Indonesia Kota Pekalongan pada tahun 2011 dengan metode data envelopment analysis. *Skripsi* Surakarta: Universitas Sebelas Maret.





# ANALISIS FAKTOR-FAKTOR PENENTU PENGANGGURAN TERBUKA DI INDONESIA

**Mohammad Ahlis Djirimu, SE., DEA., Ph.D**

*Ekonom Kementerian Keuangan Provinsi Sulawesi Tengah*

## **Latar Belakang**

Penduduk usia 15 tahun ke atas dikelompokkan menjadi Angkatan Kerja dan Bukan Angkatan Kerja. Angkatan Kerja adalah mereka yang telah bekerja dan mereka yang sedang mencari pekerjaan dan/atau pengangguran. Sedangkan Bukan Angkatan Kerja adalah mereka yang masih bersekolah dan/atau kuliah, ibu rumah tangga, penerima pensiun, transfer dan bantuan sosial, bunga deposito, dan lain-lain yang merupakan penghasilan di luar pasar kerja. Pada Agustus 2018, tingkat pengangguran terbuka mencapai 5,34 persen meningkat dari Februari 2018 yang mencapai 5,13 persen.

Pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu indikator yang amat penting dalam menilai kinerja suatu perekonomian, terutama untuk melakukan analisis tentang hasil pembangunan ekonomi yang telah dilaksanakan suatu negara atau suatu daerah. Pembangunan ekonomi adalah sebuah proses multidimensi yang melibatkan perubahan-perubahan besar dalam struktur sosial, sikap masyarakat, dan kelembagaan

nasional, seperti halnya percepatan pertumbuhan ekonomi, pengurangan ketidakmerataan dan pemberantasan kemiskinan mutlak (Todaro dan Smith; 2006). Pertumbuhan ekonomi tanpa dibarengi dengan penambahan kesempatan kerja akan mengakibatkan ketimpangan dalam pembagian dari penambahan pendapatan tersebut (*ceteris paribus*), yang selanjutnya akan menciptakan suatu kondisi pertumbuhan ekonomi dengan peningkatan kemiskinan.

Berdasarkan data BPS menunjukkan jumlah penduduk Indonesia yang mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Dimulai pada Tahun 1980 sebesar 146.777.000 jiwa sampai pada Tahun 2007 sebesar 224.904.000 jiwa (BPS, 1980 dan 2007). Kenaikan tersebut juga diikuti oleh kenaikan jumlah pengangguran. Hal ini menunjukkan kenaikan jumlah penduduk tidak terserap ke lapangan pekerjaan sehingga jumlah pengangguran pun naik.

Pengangguran di Indonesia menjadi masalah yang terus-menerus membengkak. Sebelum krisis ekonomi Tahun 1997, tingkat pengangguran di Indonesia pada umumnya di bawah 5 persen dan pada Tahun 1997 sebesar 4,68 persen. Tingkat pengangguran sebesar 4,68 persen masih merupakan pengangguran dalam skala yang wajar. Di negara maju, tingkat penganggurannya biasanya berkisar antara 2-3 persen. Hal ini disebut Tingkat Pengangguran Alamiah. Tingkat pengangguran alamiah adalah suatu tingkat pengangguran yang alamiah dan tak mungkin dihilangkan. Artinya jika tingkat pengangguran paling tinggi 2-3 persen itu berarti bahwa perekonomian dalam kondisi penggunaan tenaga kerja penuh (*full employment*) (Todaro & Smith; 2006).



## Tinjauan Pustaka

Dalam Makro Ekonomi, ada berbagai macam faktor yang mempengaruhi tingkat pengangguran. Beberapa di antaranya adalah tingkat inflasi, tingkat inflasi dan tingkat upah. Inflasi merupakan suatu kecenderungan meningkatnya harga-harga barang dan jasa secara umum dan terus-menerus. Menurut Mankiw (2017), inflasi adalah proses kenaikan harga-harga umum barang-barang secara terus-menerus. Inflasi sebagai proses kenaikan harga-harga yang berlaku dalam suatu perekonomian. Berdasarkan definisi mengenai inflasi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa inflasi merupakan kecenderungan naiknya harga barang secara umum dan terjadi secara terus-menerus. Inflasi tarikan permintaan (*demand-pull inflation*), yaitu inflasi ini biasanya terjadi pada masa perekonomian berkembang dengan pesat. Kesempatan kerja yang tinggi menciptakan tingkat pendapatan yang tinggi dan selanjutnya menimbulkan pengeluaran yang melebihi kemampuan ekonomi mengeluarkan barang dan jasa. Sedangkan Inflasi desakan biaya (*cost-push inflation*), yaitu Inflasi yang berlaku pada masa perekonomian berkembang dengan pesat dan tingkat pengangguran sangat rendah. Apabila perusahaan-perusahaan masih menghadapi permintaan yang bertambah, mereka akan berusaha menaikkan produksi dengan cara memberikan gaji dan upah yang lebih tinggi kepada pekerjanya. Langkah ini membuat biaya produksi meningkat, yang akhirnya menyebabkan kenaikan harga berbagai barang. Pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu tolok ukur untuk menilai perkembangan ekonomi suatu negara. Sayangnya, karena ketidakseragam data inflasi, maka dalam penelitian ini, data inflasi masing-masing 34 provinsi tidak dimasukkan.

Pertumbuhan ekonomi adalah suatu kondisi terjadinya perkembangan GNP potensial yang mencerminkan adanya pertumbuhan output perkapita dan meningkatnya standar hidup masyarakat. Pertumbuhan ekonomi berarti perkembangan fiskal produksi barang dan jasa yang berlaku di suatu negara. Sedangkan menurut Samuelson dan Nordhaus (2004: 249) pertumbuhan ekonomi adalah gambaran ekspansi GDP potensial atau output nasional negara, sehingga dapat disimpulkan bahwa pertumbuhan ekonomi merupakan suatu proses peningkatan pendapatan nasional suatu negara dalam waktu tertentu atau periode tertentu. Teori Schumpeter menekankan tentang pentingnya peranan pengusaha di dalam mewujudkan pertumbuhan ekonomi. Schumpeter menyatakan makin tinggi tingkat kemajuan suatu ekonomi semakin terbatas kemungkinan untuk mengadakan inovasi, maka pertumbuhan ekonomi akan menjadi bertambah lambat jalannya. Pada akhirnya akan tercapai tingkat “keadaan tidak berkembang” atau *“stationary state”*. Pengangguran menjelaskan pengangguran adalah suatu keadaan di mana seseorang tergolong dalam angkatan kerja ingin mendapatkan pekerjaan, tetapi belum dapat memperolehnya. Pengangguran adalah orang yang tidak mempunyai pekerjaan atau tidak mempunyai penghasilan. Pengangguran adalah ketidakmampuan angkatan kerja untuk memperoleh pekerjaan sesuai dengan yang mereka butuhkan atau mereka inginkan. Jadi, dapat disimpulkan pengangguran adalah suatu kondisi di mana seseorang yang sudah tergolong angkatan kerja belum mendapat pekerjaan dan berusaha mencari pekerjaan.

Teori yang menjelaskan hubungan antara inflasi dan pengangguran adalah Kurva Philips. Kurva Philips menyatakan





terdapat *trade off* antara inflasi dengan pengangguran, yakni apabila tingkat inflasi tinggi, maka pengangguran rendah. Inflasi terjadi ketika tingkat harga umum naik (Samuelson dan Nordhaus, 2004: 381). Sedangkan hubungan antara pertumbuhan ekonomi dengan pengangguran dijelaskan dalam hukum Okun yang menyatakan bahwa setiap penurunan dua persen GDP yang berhubungan dengan GDP potensial, angka pengangguran meningkat sekitar satu persen (Samuelson dan Nordhaus, 2004: 365).

## **2.1. Ketenagakerjaan**

Untuk keperluan analisis ketenagakerjaan, secara garis besar penduduk suatu negara dibedakan menjadi dua golongan yaitu tenaga kerja dan bukan tenaga kerja. Tenaga kerja ialah penduduk yang berumur di dalam batas usia kerja. Batasan usia kerja berbeda-beda antara negara yang satu dengan yang lain. Batas usia kerja yang dianut oleh Indonesia ialah minimum 15 tahun, tanpa batas umur maksimum (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan). Jadi, setiap orang atau semua penduduk yang sudah berusia 15 tahun tergolong sebagai tenaga kerja. India menggunakan rentang usia 14 sampai dengan 60 tahun sebagai batas usia kerja. Di Amerika Serikat batas minimum usia kerja adalah 16 tahun, juga tanpa batas usia maksimum. Batas usia kerja versi Bank Dunia adalah antara 15 hingga 64 tahun.

### **2.1.1. Konsep dan Definisi Ketenagakerjaan**

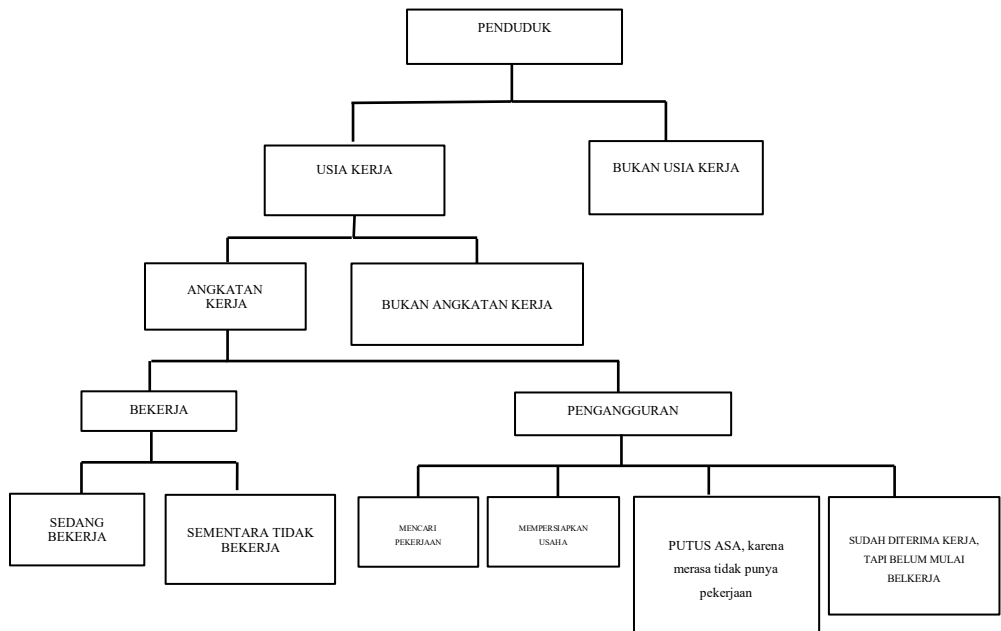
Tenaga kerja dikelompokkan menjadi dua yaitu angkatan kerja dan bukan angkatan kerja. Angkatan kerja adalah penduduk usia kerja yang bekerja, atau punya pekerjaan namun sementara

tidak bekerja dan pengangguran. Sedangkan yang termasuk bukan angkatan kerja adalah penduduk usia kerja yang masih sekolah, mengurus rumah tangga atau melaksanakan kegiatan lainnya selain kegiatan pribadi (Badan Pusat Statistik, 2016: 7).

Selanjutnya, angkatan kerja dibedakan pula menjadi dua subkelompok yaitu bekerja dan pengangguran. Bekerja adalah orang-orang yang mempunyai pekerjaan, mencakup orang yang mempunyai pekerjaan dan (saat disensus atau survei) memang sedang bekerja, serta orang yang mempunyai pekerjaan namun untuk sementara waktu kebetulan sedang tidak bekerja. Yang terakhir ini misalnya petani yang sedang menanti panen atau wanita karir yang tengah menjalani cuti melahirkan. Badan Pusat Statistik mendefinisikan bekerja adalah kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh seseorang dengan maksud memperoleh atau membantu memperoleh pendapatan atau keuntungan. Paling sedikit 1 jam (tidak terputus) dalam seminggu yang lalu. Kegiatan tersebut termasuk pula kegiatan pekerja tak dibayar yang membantu dalam suatu usaha/kegiatan ekonomi. Adapun yang dimaksud dengan pengangguran adalah orang yang tidak mempunyai pekerjaan, lengkapnya orang yang tidak bekerja dan (masih/sedang) mencari pekerjaan. Diagram ketenagakerjaan dapat ditunjukkan pada gambar 2.1.



**Gambar 2.1.** Diagram Ketenagakerjaan



### 2.1.2. Pengertian pengangguran

Pengangguran merupakan suatu keadaan di mana seseorang yang tergolong dalam angkatan kerja ingin mendapatkan pekerjaan tetapi mereka belum dapat memperoleh pekerjaan tersebut. Pengangguran dapat terjadi disebabkan oleh ketidakseimbangan pada pasar tenaga kerja. Hal ini menunjukkan bahwa jumlah tenaga kerja yang ditawarkan melebihi jumlah tenaga kerja yang diminta.

Jumlah penduduk yang bertambah tiap tahunnya ternyata memiliki hubungan searah dengan jumlah pengangguran. Dengan bertambahnya jumlah penduduk akan mengakibatkan

bertambahnya jumlah pengangguran. Hal ini disebabkan kurangnya penyerapan tenaga kerja, sehingga hubungan antara kenaikan jumlah penduduk di Indonesia sangat kuat dengan kenaikan jumlah pengangguran.

Hubungan yang searah tersebut sesuai dengan teori pertumbuhan klasik, di mana penduduk yang sudah terlalu banyak, hukum hasil tambahan yang semakin berkurang akan mempengaruhi fungsi produksi, maka produksi marginal akan mengalami penurunan. Oleh karena itu, dengan adanya penambahan penduduk yang terlalu banyak, maka akan menurunkan kegiatan ekonomi, sehingga mengakibatkan penduduk bekerja. Hal tersebut mengindikasikan bertambahnya jumlah pengangguran.

Pengangguran merupakan keadaan di mana dalam sebuah masyarakat, sebagian warganya tidak mampu memasuki kesempatan kerja yang ada, sehingga ia tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan ekonominya. Secara alami pengangguran terjadi karena pada saat kesempatan kerja penuh (*full employment*) di mana 95 persen angkatan kerja dalam waktu tertentu sepenuhnya bekerja, angkatan kerja yang belum masuk dalam kesempatan kerja tersebut berarti menganggur. Pengangguran umumnya disebabkan karena jumlah angkatan kerja tidak sebanding dengan jumlah lapangan pekerjaan yang mampu menyerapnya. Pengangguran sering kali menjadi masalah dalam perekonomian karena dengan adanya pengangguran, produktivitas dan pendapatan masyarakat akan berkurang sehingga dapat menyebabkan timbulnya kemiskinan dan masalah-masalah sosial lainnya. Ada berbagai jenis pengangguran:



- 1) Pengangguran Friksional/*Frictional Unemployment*: Pengangguran friksional adalah pengangguran yang sifatnya sementara yang disebabkan adanya kendala waktu, informasi dan kondisi geografis antara pelamar kerja dengan pembuka lamaran pekerja penganggur yang mencari lapangan pekerjaan tidak mampu memenuhi persyaratan yang ditentukan pembuka lapangan kerja. Semakin maju suatu perekonomian suatu daerah akan meningkatkan kebutuhan akan sumber daya manusia yang memiliki kualitas yang lebih baik dari sebelumnya;
- 2) Pengangguran Musiman/*Seasonal Unemployment*: Pengangguran musiman adalah keadaan menganggur karena adanya fluktuasi kegiatan ekonomi jangka pendek yang menyebabkan seseorang harus menganggur. Contohnya seperti petani yang menanti musim tanam, tukang jualan durian yang menanti musim durian;
- 3) Pengangguran Siklikal. Pengangguran siklikal adalah pengangguran yang menganggur akibat imbas naik turun siklus ekonomi sehingga permintaan tenaga kerja lebih rendah daripada penawaran kerja.

Pengangguran di Indonesia paling banyak berada di perdesaan, bahkan berdasarkan sensus penduduk pada Tahun 1980 menunjukkan bahwa sekitar 80,5 persen angkatan kerja yang ada di Indonesia berada di perdesaan. Hal ini tidak lepas dari makin sempitnya lahan pertanian yang ada di perdesaan yang beralih fungsi. Padahal sektor pertanian merupakan sektor yang mampu menampung angkatan kerja di desa. Semakin sempitnya lahan pertanian yang ada di perdesaan ini juga tidak lepas dari sistem pewarisan dengan pembagian tanah yang dilakukan

petani perdesaan. Misal seorang petani mempunyai tanah seluas 1 ha dan dia mempunyai dua orang anak, maka masing-masing anak mereka akan memperoleh  $\frac{1}{2}$  ha sebagai harta waris nantinya dan ini akan dilakukan secara turun-menurun, sehingga pada suatu saat seorang akan mengolah pertanian yang sangat sempit. Dengan demikian, maka akan ada dua kemungkinan:

- 1) Orang tersebut tetap di desa, menyebabkan *disguised unemployment* jumlah tenaga kerja pada sektor pertanian di desa lebih besar daripada sumber daya dan faktor produksi, sehingga tenaga kerja pertanian menjadi setengah menganggur.
- 2) Mereka akan pergi dari desa menuju tempat lain untuk memperoleh pendapatan (urbanisasi) dan menciptakan rumah liar (ruli) seperti yang terlihat di Batam.

Selain itu, pertanian di daerah perdesaan juga masih bersifat *peasant* dan subsistensi. *Peasant* dan subsistensi merupakan gambaran tentang kondisi sosial masyarakat pedesaan. *Peasant* merupakan ketidakberhasilan yang kemudian menjadi kebiasaan dan melembaga menjadi tata nilai umum yang berlebih pada kekurangan. Sedangkan subsistensi merupakan kegiatan usaha tani yang hanya cukup untuk kepentingan makan saja yang sebenarnya merupakan ketidakberdayaan. Namun dengan rendahnya kualitas sumber daya lahan mengakibatkan tingginya tingkat biaya produksi yang harus dikeluarkan petani, proses produksi kurang efisien dan terjadi keterbatasan penguasaan lahan. Pergeseran fungsi lahan dan bertambahnya jumlah penduduk mengakibatkan menurunnya kesempatan kerja dan terjadilah penganagguran. Padahal,



apabila dikelola dengan baik sektor pertanian dapat menopang perekonomian Nasional dan mampu menampung tenaga kerja serta mampu menghasilkan surplus bahan makanan untuk ekspor dan sebagai bahan baku industri. Pertanian di Indonesia yang melimpah akan kekayaan alam Indonesia dengan tanah yang subur sebenarnya merupakan sektor yang unik dan khas dalam perekonomian Nasional.

Dalam mengatasi pengangguran ini peran pemerintah sebenarnya masih sangat kurang, ditambah lagi dengan adanya ketimpangan struktur masa lampau dan masa kini. ketimpangan tersebut antara lain:

- 1) Pola pemukiman penduduk di Jawa dan di luar Jawa;
- 2) Ketimpangan pembangunan antar daerah;
- 3) Ketidakserasian laju pembangunan kota dan desa;
- 4) Kurangnya informasi pasar tenaga kerja, terutama di perdesaan;
- 5) Kurangnya penyesuaian pendidikan dengan arah pembangunan;
- 6) Kurangnya koordinasi investasi padat modal dan padat karya;
- 7) Ketimpangan produktivitas sektor pertanian dan non pertanian;
- 8) Kekurangserasian tumbuhnya sektor formal dan informal;
- 9) Masalah pengangguran terbuka dan terselubung;

#### 10) Ketimpangan peranan pemerintah dan swasta.

Masalah pengangguran tersebut sebenarnya tidak dapat dipisahkan dari pembangunan bidang lain, karena itu harus melihat latar belakang semua bidang yang melingkupinya dan jangan sampai terjadi ketimpangan tersebut yang justru akan menghambat proses pembangunan itu sendiri. Pengangguran mungkin hanya satu dari beberapa masalah yang dialami Indonesia dan pemerintah harusnya hendak mengatasinya. Karena kalau satu dari masalah-masalah yang ada tidak diselesaikan, maka akan muncul masalah lain yang saling berkaitan. Pada masalah pengangguran ini saja misalnya, dapat menimbulkan masalah sosial lain yang antara lain kemiskinan, kriminalitas, dan munculnya masalah perkotaan berupa munculnya kawasan kumuh sebagai akibat dari urbanisasi karena di pedesaan sudah semakin sempitnya lapangan pekerjaan.

#### **2.2.2. Teori Pertumbuhan Ekonomi**

Kuznets mendefinisikan pertumbuhan ekonomi sebagai kenaikan dalam jangka panjang dalam kemampuan suatu negara untuk menyediakan semakin banyak jenis barang-barang ekonomi kepada penduduknya; kemampuan ini tumbuh sesuai dengan kemajuan teknologi dan penyesuaian kelembagaan dan ideologi (Nafziger, 2006: 361). Definisi ini memiliki tiga komponen: *Pertama*, pertumbuhan ekonomi suatu bangsa terlihat dari meningkatnya secara terus-menerus persediaan barang. *Kedua*, kemajuan teknologi merupakan faktor dalam pertumbuhan ekonomi yang menentukan derajat pertumbuhan, kemampuan dalam menyediakan aneka barang kepada penduduk. *Ketiga*, penggunaan teknologi secara luas dan efisien





memerlukan adanya penyesuaian di bidang kelembagaan dan ideologi sehingga inovasi yang dihasilkan dapat dimanfaatkan secara tepat.

Pertumbuhan ekonomi dari sudut tinjauan ekonomi dapat direfleksikan oleh pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB). Variabel ini sering digunakan untuk mengukur seberapa baik ekonomi suatu negara sudah dikelola dengan benar. Menurut Mankiw (2007: 17), Produk Domestik Bruto dapat dipandang dalam dua hal. Pertama pendapatan total dari setiap orang di dalam perekonomian. Kedua, adalah pengeluaran total atas output barang dan jasa perekonomian.

Berdasarkan pendekatan sejarah pertumbuhan negara-negara di dunia, Rostow mencetuskan suatu model tahapan pertumbuhan ekonomi (*the stage of economic growth*). Menurutnya bahwa proses pertumbuhan dapat dibedakan ke dalam lima tahap dan setiap negara atau wilayah dapat digolongkan ke dalam salah satu dari kelima tahapan tersebut. Adapun lima tahapan pertumbuhan tersebut antara lain; masyarakat tradisional, prasyarat lepas landas, lepas landas, gerakan kearah kedewasaan, dan masa konsumsi tinggi. Untuk menuju tahap lepas landas di mana perekonomian dapat mencapai pertumbuhan yang mempunyai kekuatan untuk terus berkembang (*self-sustained growth*). Rostow mensyaratkan adanya penanaman modal yang produktif dari 5 persen menjadi 10 persen dari produksi nasional nettonya, karena dengan adanya kenaikan penanaman modal inilah perekonomian dapat berkembang melebihi perkembangan penduduknya.

Todaro dan Smith (2003: 86-92) mengidentifikasi bahwa terdapat tiga faktor utama dalam pertumbuhan ekonomi dari setiap bangsa, yaitu:

1) Akumulasi Modal

Akumulasi modal (*capital accumulation*) terjadi apabila sebagian dari pendapatan ditabung dan diinvestasikan kembali dengan tujuan memperbesar output dan pendapatan di kemudian hari. Pengadaan pabrik baru, mesin-mesin dan peralatan dan bahan baku meningkatkan stok modal (*capital stock*) fisik suatu negara yakni total nilai riil netto atas seluruh barang modal produktif secara fisik dan hal itu jelas memungkinkan terjadinya peningkatan output di masa-masa yang akan datang.

2) Pertumbuhan Penduduk dan Angkatan Kerja

Pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan angkatan kerja secara tradisional dianggap sebagai salah satu faktor positif yang dapat memacu pertumbuhan ekonomi. Jumlah tenaga kerja yang lebih besar berarti akan meningkatkan tenaga kerja produktif, sedangkan pertumbuhan penduduk yang lebih besar berarti meningkatkan ukuran pasar domestiknya.

3) Kemajuan Teknologi

Kemajuan teknologi bagi kebanyakan ekonom merupakan sumber pertumbuhan ekonomi yang terpenting. Dalam pengertian yang paling sederhana, kemajuan teknologi terjadi karena ditemukan cara baru atau perbaikan atas cara-cara lama dalam menangani pekerjaan-pekerjaan tradisional. Kemajuan teknologi



tersebut dapat beragam sifatnya, yaitu *pertama*, teknologi yang bersifat netral. Kemajuan teknologi yang netral terjadi apabila teknologi tersebut memungkinkan kita mencapai tingkat produksi yang lebih tinggi dengan menggunakan jumlah dan kombinasi faktor input yang sama. *Kedua*, kemajuan teknologi yang hemat tenaga kerja, dan *ketiga*, kemajuan teknologi hemat modal. Di negara-negara dunia ketiga yang melimpah tenaga kerja tetapi langka modal, kemajuan teknologi, hemat modal merupakan sesuatu yang amat diperlukan. Kemajuan teknologi ini akan menghasilkan metode produksi padat karya yang lebih efisien.

Ketiga faktor di atas juga menjadi determinan penting dalam teori pertumbuhan ekonomi yang dikenal sebagai model pertumbuhan Solow (*Solow Growth Model*). Model ini dirancang untuk menunjukkan bagaimana pertumbuhan persediaan modal, pertumbuhan angkatan kerja, dan kemajuan teknologi berinteraksi dalam perekonomian, serta bagaimana pengaruhnya terhadap output barang dan jasa suatu negara secara keseluruhan (Mankiw, 2007:183). Dalam model Solow (Mankiw, 2007:184) output atau jumlah barang yang dihasilkan dalam perekonomian tergantung pada persediaan modal dan tenaga kerja melalui sebuah fungsi produksi yang memiliki skala hasil konstan.

$$Y = f(K, L) \tag{2.2}$$

Berdasarkan asumsi skala hasil konstan, maka dengan membagi kedua sisi persamaan dengan  $L$  (pekerja), maka dapat juga diidentifikasi bahwa output per pekerja merupakan fungsi dari modal per pekerja, yaitu  $Y/L = F(K/L, 1)$ , dan selanjutnya

dapat ditulis persamaan  $y = f(k)$ , yang menggambarkan bahwa output per pekerja merupakan fungsi dari modal per pekerja.

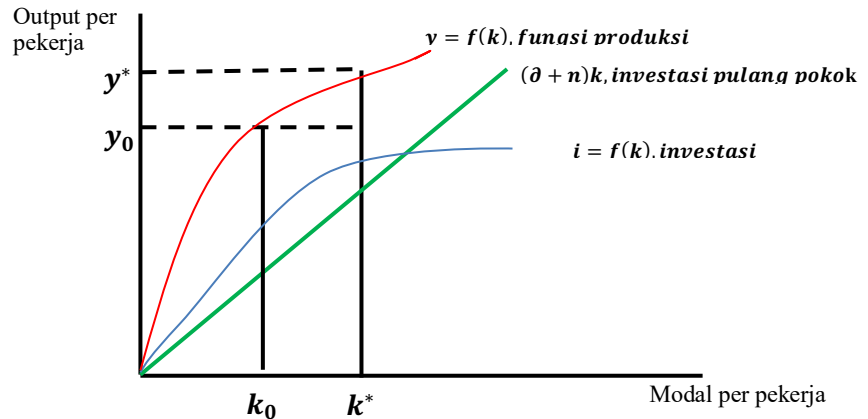
Persediaan modal menjadi determinan output perekonomian yang penting, karena persediaan modal bisa berubah sepanjang waktu, dan perubahan itu dapat mengarah ke pertumbuhan ekonomi. Dua kekuatan utama yang mempengaruhi persediaan modal adalah investasi dan depresiasi. Dalam jangka panjang persediaan modal ini akan menuju suatu tingkat modal pada kondisi mapan (*Steady state level of capital*), yaitu di mana dalam perekonomian berlaku tingkat investasi sama dengan depresiasi sehingga perubahan persediaan modal ( $k$ ) dan output  $f(k)$  adalah tetap. Notasi yang umumnya digunakan untuk menunjukkan kondisi ini adalah  $k^*$ . Dalam Model Solow dasar ini juga ditunjukkan bagaimana akumulasi modal dengan sendirinya tidak dapat menjelaskan pertumbuhan yang berkelanjutan. Artinya meski dalam jangka pendek terjadi pertumbuhan output, tetapi pada akhirnya mendekati kondisi mapan di mana modal dan output adalah konstan (Mankiw, 2007:184).

Menurut Solow pertumbuhan penduduk dan kemajuan teknologi merupakan variabel lainnya yang turut mempengaruhi output perekonomian suatu Negara. Sebagaimana depresiasi yang mengurangi persediaan modal per pekerja, pertumbuhan penduduk pun akan menyebabkan hal yang sama. Artinya semakin besar jumlah penduduk, maka semakin kecil jumlah modal per pekerja dan berdampak pada rendahnya output per pekerja. Untuk mencapai kondisi mapan, maka dalam perekonomian memerlukan tingkat investasi yang dapat *mengoffset* pengaruh depresiasi dan pertumbuhan penduduk, atau yang disebut investasi pulang pokok (*break event*



investment), yaitu  $\Delta k = i - (\delta + n)k$ , sebagaimana gambar di bawah ini:

**Gambar 2.1:** Pertumbuhan Penduduk, Steady State, dan Level Pertumbuhan Ekonomi



Sumber: Mankiw (2007:185-186)

Satu hal yang penting di sini adalah bahwa meskipun dalam kondisi mapan modal dan output per pekerja adalah konstan, namun dalam perekonomian sesungguhnya output total dan modal total tetap bertambah dari waktu ke waktu. Sedangkan kemajuan teknologi menurut Solow merupakan variabel eksogen yang meningkatkan kemampuan masyarakat untuk berproduksi sepanjang waktu. Kemajuan teknologi ini direfleksikan dengan apa yang disebutnya sebagai efisiensi tenaga kerja, yaitu mencerminkan pengetahuan masyarakat tentang metode-metode produksi; ketika teknologi mengalami kemajuan, efisiensi tenaga kerja meningkat (Mankiw, 2007:187-188).

Lebih jauh Martinez-Vazquez dan McNab (2001: 7-13) menjelaskan bahwa kebanyakan studi yang mempelajari hubungan langsung desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi dengan menerapkan model pertumbuhan endogenous Barro (*Barro's Endogenous Growth Model*), di mana fungsi produksi terdiri dari berbagai input termasuk modal swasta, dan pengeluaran publik dalam tiga tingkatan pemerintah. Namun dalam beberapa studi yang lain, seperti Davoodi dan Zou (1998: 244-245) menggunakan variabel kondisi Levine-Renelt (*Levine-Renelt conditioning variables*) atau model pertumbuhan Solow meliputi investasi, pertumbuhan penduduk, dan *human capital*, untuk menguji kerapuhan (*fragility*) estimasi desentralisasi fiskal.

Model dasar teori pertumbuhan ekonomi Tahun 1990-an masih bertolak dari paradigma ekonomi neoklasik yang mengatakan, bahwa pertumbuhan ekonomi disebabkan oleh modal, tenaga kerja dan produktivitas total produksi (Mankiw, 2007). Bila fungsi produksi sebuah perekonomian berbentuk Cobb-Douglas (dengan ciri-ciri) sebagai berikut:

$$Y = AK^{\alpha}L^{1-\alpha} \quad (2.3)$$

Di mana Y adalah output, A adalah teknologi, K adalah modal fisik, dan L adalah tenaga kerja, dan  $\alpha$  adalah proporsi (*share*) input. Dalam keadaan kompetitif proporsi ini sama dengan elastisitas output berkenaan dengan modal dan tenaga kerja. Jadi persamaan di atas mengatakan bahwa perubahan output dipengaruhi oleh teknologi, modal dan tenaga kerja. Perkembangan teknologi yang ditentukan dari luar model dan bersifat *labour augmenting technology* karena peningkatan output akibat perubahan teknologi menyerupai peningkatan output akibat perubahan tenaga kerja. Di samping itu, perkembangan



teknologi yang bersifat eksternal, persamaan sebelumnya juga mengandaikan bahwa tabungan bersifat eksogen (Mankiw, 2007).

Ada dua kondisi dasar yang harus dipenuhi untuk terjadinya konvergensi ekonomi yakni; pertama, bagaimana posisi awal perekonomian sebuah negara, apakah pendapatan per kapitanya tinggi atau rendah. Bila pendapatan per kapita rendah, maka produksi rata-rata modal dalam persamaan sebelumnya adalah tinggi karena marginal produknya yang tinggi. Hal ini sesuai dengan hukum ekonomi dasar bahwa semakin sedikit modal, semakin produktif modal tersebut dengan faktor lain adalah tetap. Sebaliknya bila modal yang tersedia banyak, maka marginal produk rendah sehingga produksi rata-rata rendah. Dengan demikian, negara yang makin miskin dapat mengejar negara yang kaya karena yang miskin tumbuh lebih cepat dibandingkan dengan yang kaya.

Kedua, bagaimana posisi target pendapatan per kapita negara yang bersangkutan (*steady state*). Posisi target tersebut adalah posisi jangka panjang yang memberikan landasan bagi usaha pembangunan ekonomi. Guna mencapai posisi target tersebut tergantung pada bagaimana para pelaku ekonomi melakukan pilihan-pilihan dan kondisi-kondisi berlainan dari negara atau daerah yang bersangkutan. Pilihan bagi sektor swasta dapat berupa besarnya porsi pendapatan yang ditabung, persediaan tenaga kerja, dan laju pertumbuhan penduduk yang mencakup fertilitas, kelahiran dan mortalitas. Pilihan-pilihan ini tergantung juga dari preferensi dan biaya yang harus diemban (Barro, 1996: 68).

### 2.2.3. Tingkat Upah

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1981, upah merupakan suatu penerimaan sebagai imbalan dari pengusaha kepada karyawan untuk suatu pekerjaan atau jasa yang telah atau akan dilakukan dan dinyatakan atau dinilai dalam bentuk uang yang ditetapkan atas dasar suatu persetujuan atau peraturan perundang-undangan serta dibayarkan atas dasar suatu perjanjian kerja antara pengusaha dengan karyawan termasuk tunjangan, baik untuk karyawan itu sendiri maupun untuk keluarganya. Oleh karena itu, setiap orang yang melakukan pekerjaan tertentu berhak untuk menerima upah atas pekerjaan yang telah dilakukan atau dikerjakan.

Berdasarkan hasil deskripsi statistik secara grafik dan data ditemukan bahwa besaran upah memiliki kecenderungan searah terhadap jumlah pengangguran di Indonesia Tahun 1980-2007. Hal ini dapat dilihat dari nilai koefisien korelasi sebesar 0,940608 yang mengindikasikan hubungan kenaikan upah dengan kenaikan jumlah pengangguran bersifat positif dan kuat. Kenaikan besaran upah minimum rata-rata provinsi memiliki hubungan yang kuat dengan kenaikan pada jumlah pengangguran. Hubungan searah ini disebabkan ketika pemerintah menaikkan upah minimum, maka kenaikan penawaran tenaga kerja pun meningkat, tetapi perusahaan lebih memilih mengurangi biaya produksi dengan mengurangi jumlah pekerja agar tidak terjadi *collaps* karena mengalami defisit, sehingga jumlah pengangguran pun meningkat seiring kenaikan upah yang ditetapkan oleh pemerintah.





## Metode Penelitian

Jenis Penelitian ini adalah analitik yaitu penelitian yang berusaha merancang dan mengumpulkan informasi tentang keadaan-keadaan nyata sekarang. Tujuan utama dengan menggunakan metode ini untuk menguji hipotesis, mengkaji pengaruh, membuat prediksi dan menjelaskan fenomena yang ada. Penelitian ini dilaksanakan di Indonesia yang menggunakan data persentase angka pengangguran terbuka masing-masing 34 provinsi di Indonesia, masing-masing laju pertumbuhan ekonomi provinsi Atas Dasar Harga Konstan dan Tingkat Upah masing-masing 34 provinsi. Setelah melakukan uji asumsi klasik berupa uji normalitas, uji autokorelasi, uji multikolinieritas, uji heteroskedastisitas, uji regresi panel, uji signifikansi parsial (Uji-T) dan uji serempak (uji-F), Uji Chow, Uji Hausman, dan Uji Lagrange-Multiplier.

$$\ln Y_{1t} = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \varepsilon_t$$

$Y_{1t}$  = Tingkat Pengangguran Terbuka masing-masing 34 provinsi dalam satuan persentase (%);

$X_1$  = Laju Pertumbuhan Ekonomi Atas Dasar Harga Konstan (ADHK) dalam satuan persentase (%);

$X_2$  = Tingkat Upah Pekerja Formal masing-masing 34 provinsi dalam satuan juta rupiah (Rp).

## Hasil dan Pembahasan

### Hasil

Regresi dengan menggunakan regresi data panel terdiri dari data *cross section* dan *time series* mengasumsikan yakni pertama, heterogenitas antara individu dapat diakomodasi dengan baik. Kedua, Penggabungan antara *cross section* dan *time series* membuat data panel menjadi lebih informatif, lebih bervariasi, mengurangi kolinearitas, memperbanyak derajat bebas dan lebih efisien. Ketiga, pengulangan waktu pada unit *cross section* yang sama mengakomodasi perubahan dinamis setiap unit *cross section* (Widarjono; 2013). Hasilnya adalah regresi menggunakan *random effect* setelah meluncurkan Uji-Chow, Uji Hausman dan Uji LM sebagai berikut:

$$\ln Y_{1t} = 4,36 - 0,03X_1 + 0,0005X_2 + \varepsilon_t$$

$$(8,838)^{***} \quad (-0,673) \quad (2,223)^{**}$$

$$R^2 = 0,05$$

$$R = 0,03$$

$$DW = 1,80$$

Estimasi dengan menggunakan model regresi Panel *Random Effect* menemukan bahwa tingkat pengangguran terbuka di Indonesia hanya dipengaruhi positif dan signifikan oleh tingkat upah yang signifikan pada derajat 5 persen. Sedangkan laju pertumbuhan ekonomi tidak berpengaruh dan tidak signifikan.



## **Pembahasan**

Penanganan masalah pengangguran ini dapat dilaksanakan dengan berbagai cara, di mana pihak pemerintah, swasta dan masyarakat sendiri harus berperan secara aktif dalam mengatasi masalah ini. Satu dari berbagai peran Pemerintah dalam pengelolaan pembangunan adalah penanggulangan masalah pengangguran yakni pengelolaan utama yang dilakukan Pemerintah adalah untuk menangani masalah buruh, tata gubahan di pedesaan dan pemajakan serta penyerapan tenaga kerja, Selama ini, peran Pemerintah sebenarnya sudah ada, terlihat dengan adanya berbagai lembaga yang dibentuk Pemerintah dalam menyalurkan tenaga kerja (BNPTKI). Lembaga tersebut ada yang bergerak untuk menyalurkan tenaga kerja di perusahaan dalam negeri, perusahaan BUMN, maupun penyaluran tenaga kerja yang ada di luar negeri. Walaupun demikian, peran Pemerintah ini masih dianggap belum maksimal. Hal ini, terlihat pada pelaksanaan yang ada pada saat ini di mana lembaga penyaluran tenaga kerja yang ada hanya dalam pelaksanaannya masih kurang berjalan dengan baik. Selain itu, pada saat ini, lembaga penyaluran tenaga kerja yang paling banyak diminati adalah lembaga penyaluran tenaga kerja di luar negeri walaupun sebagai pembantu rumah tangga, yang tentunya tidak membutuhkan pendidikan tinggi sebagai persyaratannya. Namun, seolah-olah pemerintah terus menyalurkan tenaga kerja di luar negeri sebagai jalan menangani masalah pengangguran di Indonesia, walaupun sudah banyak berbagai kasus yang menimpa tenaga kerja di luar negeri. Sedangkan, usaha yang dilakukan Pemerintah Daerah masih terlihat kurang cerdas dan imajinatif dalam penanganan masalah pengangguran di daerahnya.

Penanggulangan masalah pengangguran ini seharusnya dilaksanakan dengan memperhatikan potensi daerah masing-masing wilayah di Indonesia yang berbeda antara satu dengan yang lain. Dengan demikian, maka peran Pemerintah Daerah dalam menangani masalah pengangguran di daerahnya sendiri menjadi prioritas utama. Kaitannya dengan potensi daerah seharusnya Pemerintah Daerah melihat potensi tersebut untuk menciptakan lapangan kerja baru.

Pendirian usaha padat karya yang diatur pemerintah juga sangat penting, baik padat karya pemeliharaan jalan dan jembatan maupun pembangunan infrastruktur baru, karena dengan industri padat karya ini mampu menyerap banyak angkatan kerja di sekitar. Pemerintah juga harus memperhatikan masalah kapitalisme yang semakin lama semakin menaungi perekonomian manusia. Kapitalisme menumbuhkan perusahaan-perusahaan besar di Indonesia bahkan investor asing dengan leluasa mampu menanamkan modalnya di Indonesia. Pemerintah sebagai pemegang wewenang untuk mengatur perekonomian negara harus mampu memberikan peraturan yang tegas supaya perusahaan asing yang ada di Indonesia mampu menyerap tenaga kerja Indonesia dengan kuota yang besar, tidak seperti selama ini yang justru bekerja hanya sebagai pekerja kasar bagi perusahaan asing di negeri sendiri, dan untuk duduk sebagai tenaga ahli tentunya membutuhkan pendidikan yang cukup, sehingga, pada akhirnya pemerintah juga harus memperhatikan pendidikan demi kesejahteraan rakyatnya. Pendidikan di sini dapat berupa peningkatan mutu pendidikan formal dan vokasi maupun peningkatan mutu lembaga pelatihan dan penyaluran tenaga kerja.



Upaya lain yang dapat dilakukan Pemerintah adalah dengan menyalurkan bantuan kepada masyarakat terutama kepada pengusaha kecil dan menengah berupa kredit dengan bunga ringan seperti Kredit Usaha Rakyat (KUR), Kredit Usaha Rakyat Daerah (KURDA), Kredit Ultra Mikro (UMI). Dengan demikian, maka usaha kecil dan menengah akan tumbuh semakin pesat dan berkembang yang tentunya akan menyerap tenaga kerja yang ada.

Dalam hal penanganan masalah pengangguran ini peran pihak swasta juga diperlukan, terutama pihak swasta harus mampu bekerja sama dengan pemerintah baik pusat maupun daerah. Dalam sebuah kebijakan Pemerintah hendaknya mampu ditaati dengan baik oleh pihak swasta terutama tentang tenaga kerja. Peran swasta dapat terlihat apabila perusahaan milik swasta mampu menciptakan lapangan kerja yang baru yang benar-benar menyerap banyak tenaga kerja di setiap daerah.

Pihak swasta dapat berupa pembangunan perusahaan padat karya yang akan menyerap banyak tenaga kerja. Selain itu, pihak swasta juga dapat mendirikan perusahaan-perusahaan dalam skala kecil yang mampu menyererap tenaga kerja tanpa pendidikan tinggi, karena hanya membutuhkan sedikit ketrampilan saja melalui pelatihan-pelatihan yang tidak terlalu lama. Perusahaan kecil ini sangat cocok apabila didirikan di daerah pedesaan dengan mayoritas angkatan kerjanya tidak berpendidikan tinggi. Dengan cara demikian, maka pengangguran di desa dapat diatasi atau paling tidak dapat berkurang.

## Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa hasil regresi panel *random effect* menunjukkan bahwa dari dua faktor penentu tingkat pengangguran terbuka di Indonesia, hanya tingkat upah yang berpengaruh positif dan signifikan pada tingkat pengangguran terbuka. Sedangkan, laju pertumbuhan ekonomi tidak berpengaruh pada tingkat pengangguran terbuka di Indonesia.

## Daftar Pustaka

- Adioetomo, Sri Moertiningsih & Pardede, Elda Luciana. 2018, Memetik Bonus Demografi: Membangun Manusia Sejak Dini, Jakarta, Radjawali Press
- Barro, R.J, 1990. Government Expenditure in a Simple Model Of Endogeneous Growth. The Journal of Political Economy, Mas: MIT Press.
- Davoodi H.D, Xie and Heng-fu Zou, 1998. Decentralization Fiscal and Economic Growth: A cross Country Study, Journal of Urban Economic 43 (2).
- Mankiw, N. Gregory, 2007. *Makro Ekonomi, Edisi ke enam*. Jakarta: Erlangga.
- Martinez-Vazquez, J. and R.M. McNab, 2001. Decentralization and Economic Growth, Working Paper No. 01-01, International Studies Program, Andrew Young School of Public Studies, Georgia State University.
- Nafziger, E. Wayne, 2006. *Economic Development. 4<sup>th</sup> Edition*, New York.
- Samuelson A. Paul & Nordhaus, William, Economic, Mac Graw-Hill
- Sukirno, Sadono. 2008. *Ekonomi Pembangunan, LP3ES*, Jakarta
- Todaro, Michael Stephen J. Smith. 2006. *Ekonomi Pembangunan: Jakarta: Edisi Kesembilan*, Penerbit Erlangga.
- Todaro, Michael P and Stephen C. Smith, 2003. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga. Edisi Kesembilan Jilid 1*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Todaro, Michael P, dan Stephen C. Smith, 2009. *Pembangunan Ekonomi*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Widarjono, Agus. 2007, *Ekonometrika: Teori dan Aplikasi Untuk Ekonomi dan Bisnis*. Yogyakarta: Penerbit Ekonesia. Kampus Fakultas Ekonomi UII. Edisi Kedua. Cambridge University Press.



## Lampiran 1.

**Tabel 1. DATA TINGKAT PENGANGGURAN TERBUKA, PERTUMBUHAN PDRB, TINGKAT INFLASI, TINGKAT UPAH MENURUT PROVINSI TAHUN 2015-2018**

Nomor	Nama Provinsi	Tingkat Pengangguran Terbuka (%)				Pertumbuhan PDRB (%)				Tingkat Upah (Rp000)			
		2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
1	Aceh	9,93	7,57	6,57	6,36	-0,73	3,30	4,19	4,61	na	1.630,6	1.593,6	1.336,4
2	Sumatera Utara	6,71	5,84	5,60	5,56	5,10	5,17	5,18	5,18	na	1.499,9	1.850,9	1.522,0
3	Sumatera Barat	6,89	5,09	5,58	5,55	5,54	5,28	5,29	5,14	na	1.427,7	1.698,7	1.535,6
4	Riau	7,83	7,43	6,22	6,20	0,24	2,19	2,69	2,34	na	1.557,7	1.870,5	1.745,0
5	Jambi	4,34	4	3,87	3,86	4,22	4,36	4,63	4,71	na	1.608,5	1.837,3	1.623,8
6	Sumatera Selatan	6,07	4,31	4,99	4,23	4,42	5,04	5,51	6,04	na	1.599,9	1.580,5	1.235,5
7	Bengkulu	4,91	3,3	3,74	3,51	5,14	5,28	4,99	4,99	na	1.451,7	1.619,3	1.319,7
8	Lampung	5,14	4,62	4,33	4,06	5,13	5,14	5,16	5,25	na	1.280,0	1.459,6	1.360,7
9	Kepulauan Bangka Belitung	6,29	2,6	3,78	3,65	4,08	4,09	4,50	4,45	na	1.663,6	2.002,7	1.678,5
10	Kepulauan Riau	6,20	7,69	7,16	7,12	6,05	4,97	2,00	4,56	na	2.566,1	2.410,2	2.095,7
11	DKI Jakarta	7,23	6,12	7,14	6,24	5,90	5,87	6,20	6,17	na	3.132,4	3.078,4	1.837,9
12	Jawa Barat	8,72	8,89	8,22	8,17	5,05	5,66	5,35	5,64	na	1.907,5	1.933,2	1.538,2
13	Jawa Tengah	4,99	4,63	4,57	4,51	5,47	5,25	5,26	5,32	na	1.238,5	1.376,1	1.397,6
14	DI Yogyakarta	4,07	2,72	3,02	3,35	4,94	5,05	5,26	6,20	na	1.059,4	1.364,3	1.446,7
15	Jawa Timur	4,47	4,21	4,00	3,99	5,44	5,58	5,46	5,50	na	1.300,7	1.492,7	1.363,1
16	Banten	9,55	8,92	9,28	8,52	5,45	5,28	5,73	5,81	na	1.816,9	2.259,1	1.630,3
17	Bali	1,99	1,89	1,48	1,37	6,02	6,33	5,59	6,35	na	1.530,9	1.736,1	1.851,4
18	Nusa Tenggara Barat	5,69	3,94	3,32	3,72	2,98	5,92	0,02	-4,56	na	1.426,6	1.459,9	961,0
19	Nusa Tenggara Timur	3,83	3,25	3,27	3,01	4,92	5,12	5,10	5,13	na	987,5	979,8	998,6
20	Kalimantan Barat	5,15	4,23	4,36	4,26	4,90	5,21	5,16	5,06	na	1.308,5	1.550,7	1.734,3
21	Kalimantan Tengah	4,54	4,82	4,23	4,01	7,01	6,34	6,76	5,64	na	1.912,7	1.851,1	1.746,0
22	Kalimantan Selatan	4,92	5,45	4,77	4,50	3,83	4,42	5,27	5,13	na	1.653,7	1.801,9	1.335,7
23	Kalimantan Timur	7,50	7,95	6,91	6,60	-1,20	-0,38	3,14	2,67	na	2.442,6	2.656,3	1.914,4
24	Kalimantan Utara	5,68	5,23	5,54	5,22	3,43	3,54	6,80	6,04	na	2.874,2	2.015,2	1.437,5
25	Sulawesi Utara	9,03	6,18	7,18	6,86	6,15	6,15	6,31	6,01	na	1.943,8	2.045,7	1.744,3
26	Sulawesi Tengah	4,10	3,29	3,81	3,43	1,52	10,17	7,08	6,30	na	1.528,6	1.372,1	1.272,8
27	Sulawesi Selatan	5,95	4,8	5,61	5,34	7,17	7,42	7,22	7,07	na	1.536,0	1.872,1	1.414,0
28	Sulawesi Tenggara	5,55	2,72	3,30	3,26	6,86	6,48	6,79	6,42	na	1.189,9	1.436,2	1.340,1
29	Gorontalo	4,65	2,76	4,28	4,03	6,23	6,51	6,75	6,51	na	1.393,0	1.453,5	1.131,8
30	Sulawesi Barat	3,35	3,33	3,21	3,16	7,28	5,99	6,64	6,23	na	1.163,8	1.078,7	1.030,6
31	Maluku	9,93	7,05	9,29	7,27	5,46	5,74	5,84	5,94	na	1.581,5	1.620,2	1.552,3
32	Maluku Utara	6,05	4,01	5,33	4,77	6,09	5,76	7,67	7,92	na	1.579,1	1.686,5	1.532,7
33	Papua Barat	8,08	7,46	6,49	6,30	4,24	4,52	3,96	6,24	na	1.908,8	2.227,7	2.601,3
34	Papua	3,99	3,35	3,62	3,20	7,38	8,93	4,66	7,33	na	2.438,4	2.618,1	2.340,3

Sumber: BPS, data diolah Tahun 2019.

## Lampiran 2.

Dependent Variable: (Y?)  
 Method: Pooled EGLS (Cross-section random effects)  
 Date: 05/13/19 Time: 20:12  
 Sample (adjusted): 2016 2018  
 Included observations: 3 after adjustments  
 Cross-sections included: 34  
 Total pool (balanced) observations: 102  
 Swamy and Arora estimator of component variances

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	4.364264	0.493794	8.838228	0.0000
X1?	-0.029936	0.044468	-0.673198	0.5024
X2?	0.000465	0.000209	2.223023	0.0285
Random Effects (Cross)				
_ACEH--C	1.827621			
_SUMUT--C	0.681233			
_SUMBAR--C	0.462939			
_RIAU--C	1.478048			
_JAMBI--C	-1.070130			
_SUMSEL--C	-0.555735			
_BENGKULU--C	-1.334664			
_LAMPUNG--C	-0.492481			
_KEPBANGKA--C	-1.667773			
_KEPRI--C	1.920134			
_DKI--C	1.039349			
_JABAR--C	3.296343			
_JATENG--C	-0.250128			
_DIY--C	-1.716603			
_JATIM--C	-0.753352			
_BANTEN--C	3.713054			
_BALI--C	-3.294195			
_NTB--C	-1.248320			
_NTT--C	-1.449578			
_KALBAR--C	-0.619535			
_KALTENG--C	-0.657286			
_KALSEL--C	-0.053318			
_KALTIM--C	1.704921			
_KALUT--C	0.144789			
_SULUT--C	1.622399			
_SULTENG--C	-1.228228			
_SULSEL--C	0.344948			
_SULTRA--C	-1.638764			
_GORONTALO--C	-1.060790			
_SULBAR--C	-1.406756			





_MALUKU--C	2.857009
_MALUT--C	-0.185438
_PAPUABARAT--C	1.444890
_PAPUA--C	-1.854602

Effects Specification		
	S.D.	Rho
Cross-section random	1.527138	0.9161
Idiosyncratic random	0.462128	0.0839

Weighted Statistics			
R-squared	0.048018	Mean dependent var	0.857675
Adjusted R-squared	0.028786	S.D. dependent var	0.483967
S.E. of regression	0.476950	Sum squared resid	22.52068
F-statistic	2.496756	Durbin-Watson stat	1.803478
Prob(F-statistic)	0.087525		

Unweighted Statistics			
R-squared	0.098161	Mean dependent var	4.983431
Sum squared resid	293.0041	Durbin-Watson stat	0.138618

## Uji Hausman

Correlated Random Effects - Hausman Test

Pool: POOL

Test cross-section random effects

Test Summary	Chi-Sq. Statistic	Chi-Sq. d.f.	Prob.
Cross-section random	8.452518	2	0.0146

Cross-section random effects test comparisons:

Variable	Fixed	Random	Var(Diff.)	Prob.
(X1?)	-0.014390	-0.029936	0.000129	0.1703
(X2?)	0.000281	0.000465	0.000000	0.0064

Cross-section random effects test equation:

Dependent Variable: (Y?)

Method: Panel Least Squares

Date: 05/13/19 Time: 20:14

Sample (adjusted): 2016 2018

Included observations: 3 after adjustments

Cross-sections included: 34

Total pool (balanced) observations: 102

---

---

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	4.588642	0.435439	10.53796	0.0000
X1?	-0.014390	0.045890	-0.313569	0.7548
X2?	0.000281	0.000220	1.281862	0.2044

---

---

Effects Specification

---

---

Cross-section fixed (dummy variables)

---

---

R-squared	0.956617	Mean dependent var	4.983431
Adjusted R-squared	0.933610	S.D. dependent var	1.793542
S.E. of regression	0.462128	Akaike info criterion	1.564614
Sum squared resid	14.09511	Schwarz criterion	2.491075
Log likelihood	-43.79534	Hannan-Quinn criter.	1.939770
F-statistic	41.58051	Durbin-Watson stat	2.889429
Prob(F-statistic)	0.000000		

---

---







# KEBIJAKAN PAJAK UNTUK MENGANTISIPASI PENUAAN PENDUDUK INDONESIA

**Rudi Kurniawan, Ph.D.**

*Ekonom Kementerian Keuangan Provinsi Jawa Barat*

## **Abstrak**

*Perubahan dalam struktur demografi di Indonesia mengindikasikan berlangsungnya penuaan penduduk, yang menyebabkan jumlah dan proporsi lansia dalam total penduduk meningkat dari waktu-ke-waktu. Kecenderungan ini memiliki implikasi penting terhadap perekonomian, keuangan negara dan kebijakan pajak. Tulisan ini pertama-tama secara ringkas akan melihat kecenderungan perubahan struktural yang akan terjadi pada penduduk Indonesia. Selanjutnya membahas implikasinya terhadap perekonomian dan keuangan negara. Terakhir, membahas kebijakan pajak yang tepat untuk diimplementasikan sejalan dengan karakteristik penuaan penduduk di Indonesia.*

**Kata kunci:** *Pajak, penuaan penduduk, perubahan demografi*

## **Pendahuluan**

Indonesia saat ini sedang mengalami proses penuaan penduduk (*ageing population*), yang ditandai oleh kenaikan jumlah penduduk lanjut usia (lansia) sehingga proporsi penduduk lansia

mencapai lebih dari 7% total penduduk. Penuaan penduduk disebabkan oleh penurunan angka fertilitas dan mortalitas serta peningkatan angka harapan hidup (Adioetomo, 2014; Ananta, 2017). Di Indonesia, menurut UU No. 13 tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia, yang dimaksud dengan lansia adalah seseorang yang telah mencapai usia 60 tahun ke atas. Proyeksi demografis yang diperlihatkan pada Grafik 1 dan 2 menunjukkan bahwa proporsi lansia terhadap total penduduk akan mencapai sekitar 9,5% pada 2020 dan meningkat hampir menjadi dua kali lipat sekitar 17,9% pada 2045. Bila dilihat dari jumlahnya, dalam periode yang sama jumlah lansia akan meningkat dari sekitar 26 juta orang menjadi sekitar 57 juta orang.

Sejalan dengan proses penuaan penduduk, proporsi penduduk usia muda (0-14 tahun) akan terus menurun, misalnya dari sekitar 26,4% pada 2020 menjadi sekitar 20,6% pada 2045. Demikian pula halnya dengan proporsi penduduk dewasa (15-59 tahun) yang juga akan terus menurun, misalnya dari sekitar 64,1% pada 2020 menjadi sekitar 61,5% pada 2045.

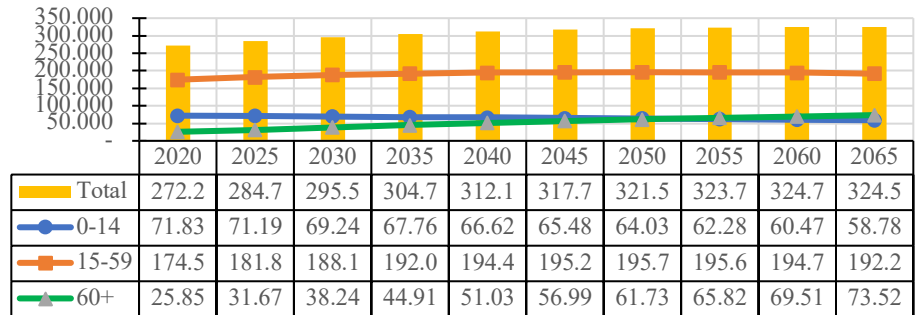
Bila dilihat dari jumlahnya, penduduk usia muda jumlahnya akan terus mengalami penurunan. Misalnya, pada 2020 jumlah penduduk usia muda sekitar 72 juta kemudian turun menjadi sekitar 65,5 juta pada 2045. Sementara itu, jumlah penduduk usia dewasa akan terus meningkat sebelum mengalami penurunan pada 2055. Menyusul penurunan jumlah penduduk usia dewasa, pada 2065 jumlah penduduk Indonesia secara total akan mulai menyusut.

Sehubungan dengan karakteristik kecenderungan demografis dalam proses penuaan penduduk Indonesia, tulisan ini bertujuan untuk mendiskusikan kemungkinan implikasinya terhadap



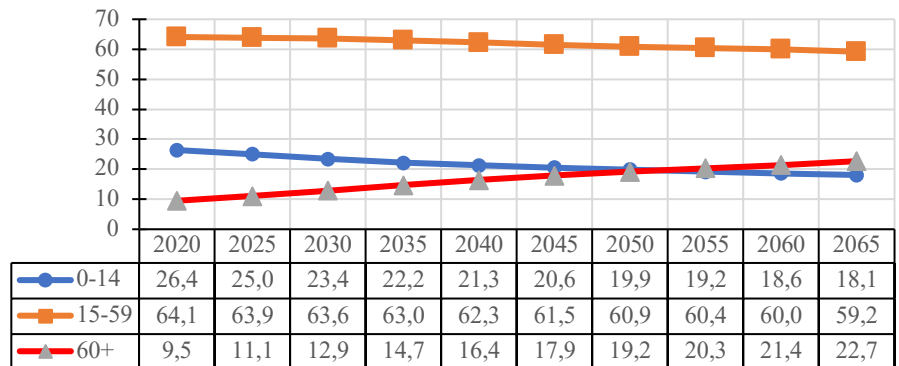
perekonomian, keuangan negara dan terhadap kebijakan pajak yang sesuai dengan karakteristik penuaan penduduk Indonesia.

**Grafik 1.** Proyeksi Penduduk Indonesia Menurut Kelompok Usia (x 1000)



Sumber: UN Population Projection 2015 – 2100, 2017 Revision

**Grafik 2.** Komposisi Usia Penduduk Indonesia (% Total Penduduk)



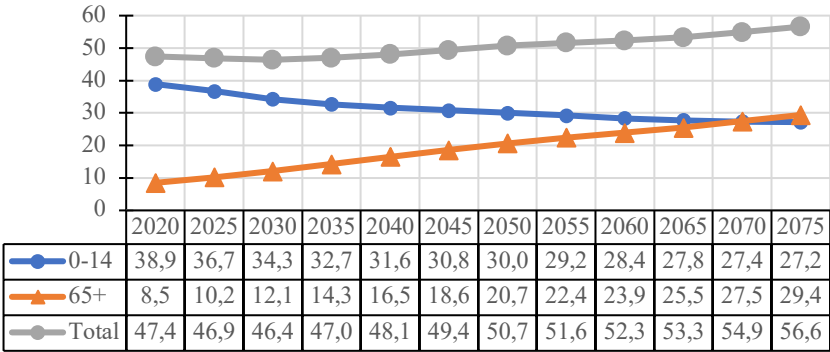
Sumber: UN Population Projection 2015 – 2010, 2017 Revision

### Dampak terhadap perekonomian

Penuaan penduduk memberikan dampak pada perekonomian terutama melalui pengaruhnya terhadap rasio ketergantungan lansia, yakni rasio antara jumlah penduduk lansia (65+) dengan penduduk usia kerja (15-64). Sebagai akibat dari interaksi antara

turunnya fertilitas dan mortalitas serta meningkatnya harapan hidup, rasio ketergantungan lansia di Indonesia akan terus meningkat. Grafik 3 menunjukkan proyeksi rasio ketergantungan penduduk lansia di Indonesia. Pada 2020, rasio ketergantungan lansia diperkirakan 8,5% kemudian meningkat menjadi 16,5% pada 2040. Meningkatnya rasio ketergantungan mengimplikasikan meningkatnya beban keuangan rumah tangga dan meningkatnya kebutuhan pengeluaran pemerintah yang terkait dengan pemenuhan berbagai kebutuhan hidup dan kesejahteraan lansia.

**Grafik 3.** Rasio Ketergantungan (%)



Sumber: UN Population Projection 2015 – 2010, 2017 Revision

Kedua, terdapat spekulasi bahwa penuaan penduduk mungkin menyebabkan penurunan pertumbuhan produktivitas agregat. Studi yang dilakukan oleh Feyrer (2008) menunjukkan korelasi signifikan antara perubahan struktur usia tenaga kerja dengan perubahan produktivitas agregat di mana rata-rata produktivitas tenaga kerja mencapai puncak pada usia 40an. Hasil studi ini dapat dijelaskan oleh kombinasi dari berbagai efek yang ditimbulkan oleh berbagai faktor yang mempengaruhi





produktivitas sejalan dengan bertambahnya usia—khususnya efek dari peningkatan pengalaman dan keterampilan, yang mungkin mendominasi efek dari menurunnya kesehatan dan energi hingga usia 40an dan kemudian sebaliknya. Beberapa studi yang dilakukan selanjutnya, misalnya Aiyar dkk. (2016), mengkonfirmasi hasil studi Feyrer. Namun, studi yang lain menemukan bahwa pengaruh penuaan penduduk terhadap produktivitas sensitif terhadap spesifikasi model yang digunakan dalam studi (misalnya National Research Council, 2012). Sementara itu, studi oleh Acemoglu dan Restrepo (2017) tidak menemukan adanya hubungan negatif antara penuaan penduduk dengan pertumbuhan output nasional.

Terdapat beberapa kekuatan yang dapat memitigasi efek negatif penuaan penduduk terhadap produktivitas. Misalnya, tingkat fertilitas yang rendah memungkinkan investasi kapital manusiawi per anak yang lebih tinggi. Selain itu, kelangkaan tenaga kerja yang membuat return dari investasi kapital manusiawi meningkat sehingga memberikan insentif bagi pekerja untuk mendapatkan pelatihan selama masa kerja (yakni *lifelong learning*) yang meningkatkan produktivitas, khususnya apabila usia pensiun diperpanjang. Di kalangan pekerja kerah putih, akumulasi pengalaman dan keahlian mungkin akan terus bertambah selama masa kerja. Dengan demikian, pergeseran struktur ekonomi menuju ke peningkatan peran sektor-sektor yang berbasis pengetahuan, di mana tingkat produktivitas dapat dipertahankan selama masa kerja, dapat menghambat dampak negatif penuaan terhadap produktivitas di masa depan.

Ketiga, penuaan penduduk menuntut rumah tangga untuk memiliki tabungan, ataupun tabungan yang lebih banyak, untuk

menambah tunjangan pensiun yang diterima dari pemerintah atau dari hasil bekerja agar dapat mempertahankan taraf kehidupan yang layak di masa pensiun. Padahal, banyak rumah tangga yang masih mengalami kesulitan untuk menabung, atau terpaksa bekerja lebih keras agar dapat menabung. Ini berarti banyak rumah tangga yang mungkin akan menghadapi risiko kesulitan hidup (*hardship*) pada masa pensiun karena pensiun sebelum menjadi kaya.

### **Dampak terhadap keuangan publik**

Penuaan penduduk memiliki implikasi penting terhadap keuangan publik. Pada sisi pengeluaran, peningkatan jumlah penduduk lansia menyebabkan meningkatnya kebutuhan pengeluaran pemerintah yang terkait dengan lansia, seperti tunjangan pensiun, kesehatan, perawatan jangka panjang dan perlindungan sosial. Sementara itu, pada sisi penerimaan, dampak penuaan penduduk terhadap penerimaan pajak bersifat tidak pasti karena dampak penuaan terhadap besaran berbagai jenis basis pajak mungkin saling berlawanan satu-sama-lain dan tergantung pada perubahan struktur penduduk dari waktu-ke-waktu.

Dalam konteks Indonesia, dampak penuaan penduduk terhadap keuangan akan lebih terasa pada sisi pengeluaran karena meningkatnya kebutuhan pengeluaran untuk penduduk lansia. Sementara itu, pada sisi pendapatan masih ada potensi peningkatan pendapatan pajak karena jumlah penduduk usia kerja masih akan terus meningkat sebelum mulai menurun pada 2055. Selain itu, juga karena pendapatan di kalangan penduduk usia kerja kemungkinan akan terus meningkat.



### **Implikasi terhadap kebijakan pajak**

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, penuaan penduduk berpotensi meningkatkan kebutuhan pengeluaran pemerintah yang terkait dengan peningkatan jumlah penduduk lansia. Selain itu juga menyebabkan meningkatnya jumlah rumah tangga yang mungkin akan menghadapi risiko kesulitan hidup karena terbatasnya sumber daya. Sebagai implikasinya, pemerintah harus melakukan perubahan dalam kebijakan pajak sedemikian rupa agar dapat meningkatkan pendapatan pemerintah sehingga membantu mengurangi tekanan fiskal dan dapat meningkatkan tabungan masyarakat.

Beberapa alternatif kebijakan pajak, beserta dengan konsekuensi, adalah sebagai berikut. Pertama, merancang sistem pajak yang dapat memberikan insentif untuk meningkatkan partisipasi tenaga kerja. Penyediaan insentif pajak seperti ini selain dapat menambah basis pajak juga membantu mengurangi efek penuaan penduduk terhadap ketergantungan pada anggaran pemerintah. Agar dapat meningkatkan pendapatan pajak, pemberian insentif pajak harus diarahkan pada kelompok yang secara signifikan merespons insentif pajak. Misalnya, ibu rumah tangga yang tadinya bekerja tapi kemudian berhenti bekerja karena mengasuh anak biasanya responsif terhadap perubahan pendapatan setelah pajak. Dalam hal ini, insentif pajak dapat berupa pemberian subsidi pajak kepada penyelenggara fasilitas pengasuhan anak (*child care*) atau kepada perusahaan-perusahaan yang menyediakan fasilitas pengasuhan anak di tempat kerja.

Kedua, merancang kebijakan pajak yang dapat memberikan insentif untuk meningkatkan tabungan, khususnya tabungan

untuk masa pensiun. Insentif pajak tradisional seperti pengurangan pajak atas bunga tabungan mungkin dapat meningkatkan tabungan. Namun, berbagai studi menunjukkan rumah tangga berpendapatan yang berpendapatan rendah (yakni kelompok yang paling sedikit menabung untuk pensiun) tidak akan terlalu banyak merubah tabungannya sebagai respons insentif pajak seperti itu (misalnya studi oleh Chetty dkk. (2014)). Sehubungan dengan itu, salah satu cara yang lebih efektif untuk memberikan insentif menabung, khususnya bagi kelompok rumah tangga berpendapatan rendah, adalah dengan membuat menabung menjadi lebih mudah dan lebih otomatis, misalnya dengan menyelenggarakan program *saving plan* (dana pensiun) di tempat kerja. Beberapa perusahaan menyelenggarakan *saving plan* di tempat kerja dengan secara otomatis memotong persentase tertentu dari gaji karyawan dan kemudian memberikan tambahan berupa subsidi sebesar persentase tertentu dari gaji. Selanjut perusahaan menyetorkan dana yang terkumpul ke pengelola dana pensiun. Dalam hal ini, insentif untuk meningkatkan tabungan dapat berupa pemberian keringanan pajak kepada perusahaan yang menyelenggarakan dan mensubsidi program *saving plan* seperti itu.

## **Kesimpulan**

Perubahan struktural dalam kependudukan Indonesia menunjukkan bahwa Indonesia sedang mengalami proses penuaan penduduk, sehingga jumlah lansia yang akan menjadi beban negara semakin meningkat. Ini menimbulkan tekanan terhadap keseimbangan keuangan negara. Dari sudut pandang perpajakan, pemerintah harus mengambil kebijakan pajak yang dapat meningkatkan pendapatan negara sehingga membantu



mengurangi tekanan terhadap keseimbangan keuangan negara. Sejalan dengan karakteristik penuaan penduduk di Indonesia, di mana penuaan penduduk masih diikuti oleh kenaikan jumlah penduduk usia kerja hingga tahun 2055, kebijakan pajak yang dipandang tepat untuk segera diimplementasikan adalah kebijakan pajak yang dapat memberikan insentif untuk meningkatkan partisipasi kerja dan insentif untuk meningkatkan tabungan oleh tenaga kerja, khususnya tabungan pensiun agar dapat mengurangi risiko kesulitan hidup di masa pensiun.

## Referensi

- Acemoglu, D. and Restrepo, P. (2017), "Secular Stagnation? The Effect of Aging on Economic Growth in the Age of Automation", National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper No. w23077.
- Ananta, A. (2017), "Population Ageing in Indonesia", International Council on Management of Population Programmes (ICOMP).
- Auerbach, A.J. (2012), "Societal Aging: Implications for Fiscal Policy", IMES Discussion Paper Series 2012-E-12.
- Chetty, R., Friedman, J.N., Leth-Petersen, S., Nielsen, T.H. and Olsen, T. (2014), "Active versus passive decisions and crowd-out in retirement savings accounts: Evidence from Denmark", *The Quarterly Journal of Economics* 129 (3): 1141-1219.
- Eckardt, S. (2014), "Tax Reforms for Ageing Societies", diunduh dari: <https://blogs.worldbank.org/futuredevelopment/tax-reforms-ageing-societies>
- Feyrer, J. (2008), "Aggregate evidence on the link between age structure and productivity", *Population and Development Review* 34: 78-99.
- Oetomo, S. M. and Mujahid, G. (2014), "Indonesia on the Threshold of Population Ageing", UNFPA Indonesia Monograph Series No. 1.
- Nerlich, C. and Schroth, J. (2018), "The economic impact of population ageing and pension reforms", *ECB Economic Bulletin*, Issue 2.
- Rogers, D. L., Toder, E. and Jones, L. (2000), "Economic Consequences of an Aging Population", *The Retirement Project Occasional Paper* Number 6.





# KEBIJAKAN FISKAL PENDUDUK USIA LANJUT: TANGGUNG RENTENG PEMERINTAH NASIONAL DAN PEMERINTAH DAERAH

**Dr. Noldy Tuerah, SE., MA**

*Ekonom Kementerian Keuangan Provinsi Sulawesi Utara*

## **Abstrak**

Indonesia masuk pada kelompok negara yang memiliki penduduk usia tua. Struktur penduduk Indonesia, kelompok umur usia 60 keatas semakin besar jumlahnya. Diperkirakan pada tahun 2045, penduduk usia lanjut sebesar 19,9% sekitar 63,3 juta penduduk. Pada tahun 2015, penduduk usia lanjut sebesar sekitar 9% atau 23 juta. Jumlah penduduk usia lanjut semakin besar, mempengaruhi beban anggaran pemerintah untuk mendanai kebutuhan dana pensiun dan alokasi dana untuk social security kesehatan. Namun di sisi lain, pemerintah diperhadapkan dengan kapasitas fiskal yang semakin mengecil. Sehingga mendorong pemerintah mencari alternatif solusi melalui kebijakan fiskal yang dapat memenuhi kebutuhan mendesak, alokasi dana bagi kebutuhan penduduk usia lanjut untuk dana pensiun dan dana pelayanan kesehatan. Alternatif yang memungkinkan dapat dilakukan yaitu mengajak pemerintah provinsi untuk turut serta mendanai kebutuhan penduduk usia lanjut bidang kesehatan dan kemungkinan menanggung sebagian

*dana pensiun bagi pegawai Pemda yang memasuki masa pensiun. Karena Pemda provinsi memiliki fiscal space relatif memadai dan kewenangan melakukan pelayanan kesehatan di daerah sangat terbatas.*

*Fokus kajian ini pada identifikasi potensi kemungkinan Pemda provinsi turut serta mendanai kebutuhan alokasi dana pada bidang kesehatan untuk pelayanan kesehatan penduduk usia lanjut, serta mendanai sebagian beban dana pensiun bagi pegawai daerah memasuki masa pensiun melalui alokasi dana pada APBD provinsi. Pergeseran sebagian beban dana kebutuhan penduduk usia lanjut ditangani oleh Pemda provinsi dapat mengurangi beban anggaran pemerintah nasional.*

*Dengan menggunakan data sekunder tentang penduduk publikasi dari BPS, beban alokasi pendanaan untuk dana pensiun dan dana kesehatan dikeluarkan oleh BPK dan DJPK, dan data publikasi melalui APBN, serta analisa data dengan melakukan proyeksi exponential smoothing beberapa data seperti jumlah penduduk pensiun dan kebutuhan dana pensiun, serta data alokasi untuk bidang kesehatan.*

*Implikasi hasil kajian ini dengan memberikan beban tambahan pendanaan untuk alokasi dana pelayanan kesehatan bagi penduduk usia lanjut, serta menanggung sebagian beban dana untuk pegawai daerah yang pensiun, membutuhkan perubahan kebijakan yang perlu dilakukan oleh pemerintah yaitu, merubah peraturan tentang pelayanan dasar publik berdasarkan SPM, di mana dijelaskan bahwa provinsi bertanggung jawab melakukan pelayanan kesehatan bagi penduduk usia lanjut. Demikian juga dengan alokasi dana pensiun masuk dalam APBD perlu dilakukan perubahan*





peraturan Kemendagri tentang kewenangan alokasi dana Pemda provinsi.

**Kata kunci:** Kebijakan fiscal, ageing population, tanggung renteng pemerintah

## **Pendahuluan**

Indonesia memasuki masa transisi perubahan struktur penduduk dari komposisi penduduk yang relatif besar jumlah pada kelompok umur muda, bergeser pada kelompok penduduk berusia tua. Data proyeksi penduduk usia lanjut sebesar 9 persen (23 juta) penduduk pada tahun 2015 berubah menjadi 19,9 persen (63,3 juta) penduduk pada tahun 2045 (BPS, 2018). Perubahan komposisi struktur penduduk bergeser ke usia tua telah dialami oleh banyak negara. Di Asia beberapa negara seperti Jepang dan Korea, lebih awal dan telah lama mengalami perubahan struktur penduduk usia tua (World Bank, 2015; Auerbach, 2012).

Jumlah dan proporsi usia penduduk tua semakin besar—masuk dalam masa pensiun—disebabkan tingkat kelahiran (*fertility rate*) penduduk semakin kecil serta tingkat kematian juga semakin kecil (*mortality rate*). Kenyataan ini disebabkan terjadi peningkatan kualitas pelayanan dasar kesehatan yang semakin baik dan lebih mudah akses masyarakat terhadap unit layanan kesehatan. Hal inilah penyebab harapan hidup usia penduduk semakin panjang.

Secara bersamaan, jumlah penduduk usia lanjut semakin besar jumlahnya sebagai faktor utama menekan beban anggaran pemerintah. Melalui beban anggaran untuk alokasi dana pensiun dan penduduk usia lanjut sebagai penerima manfaat dari

program pemerintah melalui *social security*, khusus untuk kebutuhan pelayanan kesehatan semakin besar.

*Fertility rate* menurun mempengaruhi jumlah penduduk usia produktif berkurang, *dependency ratio* meningkat. Namun mereka—penduduk usia produktif—pembayar pajak penopang utama yang mendanai beban bagi kebutuhan penduduk usia lanjut. Dampak lebih luas yaitu, terjadi perubahan komposisi penduduk yang semakin tua, berimplikasi terhadap, komposisi dana pemerintah. Yang dialokasikan pada program dan kegiatan penunjang pelayanan kesehatan kehidupan penduduk usia lanjut yang semakin berkualitas, berdasarkan standar pelayanan minimum (SPM). Penduduk usia lanjut, seperti di negara-negara lain, cenderung didukung oleh pengeluaran pemerintah untuk perawatan kesehatan, dan *long-term care* (LTC), yang didanai melalui pajak secara umum.

Konsekuensinya, dibutuhkan perubahan dan penyesuaian untuk melakukan perbaikan kebijakan pemerintah pusat dan daerah. Karena terjadi perubahan struktur penduduk semakin tua, serta berdampak langsung terhadap komposisi keuangan negara termasuk daerah. Karena komposisi sumber penerimaan pajak pemerintah terjadi perubahan.

Penduduk usia lanjut terkait langsung dengan pengeluaran publik yang mencakup dana pensiun, pelayanan kesehatan dan *long term care* (LTC), pendidikan, dan benefit pengangguran melalui pelayanan kesehatan. Diprediksi akan cenderung meningkat bersama dengan harapan hidup semakin tinggi dan jumlah penduduk yang memasuki usia pensiun semakin besar jumlahnya. Diperkirakan, peningkatan yang besar akan terjadi pada pengeluaran dana pensiun, dana untuk perawatan *long-*



*term care* (LTC) dan pelayanan kesehatan (*health care spending*). Pengeluaran untuk pendidikan dan *benefits* untuk penganggur diperkirakan akan menurun. Kenyataan ini seperti diperkirakan terjadi di beberapa negara di Eropa dan Asia. Tindakan melakukan kontrol pengeluaran publik secara umum, menjadi prioritas pemerintah dalam pengelolaan fiskal. Hal ini termasuk usaha efektif melakukan kontrol pengeluaran pada dana pensiun, pelayanan dan perawatan kesehatan, serta *long-term care*.

Kajian ini fokus pada bagaimana beban anggaran pemerintah yang semakin besar menyediakan pendanaan—untuk penggunaan beban dana pensiun, pelayanan dan perawatan kesehatan serta perawatan jangka panjang (*long-term care*), dan *social security* lainnya bagi penduduk usia lanjut—dapat sebagian digeser dan dibebankan kepada pemerintah daerah khususnya provinsi yang menangani sebagian kebutuhan untuk pelayanan kesehatan penduduk usia lanjut di daerah.

Kajian ini menggunakan data sekunder tentang penduduk publikasi dari BPS, beban alokasi pendanaan untuk dana pensiun dan dana kesehatan dikeluarkan oleh BPK dan DJPK, data publikasi melalui APBN, serta analisa data dengan melakukan proyeksi *exponential smoothing* beberapa data seperti jumlah penduduk pensiun dan kebutuhan dana pensiun, serta data alokasi untuk bidang kesehatan.

Melakukan pergeseran beban dana untuk bidang kesehatan kepada pemerintah daerah khususnya provinsi—karena beban provinsi bidang kesehatan relatif terbatas serta memiliki ruang kapasitas fiskal relatif memadai—dapat mengurangi sebagian

beban anggaran pemerintah nasional—yang selama ini menangani penduduk usia lanjut.

Implikasi kebijakan dengan dilakukan perubahan dan pergeseran sebagian beban dana kesehatan bagi penduduk usia lanjut kepada pemerintah provinsi, memerlukan beberapa aspek tindak lanjut ke depan, antara lain: (1) Pemerintah melalui Kemendagri melakukan perubahan terhadap peraturan tentang Penerapan SPM, diberikan kewenangan kepada provinsi melakukan pelayanan kesehatan bagi penduduk usia lanjut; (2) Pemerintah melalui Kemendagri melakukan peningkatan pengawasan tentang kewajiban pemerintah daerah untuk alokasi dana bidang kesehatan minimal 10% persen dari APBD (provinsi dan kab/kota); (3) Pemerintah nasional dan daerah berkewajiban melakukan perkiraan beban alokasi dana untuk penduduk usia lanjut yang menjadi beban pemerintah nasional dan setiap pemerintah daerah melakukan perkiraan beban kebutuhan dana yang wajib dialokasikan untuk menunjang penduduk usia lanjut di daerah; (3) pemerintah nasional dan provinsi seharusnya mulai melakukan perkiraan pendanaan jangka menengah dan panjang dalam perencanaan anggaran (*medium and long term expenditure planning*) untuk penduduk usia lanjut.

## **Perubahan Jumlah Penduduk Usia Lanjut dan Rasio**

### **Ketergantungan**

**Penduduk Indonesia sedang bergeser memasuki struktur penduduk usia tua.** Ditunjukkan data proyeksi penduduk 2015-2045 dilakukan BPS 2015. Penduduk usia 60 ke atas diperkirakan cenderung meningkat proporsinya. Pada tahun 2015 hanya sebesar 9% atau sebanyak 23 juta penduduk. Kemudian



berkembang menjadi 19,9% pada tahun 2045 dengan jumlah penduduk sebanyak 63,3 juta. Penduduk usia 65 keatas mengalami pertumbuhan relatif tinggi pada periode 2030-2045, di mana pada tahun 2045 penduduk usia 65 tahun keatas berjumlah sebanyak 44,986,8 ribu jiwa, pada Lampiran Tabel 1. Proyeksi Penduduk Indonesia.

**Meningkat cepat jumlah penduduk usia lanjut disebabkan oleh tingkat kelahiran penduduk dan tingkat kematian menurun.**

Karena terjadi perubahan mendasar pada pelayanan dasar bidang kesehatan berdasarkan SPM dengan kualitasnya semakin baik dan menyebar. Menjangkau sampai ke wilayah perdesaan dan daerah terpencil yang dapat menerima pelayanan kesehatan kualitas baik bagi masyarakat dengan dukungan tenaga kesehatan yang semakin berkualitas untuk melayani masyarakat.

**Pada sisi yang lain, proporsi dan jumlah penduduk berusia lanjut semakin besar memberikan tekanan beban fiskal pada pemerintah (nasional dan daerah).** Penduduk usia lanjut memasuki masa pensiun menjadi tambahan beban bagi negara, khususnya mereka yang berstatus pegawai negeri. Hal ini terjadi juga pada pihak swasta, bagi penduduk yang bekerja dengan perusahaan swasta. Selain itu, penduduk usia lanjut yang sudah tidak aktif bekerja, pendapatan mereka akan cenderung menurun tanpa memberikan kontribusi kepada negara melalui pajak. Kecenderungan yang terjadi pada penduduk usia lanjut, pengeluaran untuk konsumsi akan meningkat, pendapatan tidak berubah, dan tabungan akan semakin berkurang. Kenyataan ini terjadi pada penduduk usia lanjut di Jepang dan Korea (Hsu and Yamada, 2017; Chun, 2006).

**Pemerintah berkewajiban menanggung tambahan beban *social security*** melalui penyediaan layanan kesehatan yang meningkat permintaan kebutuhan pelayanan kesehatan di desa dan kota, serta memerlukan tambahan penyediaan pelayanan khusus bagi penduduk usia lanjut dan tua diatas 70 tahun atau penduduk usia tua. Kenyataan ini memberikan indikasi akan terjadi pergeseran alokasi anggaran, khususnya pada bidang kesehatan yang memerlukan tambahan dana semakin besar untuk menyediakan fasilitas dan pelayanan bagi penduduk usia lanjut dan penduduk tua yang membutuhkan perawatan dan pelayanan kesehatan khusus (*long-term care*).

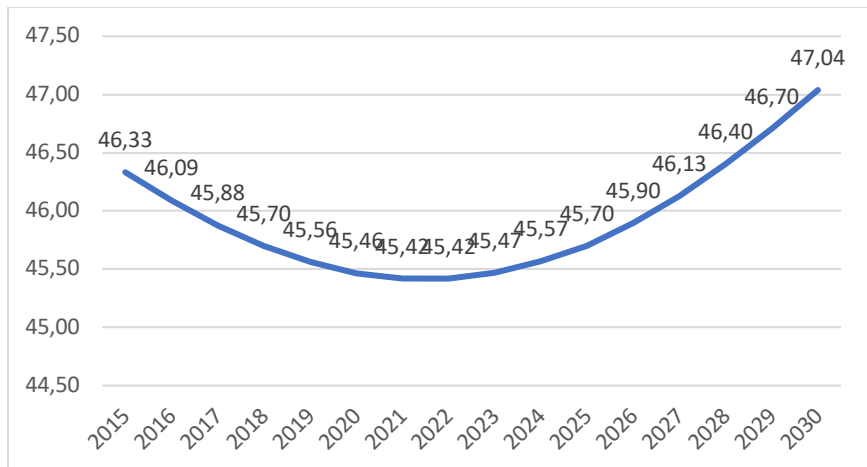
**Rasio ketergantungan penduduk tidak produktif terhadap penduduk usia kerja produktif semakin besar.** Berdasarkan data proyeksi penduduk 2015-2045, menunjukkan rasio ketergantungan pada tahun 2015 sebanyak 46 penduduk. Kemudian kecenderungan terus menurun mencapai titik terendah pada tahun 2021-2022 hanya sebesar 45,42 penduduk. Kemudian rasio ketergantungan menunjukkan kenaikan dan pada tahun 2030 mencapai 47,04 penduduk. Mencapai titik puncak pada tahun 2045 menjadi 53,35 penduduk (Lampiran Tabel 2. Ratio Ketergantungan). Lebih besar jumlah penduduk tidak produktif yang menjadi beban bagi penduduk usia produktif yang aktif bekerja yang semakin berkurang jumlahnya.

**Selang waktu antara 2019-2025, rasio ketergantungan hanya sebesar kurang dari 46 penduduk yang menjadi beban bagi penduduk usia produktif yang aktif bekerja.** Tenggang waktu sekitar 6 tahun—yang relatif pendek—menjadi ruang bagi pemerintah mendapatkan kesempatan untuk mengoptimalkan



penduduk usia produktif yang aktif bekerja. Melalui pembayaran pajak pendapatan sebagai sumber penerimaan utama negara. Mendanai penduduk usia lanjut untuk pembayaran dana pensiun dan alokasi dana *social security* melalui pelayanan jasa kesehatan. Penduduk usia produktif dan aktif bekerja, selain memberikan kontribusi melalui pajak, mereka juga menambah tabungan pemerintah. Karena dalam rentan waktu relatif pendek sekitar 6 tahun, adalah kesempatan waktu untuk pemerintah hanya mendanai penduduk usia tidak produktif yang relatif terbatas jumlahnya. Dengan kata lain, pemerintah berkesempatan dapat menabung dana lebih besar untuk tidak dibelanjakan bagi penduduk yang tidak produktif selang waktu pendek tersebut.

**Diagram 1** Dependency Ratio Penduduk Indonesia 2015-2030(%)

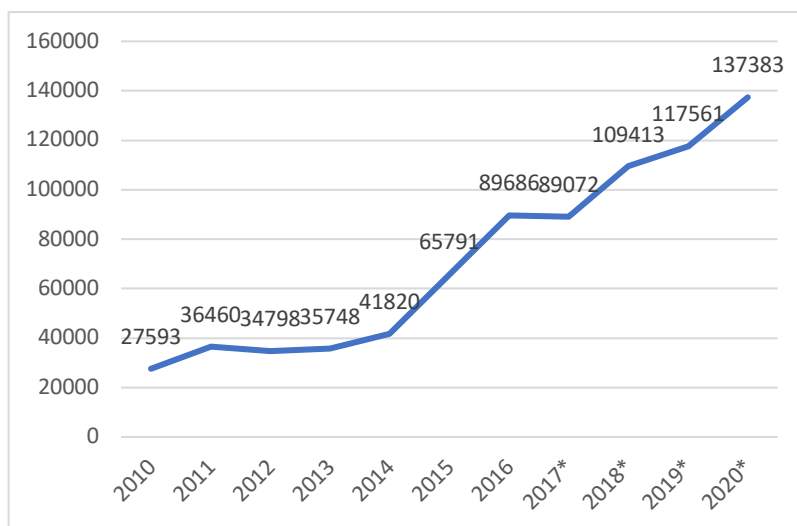


Sumber: Proyeksi Penduduk 2015-2045, BPS dan BAPPENAS, 2015

## Penduduk Pensiunan dan Beban Belanja Pemerintah

Jumlah penduduk masuk dalam kategori pensiun semakin besar, mencapai titik tertinggi pada tahun 2020. Diperkirakan penduduk pensiun akan semakin besar jumlahnya kedepan. Tendensi kenaikan penduduk pensiun pegawai negeri mulai meningkat relatif besar jumlahnya sejak tahun 2014 (Diagram 2). Hanya pada selang waktu 2016-2017 jumlah penduduk pensiun mengalami stagnan tidak terjadi penambahan. Namun setelah melewati waktu stagnan tersebut jumlah penduduk pensiun meroket tajam peningkatannya, sehingga mencapai jumlah sebanyak 137.383 penduduk pensiun dari pegawai negeri (nasional dan daerah).

**Diagram 2:** Jumlah Pensiun PNS (orang)



Sumber: <https://lokadata.beritagar.id>

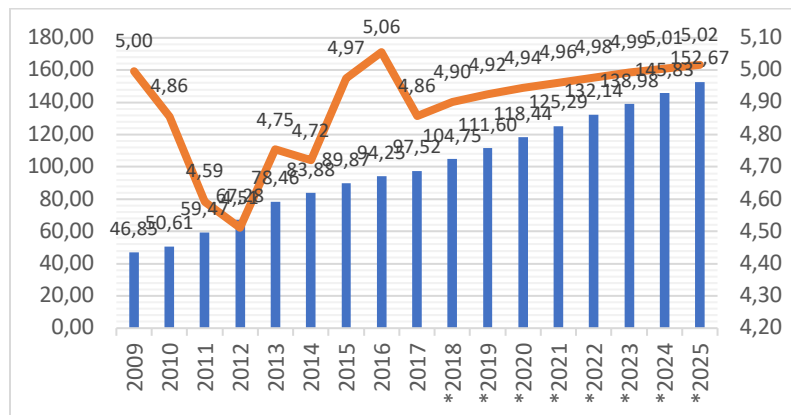
\*data proyeksi





**Beban alokasi dana negara untuk belanja pensiun dan uang tunggu cenderung semakin besar jumlahnya**, data ditunjukkan pada Diagram 3. Mempengaruhi terhadap kebutuhan alokasi dana bidang lain yang mendesak dan menjadi prioritas nasional seperti alokasi dana untuk pelayanan dasar publik dan infrastruktur yang membutuhkan dana semakin besar. Kebutuhan dana pensiun dan uang tunggu sampai Tahun 2017 dibawah Rp 100M, kemudian 2018 melewati Rp 100M, dan cenderung terus meningkat mencapai Rp 152,67M di tahun 2025. Demikian juga dengan rasio dana pensiun dan uang tunggu terhadap APBN cenderung tendensinya meningkat. Diperkirakan pada tahun 2026 mencapai lebih dari 5 persen. Relatif besar jumlah kebutuhan dana pensiun dan uang tunggu dapat mempengaruhi terhadap perubahan kebijakan anggaran pemerintah untuk kebutuhan alokasi dana bidang lain yang tidak dapat ditunda sesuai dengan prioritas kepentingan negara kedepan.

**Diagram 3:** Belanja Pensiun dan Uang Tunggu dan Rasio Terhadap Belanja APBN



Sumber: Laporan Keuangan Pemerintah Pusat 2018, dan BPK 2018

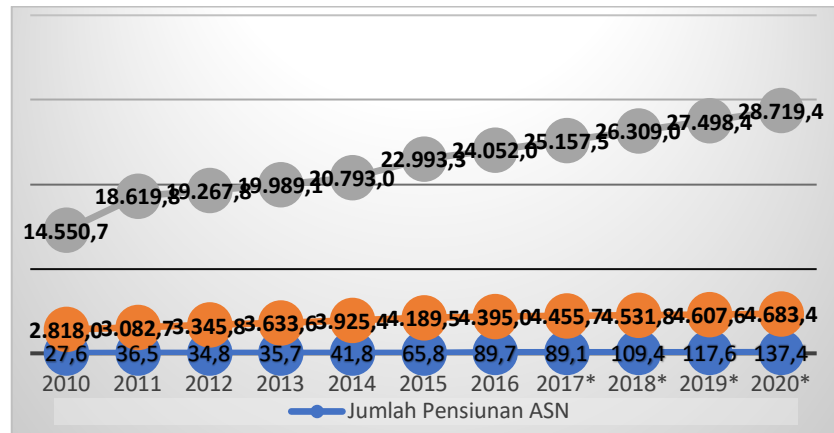
\*2018-2025 data hasil proyeksi

**Peran sektor swasta menanggung beban relatif besar jumlahnya untuk penduduk penerima dana pensiun** dibandingkan dengan beban yang ditanggung oleh pemerintah dengan jumlah yang jauh lebih kecil. Penduduk penerima dana pensiun di Indonesia bagian terbesar menerima dana pensiun dari pihak swasta, yang mencakup 18,2% dan penerima dana pensiun dari pemerintah hanya sebesar 0,28% dari total penduduk usia lanjut pada tahun 2015. Pada tahun 2020 diperkirakan penduduk penerima dana pensiun dari swasta hanya sebesar 16,3%, cenderung menurun dari tahun 2015. Namun penduduk penerima dana pensiun dari pemerintah nampaknya meningkat menjadi 0,47% dari jumlah penduduk usia lanjut pada tahun 2020, seperti dipaparkan pada Diagram 4.

**Kontribusi peran sektor swasta terhadap penduduk usia pensiun perlu menjadi perhatian pemerintah nasional** dapat formulasikan dalam strategi kebijakan khusus. Mendorong peran swasta semakin besar dan meluas sampai ke daerah untuk turut aktif menanggung beban bagi penduduk usia lanjut yang pensiun. Bukan hanya terbatas memberikan dana pensiun, tetapi juga berperan aktif terlibat langsung dalam jaminan pendanaan pelayanan kesehatan bagi pegawai swasta yang memasuki usia pensiun sebagai penerima dana pensiun dari swasta. Karena semakin besar jumlah penduduk usia lanjut, akan semakin besar beban pemerintah menyediakan dana untuk menangani dan memberikan pelayanan kesehatan di unit-unit layanan yang tersebar seluruh wilayah sampai daerah perdesaan.



**Diagram 4:** Jumlah Pensiunan ASN, Peserta Penerima Dana Pensiun Swasta dan Jumlah Penduduk Manula (Ribuan Jiwa) 2010-2020



Sumber: [ojk.go.id](http://ojk.go.id) dan [lokadata.beritagar.id](http://lokadata.beritagar.id)

### Sosial Security untuk Penduduk Usia Lanjut

Penduduk usia lanjut memberikan tekanan fiskal pada pemerintah melalui beban tambahan alokasi dana pensiun yang berkembang semakin besar jumlahnya. Selain itu, tambahan beban pemerintah pusat dan daerah untuk menyediakan pelayanan kesehatan. Khususnya, berkebutuhan pelayanan khusus bagi penduduk usia lanjut di unit-unit layanan dan rumah sakit yang tersebar seluruh daerah. Belajar dari pengalaman negara-negara OECD dan Asia Timur (Jepang dan Korea) kebutuhan alokasi dana pemerintah semakin besar untuk *social security* khusus pada pelayanan kesehatan bagi penduduk usia lanjut. Kebutuhan lebih khusus bagi penduduk usia tua/usia lanjut yang memerlukan penanganan pelayanan kesehatan khusus karena menjadi dependen pada orang lain. Memerlukan perawatan secara intensif atau *long-term care*, seperti dikemukakan pada beberapa studi sebelumnya (Chun, 2006; Auerbach, 2012; World Bank, 2015; Hsu and Yamada, 2017).

**Bagian terbesar penduduk Indonesia yang telah tercover asuransi kesehatan dengan BPJS kesehatan** telah mencakup 74,46% dari total penduduk, pada Diagram 5. Bagian terbesar jumlah penduduk yang mendapatkan asuransi kesehatan, melalui berbagai fasilitas asuransi kesehatan baik dari pemerintah, swasta, BUMN/D, dan pekerja mandiri ditunjukkan pada Tabel 1. Mereka yang tidak memiliki asuransi kesehatan sebanyak 25,54% dari jumlah penduduk. Termasuk didalamnya dapat diduga adalah penduduk usia lanjut yang tidak mendapatkan dana pensiun dari pemerintah dan swasta, serta kelompok keluarga miskin, dan penduduk rentan miskin yang tersebar di seluruh daerah.

**Peran aktif Pemda bagi penduduk yang tidak memiliki asuransi kesehatan** perlu mendapatkan perhatian melalui kebijakan prioritas wajib dilakukan oleh Pemda (provinsi dan kabupaten/kota). Karena Pemda kabupaten dan kota yang berkewenangan memberikan pelayanan dasar publik pada masyarakat. Keadaan seperti ini, peran pemerintah provinsi berinisiatif mengambil langkah konkrit mengatasi penduduk yang tidak memiliki asuransi kesehatan. Melalui pembagian tugas dan tanggung jawab antara pemerintah kabupaten dan kota dengan pemerintah provinsi. Karena penduduk yang tidak memiliki asuransi kesehatan, berdomisili dan tercatat status kependudukan di kabupaten dan kota. Oleh karena itu, diperlukan kerjasama antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota membagi beban untuk mendanai penduduk yang tidak memiliki asuransi kesehatan melalui tambahan alokasi dana bidang kesehatan pada APBD masing-masing. Kondisi seperti ini, dibutuhkan peran inisiatif provinsi sebagai wakil pemerintah nasional di daerah berperan penuh



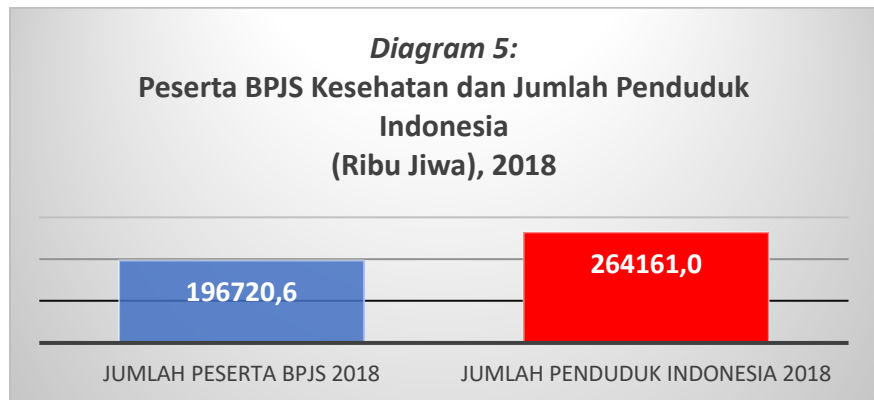
menyelesaikan masalah dihadapi penduduk yang tidak memiliki asuransi kesehatan.

**Tabel 1:** Jumlah Penduduk Indonesia dan Kepesertaan BPJS Kesehatan Tahun 2018 (Ribu Jiwa)

PBI APBN	PPU Swasta	PBPU Pekerja Mandiri	PBI APBD	PPU PNS	Bukan Pekerja	PPU BUMN dan BUMD	Jumlah Peserta BPJS 2018	Jumlah Penduduk Indonesia 2018
92270	27920	27650	25100	17000	5100	1681	196721	264161

Sumber: Website BPJS Kesehatan, 2019

**Diagram 5:** Peserta BPJS Kesehatan dan Jumlah Penduduk Indonesia (Ribu Jiwa), 2018)

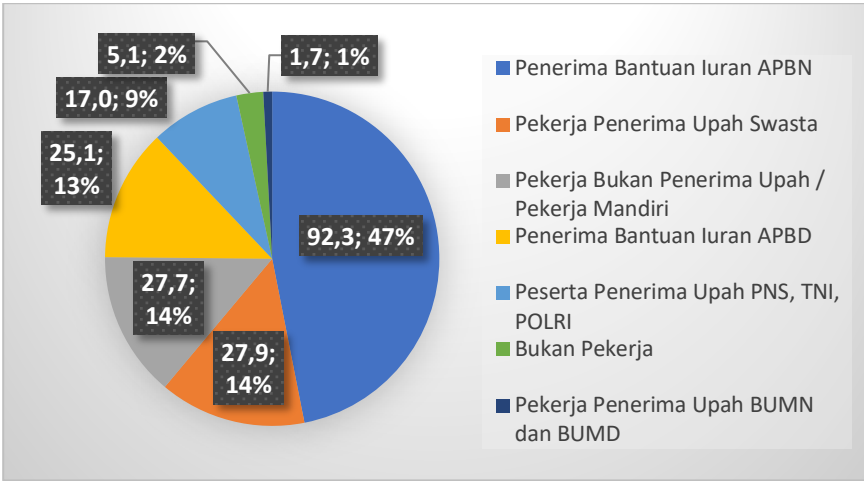


Sumber: Website BPJS Kesehatan, 2019

Penduduk yang tercover dengan asuransi kesehatan melalui BPJS kesehatan, bagian terbesar didukung dengan bantuan iuran berasal dari APBN yang menjadi beban pemerintah nasional, mencakup 92,3 juta jiwa atau sebesar 47%, seperti ditunjukkan pada Diagram 6. Peran pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) hanya sebesar 13% mencakup 25,1 juta penduduk. Kontribusi pekerja swasta dan pekerja mandiri

masing-masing sebesar 14% melampaui *share* dari Pemda. Jika diakumulasi peran di luar tanggungan Pemerintah (nasional dan daerah) melalui APBN dan APBD, sebesar 40%. Artinya, peran non-pemerintah daerah dalam mengcover asuransi kesehatan memegang peran besar, dan membantu mengurangi beban anggaran pemerintah daerah dan nasional.

**Diagram 6:** Peserta BPJS Kesehatan Menurut Jenis Kepesertaan, 2018  
(Juta Jiwa dan %)



Sumber: Website BPJS Kesehatan, 2019

**Alokasi Belanja Bidang Kesehatan Pemerintah Nasional dan Pemda (Provinsi dan Kabupaten/Kota)**

Peran pemerintah nasional untuk bidang kesehatan relatif besar alokasi dana melalui Kementerian Kesehatan. Kemudian disalurkan pendanaan pelayanan kesehatan melalui unit-unit layanan di Pusekesmas dan Pustu, RSUD, dan RS Regional ke seluruh wilayah Indonesia. Dibandingkan dengan peran seluruh pemerintah provinsi melalui APBD alokasi dana bidang kesehatan hanya sebesar Rp 25,73 Triliun dan kontribusi pemerintah nasional sebesar Rp 58,73 Triliun pada tahun 2017.



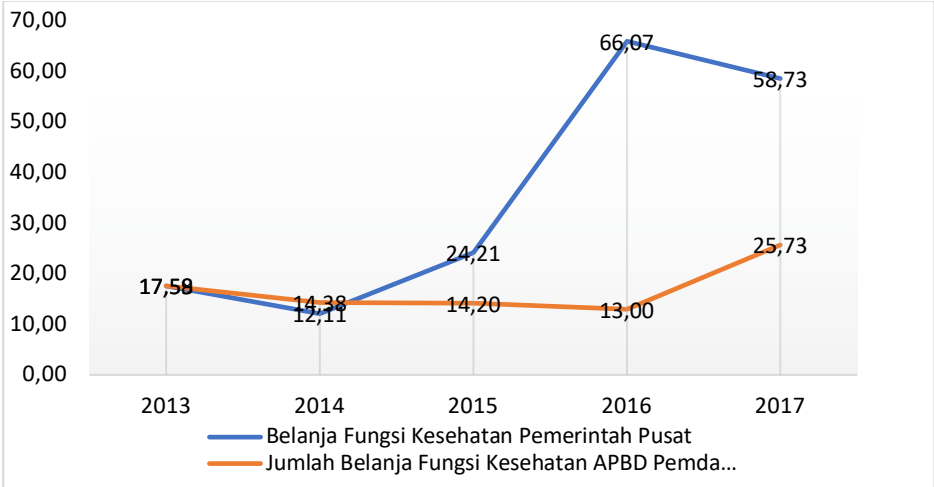
Nampaknya, peran pemerintah provinsi melalui kontribusi alokasi dana kesehatan terjadi peningkatan. Waktu bersamaan, alokasi dana bidang kesehatan pemerintah nasional mulai menurun pada tahun 2017, seperti ditunjukkan pada Diagram 7. Namun, dalam 3 tahun (2015-2017) pemerintah nasional menunjukkan dominasi dalam peran alokasi dana bidang kesehatan. Alokasi dana pemerintah nasional melalui bidang kesehatan, sebagian dana tersebut digunakan untuk melakukan tindakan pelayanan dasar publik bidang kesehatan di daerah sampai pada tingkat unit layanan terletak di wilayah kecamatan dan desa tersebar di seluruh daerah. Dengan kata lain, pelayanan bidang kesehatan di unit layanan dan rumah sakit di daerah tidak sepenuhnya hanya terbatas di danai oleh pemerintah daerah (kabupaten/kota dan provinsi) melalui alokasi dana bidang kesehatan pada APBD masing-masing.

**Walaupun tidak secara spesifik dapat ditunjukkan dengan data, namun dapat diduga bahwa sebagian dana alokasi dari APBD provinsi sangat terbatas digunakan untuk melayani dan memberikan pelayanan dan perawatan kesehatan bagi penduduk usia lanjut.** Karena dibatasi dengan kewenangan dinas Kesehatan provinsi hanya terbatas pada; (1) Pelayanan kesehatan bagi penduduk terdampak krisis kesehatan akibat bencana dan/atau berpotensi bencana daerah provinsi, dan (2) Pelayanan kesehatan bagi penduduk pada kondisi kejadian luar biasa daerah provinsi. Sesuai amanat PP Nomor 2 tahun 2018 dan Permendagri No 100 tahun 2018.

Kemudian muncul pertanyaan, siapa yang bertanggung jawab menangani pelayanan kesehatan bagi penduduk usia lanjut? Sesuai aturan dalam Permendagri Nomor 100 Tahun 2018,

mengamanatkan bahwa pemerintah daerah kabupaten dan kota yang berkewenangan memberikan pelayanan kesehatan kepada penduduk usia lanjut di unit layanan dan RSUD. Walaupun, Pemda kabupaten dan kota yang berkewenangan untuk memberikan pelayanan kesehatan bagi penduduk usia lanjut sesuai amanat Permendagri 100 tahun 2018. Namun, dilihat dari kapasitas fiskal daerah provinsi alokasi dana bidang kesehatan hanya bervariasi antara 4,92% yang terendah dan mencapai kontribusi yang terbesar sebesar 8,26% dari total belanja APBD provinsi (Lampiran Tabel 3). Di mana peran pemerintah provinsi minimal sekitar 10% dari APBD diluar gaji, wajib dialokasikan untuk bidang kesehatan sesuai dengan amanat UU Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.

**Diagram 7:** Belanja Fungsi Kesehatan Pemerintah Nasional dan APBD Pemda Provinsi (Rp. Triliun)



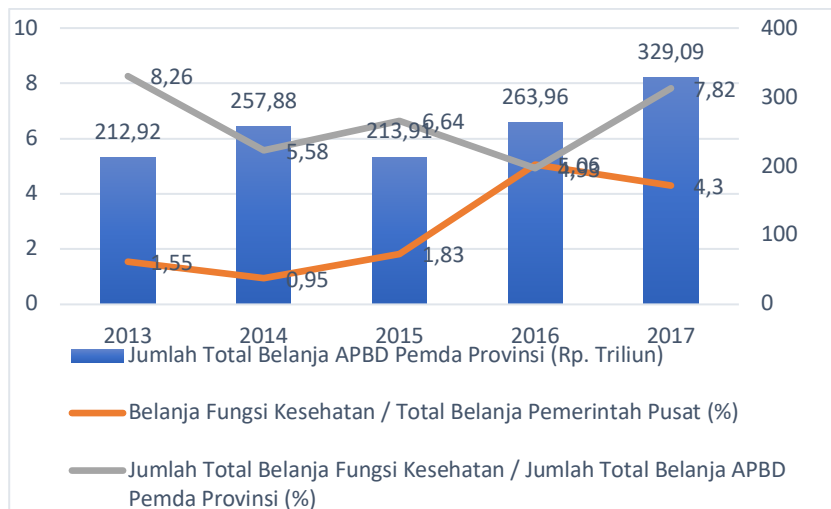
Sumber: DJPK 2019 dan BPK 2019





**Nampaknya peran pemda provinsi melalui alokasi belanja bidang kesehatan kecenderungan semakin besar**, sebagaimana di gambarkan pada Diagram 8. Sejak tahun 2014 sampai tahun 2017 rasio alokasi belanja bidang kesehatan terhadap total belanja provinsi kecenderungan menunjukkan peningkatan. Walaupun alokasi belanja bidang kesehatan pemda provinsi sangat terbatas untuk menangani perawatan penduduk usia lanjut. Dengan kata lain, pemerintah provinsi memiliki ruang untuk kemungkinan mendukung pemerintah nasional menangani pelayanan dan perawatan penduduk usia lanjut. Alasannya antara lain; Pertama, kewajiban pemerintah provinsi untuk menyediakan alokasi dana bidang kesehatan belum mencapai 10% sebagaimana diamanatkan UU 39 tahun 2009 tentang Kesehatan. Artinya, pemerintah provinsi memiliki kapasitas fiskal memadai menambah alokasi sebagian dana untuk mendukung pelayanan kesehatan penduduk usia lanjut. Kedua, alokasi dana bidang kesehatan kontribusi dari APBD provinsi cenderung semakin besar. Ketiga, alokasi dana bidang kesehatan relatif besar jumlahnya, namun bukan digunakan untuk menangani pelayanan perawatan penduduk usia lanjut. Karena penduduk usia lanjut, pelayanan dan perawatan kesehatan menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten dan kota, dan bukan kewenangan pemerintah provinsi.

**Diagram 8:** Belanja Fungsi Kesehatan dan Total Belanja Pemerintah Pusat dan APBD Pemda Provinsi



**Peran dan kontribusi pemerintah kabupaten dan kota melalui alokasi dana bidang kesehatan relatif besar dari alokasi dana dilakukan pemerintah nasional dan pemda provinsi.** Kontribusi alokasi dana bidang kesehatan oleh kabupaten dan kota, digunakan untuk melaksanakan pelayanan dasar kesehatan di daerah menjangkau sampai pada wilayah terpencil dan terisolasi, kepulauan, sampai pada wilayah perbatasan antar negara. Alokasi dana bidang kesehatan oleh seluruh kabupaten dan kota mencapai Rp 113,04 triliun pada tahun 2017 dan menunjukkan tendensi terus meningkat (Diagram 9). Dana kesehatan kabupaten dan kota jauh melampaui alokasi dana bidang kesehatan yang dilakukan oleh pemerintah nasional, dan juga seluruh pemerintah provinsi pada tahun yang sama. Pemerintah kabupaten dan kota berkewenangan untuk menyelenggarakan pelayanan dasar bidang kesehatan sesuai dengan standar pelayanan minimal (SPM). Sesuai amanat UU 23 Tahun 2014,



kemudian dituangkan dalam PP Nomor 2 Tahun 2018 dan Permendagri Nomor 100 Tahun 2018. Termasuk dalam pelayanan dasar kesehatan berdasarkan SPM dilakukan oleh pemerintah kabupaten dan kota, yaitu bertanggung jawab memberikan pelayanan kesehatan untuk penduduk usia lanjut.

**Diagram 9:** Belanja Fungsi Kesehatan dan Total Belanja Pemerintah Pusat dan APBD Pemda Kab/Kota



### Penutup dan Rekomendasi

**Terbatas dalam diskursus publik mengangkat isu tentang penduduk usia lanjut** yang saat ini Indonesia sedang memasuki dan memiliki struktur penduduk usia tua. Di mana kedepan proporsi dan jumlah penduduk usia lanjut semakin besar. Konsekuensinya, akan terjadi tekanan pada sisi fiskal pemerintah melalui beban pada dana pensiun dan *social security* kesehatan semakin besar menjadi tanggung jawab pemerintah.

**Pada sisi yang lain, pemerintah diperhadapkan dengan ruang kapasitas fiskal yang semakin menyempit.** Karena desakan kebutuhan dana untuk alokasi bidang pendidikan yang tidak dapat dikurangi, kebutuhan dana bidang kesehatan yang semakin meningkat, serta tidak dapat dihentikan kebutuhan

dana untuk membiayai pembangunan infrastruktur dan logistik—yang sangat mendesak dibangun dan dibutuhkan di daerah di luar Pulau Jawa. Di mana sebagian besar adalah wilayah kepulauan seperti di Kawasan Timur Indonesia.

**Tekanan kebutuhan fiskal untuk mendanai kebutuhan penduduk usia lanjut**, yang selama ini menjadi kewajiban ditangani pemerintah. Tiba saatnya beban fiskal tersebut sebagian dibebankan kepada pemerintah provinsi (*Sharing the Burden*)—yang memiliki kapasitas fiskal yang relatif memadai dibandingkan dengan kapasitas fiskal kabupaten dan kota yang terbatas.

**Selama ini, pemerintah provinsi telah turut aktif memberikan kontribusi pendanaan melalui APBD** untuk bidang kesehatan—di mana peran pemerintah provinsi melakukan pelayanan kesehatan di daerah relatif terbatas pada 2 kegiatan yang menjadi kewenangan provinsi. Tanpa mencakup pelayanan kesehatan untuk penduduk usia lanjut. Sebaliknya Pemda kabupaten dan kota yang memiliki kapasitas fiskal terbatas yang bertanggung jawab memberikan pelayanan kesehatan pada penduduk usia lanjut di daerah.

**Tindakan untuk melakukan pergeseran sebagian beban dana untuk bidang kesehatan**—khususnya penanganan dan pelayanan kesehatan penduduk tua dengan usia sangat lanjut yang memerlukan pendampingan perawatan dan pelayanan kesehatan khusus—dapat diserahkan kepada pemerintah provinsi untuk menangani pelayanan kesehatan tersebut. Karena beban provinsi bidang kesehatan relatif terbatas.



Selain turut mendanai pelayanan kesehatan, memungkinkan bagi provinsi untuk turut serta memberikan sebagian kontribusi untuk pendanaan bagi pensiunan pegawai yang diangkat dan bekerja dengan Pemda. Karena Pemda provinsi memiliki ruang kapasitas fiskal relatif memadai. Tindakan ini dapat mengurangi sebagian beban anggaran pemerintah nasional—yang selama ini menangani penduduk usia lanjut.

**Implikasi terhadap kebijakan dengan dilakukan perubahan dan pergeseran sebagian beban dana kesehatan bagi penduduk usia lanjut kepada pemerintah provinsi, memerlukan beberapa aspek tindak lanjut kedepan, antara lain:**

1. **Pemerintah melalui Kemendagri, perlu melakukan perubahan** pada PP No 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimum (SPM) dan Permendagri No 100 tahun 2018 tentang Penerapan Standar Pelayanan Minimal, di mana perlu secara eksplisit menyebutkan bahwa Pelayanan Kesehatan terhadap penduduk usia lanjut menjadi kewenangan pemerintah provinsi dan bukan kewenangan pemerintah kabupaten yang berlaku saat ini;
2. **Pemerintah melalui Kemendagri melakukan peningkatan pengawasan** tentang kewajiban pemerintah daerah untuk alokasi dana bidang kesehatan minimal 10% persen dari APBD provinsi, termasuk untuk alokasi pendanaan pelaksanaan pelayanan penduduk usia lanjut, dan alokasi pendanaan pembayaran dana pensiun bagi pensiunan pegawai daerah;

3. **Pemerintah nasional dan daerah berkewajiban melakukan perkiraan beban alokasi dana** untuk penduduk usia lanjut yang menjadi beban pemerintah nasional dan beban bagi setiap pemerintah daerah provinsi. Serta melakukan perkiraan beban kebutuhan dana yang wajib dialokasikan untuk menunjang penduduk usia lanjut di daerah;
4. **Pemerintah provinsi sudah saatnya mulai melakukan perkiraan pendanaan** jangka menengah dan panjang dalam perencanaan anggaran (*medium and long term expenditure planning*) khusus untuk kebutuhan pendanaan wajib pelayanan dasar publik dilakukan provinsi, termasuk pendanaan untuk kebutuhan mendanai penduduk usia lanjut.

## Referensi

- Auerbach, A.J., 2012. Societal Aging: Implications for Fiscal Policy. *IMES Discussion Paper Series*. Tokyo.
- Bogetic Zeljco et al., 2015. Fiscal Policy Issues In the Aging Societies. *MFM Discussion Paper*. Number 1. World Bank.
- BPS, 2018. *Proyeksi Penduduk Indonesia 2015-2045*. Jakarta.
- Hsu Minchung and Yamada Tomoaki. 2017. *Population Aging, Health Care and Fiscal Policy Reform: The Challenges for Japan*. Tokyo.
- Young Jun Chun, 2006. Population Aging, Fiscal Policies, and National Saving: Predictions for Korean Economy. *NBER-EASE*, Volume 16.



## Data-Data Lampiran Tabel Pendukung Paper “Sharing the Burden”

### Lampiran 1

#### Jumlah Penduduk Indonesia Berdasarkan Kelompok Umur (Ribu Jiwa), 2015-2045

UMUR	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
0-4	22002.9	21994.3	21991.3	21990.1	21974.3	21952	21892	21856.2	21845	21858.4	21896.2
5-9	22195.6	22163.7	22106.7	22043.6	21998.8	21945.2	21939.2	21938.8	21940	21926.6	21906.4
10-14	22225.8	22225	22229	22226.1	22200.2	22168.9	22138	22082.2	22020.2	21976.4	21923.7
15-19	22159.2	22148.9	22141.8	22133.9	22134.8	22139.4	22140	22144.6	22143.1	22118.4	22088.5
20-24	21940.3	21950.9	21963.3	21967.4	21964.1	21958.3	21950.2	21945.3	21939.3	21942	21948.3
25-29	21528.8	21572	21609.5	21647.3	21678.6	21700	21713.1	21727.9	21734.3	21733.2	21729.6
30-34	21008.9	21112.4	21178.8	21221.5	21257.7	21302	21347.6	21387.5	21427.5	21461	21484.5
35-39	19759.7	19986.7	20214.3	20436.5	20631.1	20783.2	20889	20957.9	21003.3	21041.9	21088.6
40-44	18452.7	18702.3	18924.4	19123.7	19319.5	19524	19752.4	19981.4	20204.8	20400.8	20554.7
45-49	16302.2	16716.7	17120	17504.5	17860.9	18164.2	18414.8	18638.5	18839.5	19037.1	19243.2
50-54	13834.6	14249.5	14672.3	15090	15502.4	15923	16334	16734	17115.6	17469.7	17771.9
55-59	11183.9	11622.1	12046.6	12468	12891.1	13323.8	13730.5	14144.7	14554.3	14958.8	15371.3
60-64	8490.2	8879.8	9289.4	9712.2	10123.5	10521.8	10942.1	11349.8	11754.8	12161.6	12577.5
65-69	6205.8	6478.8	6752.2	7035.5	7347.7	7680.2	8040.9	8419.6	8810.5	9191.4	9560.8
70-74	4036	4250.2	4480.8	4723.9	4976.7	5242.4	5479.6	5717.8	5964.9	6237.4	6528.1
75+	4261.3	4443.2	4635.1	4837.4	5050.5	5275	5545.1	5832.9	6135.3	6450.5	6781.2
Total	255587.9	258496.5	261355.5	264161.6	266911.9	269603.4	272248.5	274859.1	277432.4	279965.2	282454.5

Sumber: Proyeksi Penduduk 2015-2045, BPS dan BAPPENAS, 2015

### Sambungan Lampiran Tabel 1

UMUR	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036
0-4	21942.5	21981.6	22013.9	22039.6	22059.1	22072.9	22081.2	22084.1	22081.6	22075	22065
5-9	21848.4	21814.5	21804.9	21819.9	21859.1	21906.6	21946.9	21980.3	22007.1	22027.5	22042.2
10-14	21918.7	21919	21921	21908.3	21888.8	21831.4	21798.1	21789.1	21804.5	21844.1	21892
15-19	22058.7	22003.8	21943	21900.2	21848.5	21844.3	21845.4	21848	21836	21817	21760.3
20-24	21950.2	21956.8	21956.6	21933.1	21904.6	21876.3	21823.1	21763.7	21722.2	21671.7	21668.6
25-29	21723.6	21720.6	21716.4	21720.7	21728.5	21731.7	21739.5	21740.5	21718.5	21691.3	21664.2
30-34	21499.7	21516.4	21524.7	21525.4	21523.6	21519.2	21517.6	21514.9	21520.5	21529.3	21533.7
35-39	21136.4	21178.4	21220.3	21255.7	21281	21298	21316.4	21326.2	21328.5	21328.1	21325.1
40-44	20662.7	20734.1	20781.9	20823	20871.8	20921.6	20965.5	21009.2	21046.2	21073.2	21091.8
45-49	19472.7	19702.5	19926.7	20123.7	20278.9	20388.7	20462.1	20512.2	20555.6	20606.4	20658.1
50-54	18022.5	18246.5	18448.4	18646.7	18853.3	19082.6	19312	19535.7	19732.4	19888	19998.8
55-59	15774.7	16167.3	16541.9	16889.6	17187.4	17434.9	17656.8	17857.1	18054	18258.8	18485.4
60-64	12969.1	13367.7	13762	14151.4	14548.3	14936.7	15314.6	15675.2	16010	16297.7	16537.4
65-69	9951.5	10330.8	10707.6	11086.1	11472.6	11837.6	12208.5	12575.5	12938	13307.3	13668.9
70-74	6842.9	7172.8	7512.7	7844.7	8166.8	8508.7	8840.7	9170.6	9501.7	9839.5	10159.5
75+	7121.6	7472.5	7838.2	8229.8	8643.8	9080.1	9532	9999	10475.4	10957	11468.3
Total	284895.9	287285.3	289620.2	291897.9	294116.1	296271.3	298360.4	300381.3	302332.2	304211.9	306019.3

Sumber: Proyeksi Penduduk 2015-2045, BPS dan BAPPENAS, 2015

### Sambungan Lampiran Tabel 1

UMUR	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045
0-4	22053.3	22040.1	22026.1	22011.7	21997.4	21984.1	21972.9	21964.7	21959.7
5-9	22051.4	22055	22053.5	22047.3	22038	22027	22014.2	22000.8	21986.9
10-14	21932.7	21966.5	21993.5	22014.2	22029.2	22038.6	22042.6	22041.3	22035.5
15-19	21727.6	21719.1	21735	21774.9	21823	21863.8	21897.8	21925.1	21946
20-24	21670.5	21673.8	21662.5	21644.3	21588.7	21556.8	21549	21565.2	21605.2
25-29	21612.4	21554.4	21514.1	21464.9	21462.5	21465.1	21469.1	21458.5	21441
30-34	21542.4	21544.3	21523.4	21497.2	21471.1	21420.6	21363.7	21324.4	21276.3
35-39	21324.9	21323.3	21330	21339.7	21345	21354.5	21357.3	21337.4	21312.2
40-44	21111.7	21123	21126.8	21127.8	21126	21127	21126.6	21134.2	21144.9
45-49	20703.6	20749	20787.6	20816.1	20836.4	20857.7	20870.5	20875.7	20878.1
50-54	20073.8	20125.9	20171.1	20223.8	20276.9	20323.9	20370.7	20410.7	20440.8
55-59	18711.7	18932.2	19126.3	19280.3	19390.6	19466.2	19519.5	19566.1	19619.9
60-64	16752.9	16947.9	17139.6	17338.7	17558.4	17777.6	17990.8	18178.5	18327.7
65-69	14020.5	14355.9	14667.1	14935.6	15159.6	15361.7	15545.3	15726	15913.5
70-74	10484.1	10805.3	11122.4	11445.4	11761.9	12069.4	12362.4	12634.1	12869.3
75+	11979.4	12496.2	13017.2	13543.7	14076	14608.5	15139.8	15668.6	16204
Total	307752.9	309411.9	310996.2	312505.6	313940.7	315302.5	316592.2	317811.3	318961

Sumber: Proyeksi Penduduk 2015-2045, BPS dan BAPPENAS, 2015

## Lampiran 2

### Dependency Ratio Penduduk Umur 0-14 tahun & 65+ terhadap Penduduk 15-64 tahun 2015-2041

TAHUN	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Dependency Ratio (%)	46.33	46.09	45.88	45.70	45.56	45.46	45.42	45.42	45.47	45.57	45.70
TAHUN	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036
Dependency Ratio (%)	45.90	46.13	46.40	46.70	47.04	47.37	47.74	48.13	48.55	49.01	49.48
TAHUN	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045		
Dependency Ratio (%)	49.95	50.42	50.88	51.33	51.75	52.16	52.56	52.96	53.35		

Sumber: Proyeksi Penduduk 2015-2045, BPS dan BAPPENAS 2015





### Lampiran 3

#### Jumlah Total Belanja dan Belanja Fungsi Kesehatan APBD Pemda Provinsi dan APBN Pemerintah Nasional 2013-2017

Uraian	2013	2014	2015	2016	2017
Belanja Fungsi Kesehatan Pemerintah Nasional (Rp. Triliun)	17.58	12.11	24.21	66.07	58.73
Total Belanja Pemerintah Nasional (Rp. Triliun)	1137.16	1280.37	1319.55	1306.70	1366.96
Jumlah Belanja Fungsi Kesehatan APBD Pemda Provinsi (Rp. Triliun)	17.59	14.38	14.20	13.00	25.73
Jumlah Total Belanja APBD Pemda Provinsi (Rp. Triliun)	212.92	257.88	213.91	263.96	329.09
Belanja Fungsi Kesehatan /Total Belanja Pemerintah Nasional (%)	1.55	0.95	1.83	5.06	4.30
Jumlah Total Belanja Fungsi Kesehatan / Jumlah Total Belanja APBD Pemda Provinsi (%)	8.26	5.58	6.64	4.93	7.82
Rata-Rata Persentase Belanja Fungsi Kesehatan Pemda Provinsi					

### Lampiran 4

#### Jumlah Pensiunan ASN, Peserta Penerima Dana Pensiun Swasta dan Jumlah Penduduk Manula (Ribu Jiwa)

Tahun	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2018*	2019*	2020*
Jumlah Pensiunan ASN	27.6	36.5	34.8	35.7	41.8	65.8	89.7	89.1	109.4	117.6	137.4
% ASN terhadap Jlh Manula	0.18					0.28					0.47
Jumlah Peserta Penerima Dana Pensiun Swasta (PS)	2,818.0	3,082.7	3,345.8	3,633.6	3,925.4	4,189.5	4,395.0	4,455.7	4,531.8	4,607.6	4,683.4
% PS terhadap Jlh Manula	19.3					18.2					16.3
Jumlah Manula (60+)	14,550.7	18,619.8	19,267.8	19,989.1	20,793.0	22,993.3	24,052.0	25,157.5	26,309.0	27,498.4	28,719.4





# KEBIJAKAN PERPAJAKAN UNTUK ANTISIPASI *AGEING POPULATION*

**Dr. Hefrizal Handra, M. Soc., Sc**

*Ekonom Kementerian Keuangan Provinsi Sumatera Barat*

## **Abstrak**

Banyak negara maju di dunia telah mengalami penuaan penduduk (*ageing population*) akibat penurunan tingkat kelahiran dan peningkatan angka harapan hidup. Negara-negara tersebut menghadapi tantangan penurunan penerimaan negara dan sekaligus peningkatan pembiayaan layanan dengan berkurangnya usia produktif dan bertambahnya proporsi penduduk usia tua. Untuk mengantisipasi penuaan penduduk tersebut, sebagian negara sudah mereformasi sistem perpajakan dan atau sistem jaminan sosial dan pensiun.

Indonesia pun secara perlahan juga akan mengalami *ageing population*. Proyeksi penduduk oleh BPS hingga 2045 memang memperlihatkan bahwa proporsi penduduk lanjut usia (berumur di atas 60 tahun) akan bertambah signifikan. Prosentase penduduk usia lanjut yang hanya sebesar 9% pada tahun 2015 diestimasi akan menjadi sekitar 19,8 persen pada tahun 2045. Paling tidak hingga tahun 2030, penduduk usia produktif masih relatif besar proporsinya dan Indonesia memiliki cukup waktu untuk mengantisipasi dampak dari *ageing population* terhadap pendapatan dan belanja negara.

Berbeda dengan di negara maju yang sudah memasuki penuaan penduduk, tantangan penerimaan perpajakan di Indonesia saat ini adalah untuk meningkatkan rasio penerimaan pajak di tengah volatilitas perekonomian global. Pembelajaran dari negara maju memperlihatkan bahwa terdapat prinsip sistem perpajakan yang efektif untuk menghadapi berbagai kondisi demografi termasuk kondisi penuaan penduduk, yaitu mewujudkan sistem pajak yang berkeadilan (termasuk keadilan antar generasi), memiliki basis yang luas, tidak distortif, dan dengan tarif yang mendorong peningkatan produktivitas. Menganalisis kondisi sistem perpajakan di Indonesia, khususnya dua pajak besar (PPH dan PPN), perlu langkah-langkah ke depan untuk mengurangi distorsi dan memperluas basis secara bertahap.

## **Pengantar**

Banyak negara maju di dunia mengalami penuaan penduduk (*ageing population*). Negara-negara tersebut menghadapi tantangan penurunan penerimaan karena berkurangnya penduduk usia produktif. Tidak bisa dipungkiri, *ageing population* adalah salah satu dari beberapa faktor yang mengharuskan pembuat kebijakan untuk melakukan perubahan terhadap peraturan perpajakan untuk mengantisipasi kondisi saat ini dan ke depan. Perubahan demografi dapat mengurangi pendapatan pemerintah per kapita dari pajak penghasilan individu dan pajak penjualan (Felix dan Watkins, 2013).

Di sisi lain, perubahan demografi menuju *aging population* juga berdampak kepada pembiayaan layanan pemerintah. Berbagai kajian literatur menunjukkan sampai sejauh mana penduduk yang menua dapat mempengaruhi pengeluaran pemerintah dan biaya layanan yang ditawarkan. Secara umum dapat dijelaskan



bahwa penduduk yang menua akan meningkatkan permintaan akan layanan pemerintah dan pada gilirannya akan meningkatkan total pengeluaran. Untuk merespon ataupun mengantisipasi penuaan penduduk tersebut, sebagian negara sudah melakukan reformasi sistem jaminan sosial dan pensiun dan bahkan sudah melakukan reformasi terhadap sistem perpajakan.

Indonesia pun secara perlahan juga akan mengalami *ageing population*. Sejalan dengan penurunan pertumbuhan penduduk dan perbaikan yang berkelanjutan di bidang layanan kesehatan, penduduk Indonesia akan memasuki penuaan usia rata-rata. Setelah melewati periode bonus demografi (2020-2030), maka proporsi penduduk berusia tua di Indonesia akan mengalami peningkatan. Salah satu konsekuensi dari penuaan penduduk (tingginya proporsi penduduk berusia tua) adalah beban belanja Negara yang semakin membesar pelayanan. Beban belanja tersebut juga berpotensi tidak dapat didukung oleh penerimaan pajak yang disumbangkan oleh penduduk usia produktif yang semakin berkurang proporsinya.

Tulisan ini menganalisis seperti apa kebijakan perpajakan jangka panjang yang dapat mengantisipasi kondisi *ageing population*, yang mungkin akan dialami oleh Indonesia setelah melewati periode bonus demografi.

### **Tujuan:**

Adapun tujuan dari policy brief ini adalah

- 1) Menganalisis kebijakan perpajakan negara maju yang telah mengalami penuaan penduduk (*ageing population*)

- 2) Menganalisis kondisi demografi Indonesia dan proyeksinya.
- 3) Menganalisis kebijakan perpajakan di Indonesia saat ini dan mengambil pembelajaran dari sistem perpajakan negara maju yang telah mengalami *ageing population*
- 4) Memberikan rekomendasi kebijakan perpajakan ke depan untuk antisipasi penuaan penduduk

### **Ruang Lingkup dan Metodologi**

*Policy brief* ini hanya membahas prinsip-prinsip kebijakan perpajakan terkait dengan respon dan antisipasi kondisi penduduk yang menua (*ageing population*), sehingga tidak detail membahas kebijakan perpajakan. Kajian singkat ini dominan dihasilkan dari *review* literatur, antara lain literatur sistem perpajakan beberapa negara maju yang menghadapi kondisi penuaan penduduk, literatur tentang kondisi demografi Indonesia dan proyeksinya, dan kajian literatur kebijakan perpajakan di Indonesia saat ini. Semua literatur didapatkan dari berbagai web resmi dan dari paper yang telah dipublikasi dalam berbagai media.

Sebagai tambahan analisis adalah perkembangan kondisi perpajakan di Indonesia yang menggunakan data sekunder dan laporan penelitian terdahulu. Seterusnya pembelajaran dari kajian kebijakan perpajakan di negara maju dijadikan *benchmarking* untuk menganalisis kondisi sistem perpajakan di Indonesia.



## **Review Kondisi Perpajakan Beberapa Negara Maju Terkait *Ageing Population***

### **Jepang**

Dengan penurunan tingkat kelahiran, Jepang menjadi negara yang mengalami penurunan jumlah penduduk dan menjadi *super-aging*. Jepang mengalami proses penuaan penduduk secara cepat karena masa hidup yang semakin panjang dan penurunan tingkat kelahiran. Tren ini akan berlanjut terus dan pada tahun 2015, generasi *baby-boomers* telah menjadi generasi tua. Jumlah penduduk mulai mengalami penurunan setelah mencapai puncaknya pada tahun 2006. Perubahan drastis dalam struktur populasi memiliki dampak besar tidak hanya pada struktur keluarga, tetapi juga pada ekonomi masyarakat Jepang. Rasio penduduk lansia dengan generasi pekerja turun dengan cepat dari 1: 3,6 pada tahun 2000 menjadi 1: 1,9 pada tahun 2025. Dengan kondisi ini, beban yang semakin berat bagi generasi pekerja akan mengurungkan motivasi mereka untuk melaksanakan tanggung jawab sosial.

Seiring dengan penuaan penduduk, peningkatan layanan publik seperti jaminan sosial tidak bisa dihindari. Keuangan Pemerintah baik nasional dan lokal berpotensi mengalami krisis dan ada ketidakpastian mengenai kenaikan pajak atau beban jaminan sosial di masa depan. Sistem jaminan sosial adalah sangat penting untuk mendukung penuaan penduduk dan menurunnya tingkat kelahiran. Diperlukan reformasi struktural di berbagai bidang, agar tetap dapat mempertahankan masyarakat yang kaya (per kapita) meskipun ekonomi mengalami kontraksi sejalan dengan penurunan jumlah penduduk. Diantaranya adalah reformasi pengeluaran termasuk reformasi jaminan sosial, membangun

sistem pajak yang menjaga keseimbangan antara pendapatan, konsumsi, aset, dan sebagainya.

Kementerian Keuangan Jepang mengungkapkan tiga prinsip reformasi sistem perpajakan di Jepang untuk mengantisipasi *super-aging population* (Japan Ministry of Finance, 2003):

- 1) **Sistem pajak yang memunculkan keyakinan akan masa depan.** Dalam hal ini membangun sistem pajak yang menjaga keseimbangan antara pendapatan, konsumsi, aset, dan sebagainya.
- 2) **Sistem pajak dimana semua generasi berpartisipasi.** Perlu dilakukan pengurangan berbagai pengecualian bagi lansia, dengan tetap memberi perhatian yang memadai pada kelompok berpenghasilan rendah dan pentingnya mendistribusikan beban secara adil sesuai dengan kemampuan tanpa memandang usia. Hal itu sekaligus meningkatkan keadilan antar generasi serta keadilan dalam generasi yang lebih tua.
- 3) **Sistem pajak yang memberikan penguatan bagi individu dan bisnis.** Untuk memperkuat ekonomi dan masyarakat yang menua, perlu mendorong individu dan perusahaan agar dapat mencapai potensi penuh mereka. Penting untuk membangun masyarakat pekerja seumur hidup dengan kesempatan yang sama bagi pria dan wanita. Selain itu, peningkatan produktivitas adalah elemen kunci untuk menghasilkan kekayaan ekonomi dalam masyarakat dengan populasi yang lebih kecil. Bisnis memainkan peran sentral dalam produktivitas. Sistem perpajakan harus ditinjau agar lebih sederhana, netral





dan jelas sehingga tidak menghalangi individu atau perusahaan untuk memunculkan kekuatan mereka.

Berbasis kepada prinsip tersebut, Kementerian Keuangan Jepang mengambil langkah-langkah untuk melakukan reformasi perpajakan untuk mendukung era penuaan masyarakat dan penurunan tingkat kelahiran adalah memulihkan fungsi dasar dari pajak penghasilan individu dan meningkatkan peran pajak konsumsi. Antara lain yang direncanakan adalah **mengurangi berbagai distorsi dalam pajak penghasilan individu** karena banyaknya pengecualian khusus atau pembebasan pajak yang hanya ditujukan pada pendapatan tertentu termasuk pensiun. Banyaknya pendapatan yang dikeluarkan dari basis pajak, menciptakan ketidakseimbangan beban dengan pendapatan lain, menimbulkan rasa tidak adil di antara para pembayar pajak, dan pada akhirnya menjadi penghalang bagi kegiatan ekonomi dan sosial. Pada intinya adalah perlu melakukan perluasan basis pajak untuk mencapai netralitas. Sementara itu, Pajak Penghasilan Badan/Usaha di masa depan, harus tetap mematuhi standar internasional dan harus netral dan tidak bias terhadap bisnis tertentu. Pada saat yang sama, reformasi struktural harus dilakukan, diikuti langkah-langkah yang diperlukan untuk memperkuat ekonomi dan masyarakat.

Selanjutnya untuk pajak konsumsi yang saat ini menyumbang sekitar 20 persen dari pendapatan pajak, sangat penting untuk dijadikan basis peningkatan kepedulian masyarakat terhadap masa depan. Jenis pendapatan ini penting untuk memastikan penyediaan layanan publik yang stabil termasuk jaminan sosial. **Tarif pajak konsumsi disarankan untuk dinaikkan menjadi dua digit** di masa depan dan menjadi dasar untuk revisi sistem pajak

masa depan secara keseluruhan. Tarif pajak konsumsi yang seragam adalah struktur yang paling diinginkan, lebih sederhana serta memastikan netralitas kegiatan ekonomi. Namun, jika tarif pajak konsumsi dinaikkan setinggi negara-negara Eropa, perlu dipertimbangkan tarif pajak yang lebih rendah untuk makanan.

### **Selandia Baru**

Secara umum sistem pajak di Selandia Baru berkinerja baik. Negara ini meningkatkan pendapatan untuk membiayai pengeluaran pemerintah dengan cara yang relatif adil dan efisien. Terdapat tiga pajak utama di Selandia Baru, yaitu PPh Badan, PPh Individu, dan PPN. Negara ini telah menghapus pajak terhadap transaksi dan omset yang sangat tidak efisien. Meskipun demikian, Pajak sebagai proporsi PDB berada di bawah rata-rata Negara OECD dan telah mengalami penurunan selama beberapa tahun terakhir. Pada tahun 2009–2010, pendapatan pajak Selandia Baru mencapai 31% PDB sedikit di bawah rata-rata OECD. Namun dibandingkan dengan tahun 2007 dengan penerimaan mencapai 35% PDB, telah terjadi penurunan pendapatan pajak. Penurunan ini jauh lebih besar dari yang dialami oleh negara-negara OECD yang juga menurun rata-rata OECD turun 1,5 poin persentase dari 35,4 persen menjadi 33,9 persen (Inland Revenue, 2019).

Tiga basis pajak utama Selandia Baru (PPh Individu, PPh Badan dan PPN) semuanya memiliki basis yang luas, sehingga memungkinkan sejumlah besar pajak dikumpulkan dengan tarif pajak yang rendah. Pengaturan ini dirancang untuk mengurangi biaya perpajakan. Untuk PPh Individu dan PPN, Selandia Baru memiliki tarif rendah tetapi pendapatan tinggi dibandingkan dengan negara OECD lainnya. Namun tarif PPh Badan di



Selandia Baru tetap lebih tinggi daripada rata-rata negara OECD meskipun telah dikurangi menjadi 28%. Ada pro dan kontra dalam pengurangan lebih lanjut tarif PPh Badan. Terkait dengan aspek redistribusi, sebagian besar redistribusi di Selandia Baru terjadi melalui pembayaran transfer dan, khususnya yang bekerja untuk keluarga (Inland Revenue, 2019).

Kebijakan progresifitas pajak penghasilan untuk satu orang tanpa anak di Selandia Baru sejalan konsisten dengan rata-rata OECD. Tetapi ada perbedaan antara tarif pajak rata-rata untuk rumah tangga dengan anak dan tarif pajak untuk rumah tangga tanpa anak. Rumah tangga pencari nafkah tunggal dengan dua anak membayar tarif pajak rata-rata yang jauh lebih rendah daripada rumah tangga pencari nafkah tunggal tanpa anak. Perbedaan tarif progresif antar rumah tangga-rumah tangga ini lebih besar di Selandia Baru daripada di negara OECD lainnya. Ini mencerminkan fakta bahwa banyak redistribusi di Selandia Baru ditargetkan pada rumah tangga dengan anak-anak.

Distorsi perpajakan seringkali mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan produktivitas. Distorsi muncul dalam bentuk cara pajak mendorong orang untuk melakukan hal yang tidak mereka inginkan dengan adanya pengecualian pajak. Untuk meminimalkan distorsi ini, Selandia Baru mengadopsi paradigma pajak "berbasis luas dan tarif rendah" (*broad base low rate*). Ide dasarnya adalah memiliki basis pajak yang luas, sehingga memungkinkan tarif pajak menjadi lebih rendah, dan mengurangi biaya yang terkait dengan perpajakan. Tarif pajak pribadi yang rendah, misalnya, meminimalkan disinsentif untuk pekerjaan yang dikenai pajak penghasilan. Selanjutnya, dengan

tingkat suku bunga yang rendah dan basis yang luas mengurangi bias antara berbagai jenis tabungan.

Kondisi fiskal Selandia Baru dan populasi yang menua (*ageing*) cenderung mendorong pembuat kebijakan untuk menambah lingkup pemotongan pajak, tanpa diimbangi dengan kenaikan pajak dalam jangka pendek hingga menengah. Penduduk yang menua akan menghasilkan kecenderungan penurunan penerimaan pajak dan sekaligus meningkatkan belanja untuk layanan bagi penduduk yang sudah pensiun. Solusi bagi penuaan penduduk dalam jangka Panjang adalah meningkatkan pendapatan pajak khususnya dari pajak penghasilan, dan PPN atau sumber lainnya. Selain itu adalah dengan menurunkan pengeluaran NZS (*New Zealand Superannuation*) yaitu sistem pensiun untuk semua warga Selandia Baru, atau kombinasi keduanya.

Peningkatan tarif pajak penghasilan pribadi cenderung kontraproduktif jika itu mempengaruhi insentif, mengingat pentingnya mempertahankan, dan memang meningkatkan, partisipasi angkatan kerja di atas yang biasanya dapat dicapai, dan mendorong perlambatan memasuki usia pensiun sukarela (memperpanjang usia kerja). Perubahan kebijakan pada pengaturan NZS termasuk dalam dua kategori. Pertama, sebagaimana telah dilakukan di negara lain, adalah untuk menaikkan usia untuk mendapatkan hak pensiun. Kedua adalah memutuskan keterkaitan antara NZS dan penghasilan rata-rata.

Terkait dengan dampak *ageing population*, Creedy et al (2019) menemukan bahwa akan terjadi peningkatan ketergantungan penerimaan PPh dan PPN terkait pilihan pesiun, namun dalam 40 tahun ke depan, dampaknya tidak signifikan. Meskipun



demikian, Creedi et al (2019) menyarankan perlunya perubahan pada *New Zealand Superannuation* (NZS), yang biayanya diperkirakan akan meningkat dua kali lipat dalam 40 tahun ke depan. Perubahan tingkat NZS tidak berdampak signifikan terhadap kontribusi PPh dan PPN, namun antisipasi perlu dilakukan mengingat beban biaya yang akan menumpuk di masa mendatang.

### **Pembelajaran Dari Negara Maju**

Negara-negara maju di dunia saat ini menghadapi tantangan yang tidak ringan untuk mempertahankan tingkat kesejahteraan mereka. Secara bersamaan, dua masalah muncul, yaitu penurunan produktivitas dan peningkatan ketimpangan yang disebabkan salah satunya oleh *ageing population* yang pada gilirannya akan mengganggu penerimaan perpajakan (OECD, 2018). Upaya untuk mengantisipasi dampak *ageing population* terhadap sistem perpajakan mulai dilakukan oleh berbagai negara. Namun dipastikan bahwa **tidak ada “one-size-fits-all tax system”**. Terdapat perbedaan tantangan yang dihadapi oleh masing-masing negara dan juga perbedaan sistem perpajakan (OECD, 2018).

Jepang adalah salah satu negara maju yang menghadapi persoalan yang cukup berat dengan penurunan angkatan kerja, krisis keuangan negara karena tingginya hutang pemerintah, deflasi dan pertumbuhan yang stagnan. Menaikkan tingkat pajak bukanlah solusi untuk mengatasi persoalan keuangan negara karena dapat menimbulkan persoalan lain (Xuan, 2013). Alternatif adalah dengan meningkatkan tingkat partisipasi wanita bekerja. Namun itupun tidak mudah, karena reformasi perpajakan tahun 2004 yang dilakukan Pemerintah Jepang

dengan salah satu tujuannya adalah untuk meningkatkan partisipasi wanita tidak sepenuhnya dapat mendorong wanita untuk kembali berkerja (Xuan, 2013). Kemudian Kementerian Keuangan Jepang melihat bahwa peningkatan partisipasi lanjut usia melalui perpanjangan usia pensiun adalah alternatif yang cukup penting untuk reformasi perpajakan ke depan (Japan Ministry of Finance, 2003).

Dampak demografi yang menua terhadap penerimaan perpajakan di Selandia Baru tidak separah kondisi di Jepang. Bahkan Creedy et al (2019) menemukan bahwa dalam waktu empat puluh tahun ke depan dampak *ageing population* terhadap penerimaan PPh dan PPN di Selandia Baru tidak signifikan. Selandia Baru sepertinya beruntung memiliki sistem perpajakan yang relatif rendah tingkat distorsinya dan sejak lama telah mengadopsi paradigma pajak **berbasis luas dan tarif rendah**.

Dari uraian kebijakan perpajakan di Jepang, New Zealand dan negara maju lainnya yang mengalami *ageing population* dapat disimpulkan bahwa terdapat beberapa prinsip agar sistem perpajakan tetap optimal untuk menghadapi berbagai kondisi demografi, yaitu **(1) Sistem pajak yang berkeadilan, baik keadilan antar kelompok pendapatan maupun keadilan antar generasi dan (2) Sistem pajak yang berbasis luas, tidak distortif dan tarif yang relatif dapat mendorong produktivitas**. Sebagai contoh, pajak penghasilan Individu sebaiknya memiliki basis pajak yang luas, dan jika memungkinkan tanpa pengecualian. Jika berbagai jenis pendapatan dikeluarkan dari basis pajak, dapat menciptakan ketidakseimbangan beban dan menimbulkan rasa ketidakadilan di antara para pembayar pajak. Kemudian, pajak yang berbasis konsumsi seperti PPN perlu diperluas basisnya



dengan mengurangi pengecualian sedangkan pajak penghasilan badan di masa depan perlu ada kesepakatan standar internasional dan netral atau tidak bias terhadap bisnis tertentu.

## **Proyeksi Penduduk Indonesia dan Proporsi Penduduk Usia**

### **Lanjut**

BPS telah melakukan proyeksi terhadap penduduk Indonesia hingga 2045 berbasis kepada data SUPAS 2015. Proyeksi dilakukan dalam rangka memenuhi kebutuhan data untuk penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP). Data dasar yang digunakan BPS untuk perhitungan proyeksi adalah hasil SUPAS 2015 yang telah disesuaikan ke bulan Juni 2015. Proyeksi menggunakan asumsi-asumsi yang yang dibentuk menggunakan hasil Sensus Penduduk dan SUPAS. Hasil SUPAS 2015 pada dasarnya digunakan untuk mengoreksi proyeksi penduduk 2010 - 2035 yang telah dihasilkan sebelumnya.

Dalam melakukan proyeksi penduduk 2015-2045, BPS menggunakan dua skenario asumsi yaitu skenario A dan skenario B, skenario A berdasarkan kepada asumsi yang terkait dengan kebijakan, sedangkan skenario B merupakan skenario pembanding yang berdasarkan asumsi sesuai dengan tren (BPS, 2018). Proyeksi jumlah penduduk pada tahun 2025 dengan kedua skenario tidak jauh berbeda. Jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2025 berdasarkan skenario A adalah sebesar 282,4 juta, sedangkan menurut skenario B adalah sebesar 282,0 juta. Pertumbuhan jumlah penduduk dalam periode 2015 - 2025 berdasarkan skenario A yakni sebesar 1,00 persen sementara pada skenario B yaitu sebesar 0,99 persen. Perbedaan hasil proyeksi secara signifikan adalah pada tahun 2045. Dengan

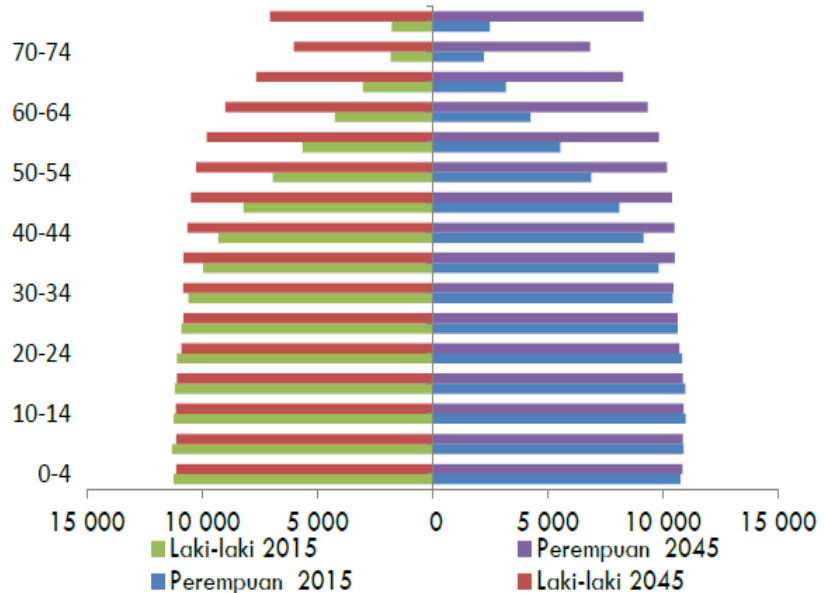
menggunakan skenario A, jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2045 yaitu sebesar 318,9 juta, sedangkan dengan skenario B adalah 311,6 juta.

Kedua skenario proyeksi memperlihatkan bahwa proporsi penduduk lanjut usia (berumur di atas 60 tahun) bertambah signifikan pada tahun 2045. Bertambahnya penduduk lansia merupakan implikasi dari penurunan angka fertilitas dan peningkatan umur harapan hidup saat lahir dari tahun ke tahun. Berdasarkan hasil perhitungan dari skenario A, persentase penduduk lansia diproyeksi meningkat dari 9,0 persen pada tahun 2015 menjadi 19,8 persen pada tahun 2045. Sedangkan hasil perhitungan dari skenario B menunjukkan persentase lansia pada tahun 2015 adalah sebesar 9,0 persen dan diestimasikan naik menjadi 19,7 persen pada tahun 2045. Dengan kata lain, akan terjadi peningkatan proporsi penduduk lanjut usia lebih 118% dari tahun 2015 ke 2045. Proyeksi penduduk Indonesia 2010-2035 menurut data hasil Sensus Penduduk 2010, porsi penduduknya yang berusia 65 tahun ke atas, pada tahun 2023 telah mencapai angka di atas 7 persen. *Dependency ratio* tua pada 2023 telah mencapai angka di atas 10 persen dan berdasarkan kriteria struktur penduduk, Indonesia telah memasuki struktur penduduk tua atau *ageing population* (Heryanah, 2015).





**Gambar 1.** Proyeksi Penduduk Indonesia 2015-2045 Menurut Kelompok Umur (Skenario A)



Sumber: BPS (2018)

### Kondisi Perpajakan di Indonesia

Sama seperti di banyak negara, penerimaan perpajakan di Indonesia didominasi oleh pajak penghasilan (individu dan badan) dan pajak pertambahan nilai. Namun, secara umum, penerimaan perpajakan dalam rasio terhadap PDB di Indonesia baru mencapai tingkat sekitar 11,6% (*outlook 2018*), jauh di bawah tingkat pajak negara-negara berpendapatan sedang yang mencapai rata-rata sekitar 18% dan tentunya jauh sekali di bawah tingkat pajak negara maju (OECD) yang rata-rata sudah mencapai 35%. Rasio pajak Indonesia berfluktuasi dan cenderung turun sejak tahun 2014 yang sempat mencapai tingkat 13%.

Tabel 1 memperlihatkan komposisi jenis penerimaan perpajakan di Indonesia dari tahun 2007 sampai 2018 (*outlook*) dan anggaran pendapatan perpajakan tahun 2019. Pajak penghasilan (baik

individu maupun badan) menyumbang hampir 50% dari pendapatan pajak pada tahun 2018. Namun proporsinya hampir sama dengan pajak berbasis konsumsi yang terdiri dari PPN (Pajak Pertambahan Nilai) dan Cukai berkontribusi sekitar 46% di tahun 2018. Dalam periode tersebut, ada tren peningkatan kontribusi pendapatan PPN (dari sekitar 31,5% di tahun 2007 ke 36,5% di tahun 2018).

**Tabel 1.** Komposisi Penerimaan Pajak Indonesia 2007-2019

Jenis Pajak	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 *	2019 **
Pajak Penghasilan	48.6%	49.7%	51.2%	49.4%	49.3%	47.4%	47.0%	47.6%	48.6%	51.1%	47.5%	49.2%	50.1%
Pajak Berbasis Konsumsi	40.6%	39.6%	40.3%	41.0%	40.6%	44.1%	45.8%	46.0%	45.8%	43.2%	47.2%	46.5%	46.0%
PPn	31.5%	31.8%	31.1%	31.9%	31.8%	34.4%	35.7%	35.7%	34.2%	32.1%	35.8%	36.5%	36.7%
Cukai	9.1%	7.8%	9.1%	9.1%	8.8%	9.7%	10.1%	10.3%	11.7%	11.2%	11.4%	10.0%	9.3%
Pajak Berbasis Properti	6.0%	4.7%	5.0%	5.1%	3.4%	3.0%	2.3%	2.0%	2.4%	1.5%	1.2%	1.1%	1.1%
Pajak Lainnya	4.8%	6.0%	3.5%	4.5%	6.6%	5.5%	4.9%	4.4%	3.3%	4.1%	4.1%	3.2%	2.9%
Jumlah	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Sumber: BPS Web, diolah

Catatan: data 2007-2017 realisasi, 2018 outlook, 2019 anggaran

Jika dilihat lebih detail lagi, komposisi Pajak Penghasilan (PPh) yang terdiri dari PPh Badan dan PPh Perorangan di Indonesia, maka PPh Badan mendominasi penerimaan PPh, yaitu sekitar 80% dari keseluruhan jumlah PPh. Kondisi ini berbeda dengan negara maju seperti New Zealand di mana hampir 80% penerimaan PPh adalah merupakan PPh Individu dan 20% merupakan PPh Badan (Inland Revenue, 2019). Artinya, di Indonesia, PPh Individu belum tergarap secara optimal, sementara itu PPh Badan menjadi sumber penerimaan yang sangat penting bagi Indonesia. Tarif PPh Badan di Indonesia saat ini sudah mencapai rata-rata 25%, lebih tinggi dari tarif rata-rata di Malaysia yang mencapai 24% Lubis (2018).

Banyak analisis terkait penyebab rendahnya *tax ratio* Indonesia. Sebagian pakar menyatakan disebabkan oleh rendahnya tingkat



kepatuhan dan kurangnya kepastian hukum. Sebagian yang lain menyebutkan penyebabnya adalah tarif PPh Badan yang relatif tinggi dibanding negara- negara di ASEAN, mekanisme restitusi dan audit PPN yang belum optimal dan persoalan kelembagaan. Jauh rendahnya penerimaa PPh perorangan dibandingkan PPh badan, merupakan salah satu penyebab rendahnya *tax ratio* terkait dengan kepatuhan pembayaran pajak.

Penurunan tarif PPh Badan untuk Indonesia menurut Lubis (2018) perlu didalami dampak positif dan negatifnya. Harus diakui adanya tren dunia yang sedang menuju rezim tarif PPh korporasi rendah. Negara-negara di dunia seakan berlomba untuk menarik investor dari luar negeri dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi mereka. OECD (2018) memperlihatkan terjadinya penurunan rata-rata tarif PPh dari 32,5% di tahun 2000 menjadi sekitar 23,9 persen di tahun 2018. PPh Badan di Indonesia berada di angka 25 persen sejak 2010, yang sesungguhnya telah diturun dari yang sebelumnya berada di angka 28 persen. Tarif PPh Badan di Indonesia masih tergolong moderat, baik di dunia maupun di kawasan regional.

Terkait dengan basis pajak di Indonesia, terdapat berbagai pengecualian, baik untuk PPh maupun PPN. Untuk PPh misalnya pada pasal 4 ayat (3) huruf a Undang-undang Pajak Penghasilan membagi penghasilan yang dikecualikan antara lain:

- 1) Sumbangan, hibahan, warisan,
- 2) harta termasuk setoran tunai yang diterima oleh badan sebagai pengganti saham atau sebagai pengganti penyertaan modal,
- 3) penggantian atau imbalan sehubungan dengan pekerjaan atau jasa yang diterima atau diperoleh dalam bentuk natura,

- 4) pembayaran dari perusahaan asuransi kepada orang pribadi sehubungan dengan asuransi kesehatan, asuransi kecelakaan, asuransi jiwa, asuransi dwiguna, dan asuransi bea siswa,
- 5) dividen atau bagian laba yang diterima atau diperoleh perseroan terbatas dengan syarat tertentu
- 6) iuran yang diterima atau diperoleh dana pensiun yang pendiriannya telah disahkan
- 7) penghasilan dari modal yang ditanamkan oleh dana pensiun dalam bidang-bidang tertentu
- 8) bagian laba yang diterima atau diperoleh anggota dari perseroan komanditer yang modalnya tidak terbagi atas saham-saham, persekutuan, perkumpulan, firma, dan kongsi;
- 9) bunga obligasi yang diterima atau diperoleh perusahaan reksadana selama 5 (lima) tahun pertama sejak pendirian perusahaan atau pemberian ijin usaha;
- 10) penghasilan yang diterima atau diperoleh perusahaan modal ventura berupa bagian laba dari badan pasangan usaha yang didirikan dan menjalankan usaha atau kegiatan di Indonesia, dengan syarat tertentu, dll.

Untuk PPN di Indonesia, banyak sekali barang dan Jasa yang dikecualikan dari PPN, termasuk karena objeknya menjadi objek pendapatan negara bukan pajak maupun objek pajak daerah. Beberapa jenis barang dan jasa yang dikecualikan antara lain, barang hasil pertambangan atau hasil pengeboran yang diambil langsung dari sumbernya, barang-barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat, makanan dan minuman yang disajikan di hotel dan restoran, uang, emas batangan, dan surat berharga, jasa pelayanan kesehatan medis, jasa pelayanan sosial, berbagai jasa pengelolaan dana dari masyarakat, jasa asuransi, berbagai jasa bidang sosial keagamaan dan pemerintahan, jasa transportasi, dan lain-lain. Secara umum



dapat dikatakan bahwa basis pajak PPh dan PPN sebagai pendapatan perpajakan utama memiliki banyak pengecualian.

### **Kesimpulan dan Rekomendasi**

Proyeksi penduduk Indonesia oleh BPS hingga 2045 memang memperlihatkan bahwa proporsi penduduk lanjut usia (berumur di atas 60 tahun) akan bertambah signifikan secara perlahan. Persentase lansia yang hanya sebesar 9% pada tahun 2015 adalah sebesar 9,0 persen diestimasikan akan menjadi sekitar 19,8 persen pada tahun 2045. Meskipun demikian, Indonesia masih punya waktu yang cukup panjang untuk mengantisipasi dampak dari *ageing population* tersebut terhadap pendapatan dan belanja negara.

Terkait dengan sistem perpajakan, Indonesia masih *struggle* untuk meningkatkan rasio penerimaan pajak terhadap PDB. Kondisi penerimaan negara saat ini sangat terkait dengan volatilitas perekonomian global yang mempengaruhi ekonomi nasional dan juga efektifitas pengelolaan perpajakan. Penerimaan negara saat ini sama sekali belum ada kaitannya dengan *ageing population*. Meskipun demikian, pembelajaran dari negara maju memperlihatkan bahwa terdapat prinsip **sistem perpajakan yang efektif untuk menghadapi berbagai kondisi demografi** termasuk kondisi penuaan penduduk, yaitu sistem pajak yang berkeadilan (termasuk keadilan antar generasi), berbasis luas, tidak distortif, dan dengan tarif yang mendorong peningkatan produktivitas.

Melihat kondisi sistem perpajakan di Indonesia saat ini, khususnya dua pajak besar (PPh dan PPN), perlu langkah-langkah ke depan untuk mengurangi distorsi dan memperluas

basis secara bertahap, dalam rangka mengaktifkan penerimaan perpajakan, sekaligus mengantisipasi penuaan penduduk di masa datang.

## Referensi

- Creedy, John; Enright, James; Gemmelland, Norman; and Mellish, Angela, 2009, Population Ageing and Taxation in New Zealand, <https://www.victoria.ac.nz/sacl/centres-and-institutes/cagtr/twg/publications/Population-Ageing-Taxation.pdf>
- Felix, Alison and Watkins, Kate, 2013, The Impact of an Aging U.S. Population on State Tax Revenues, Economic Review–Fourth Quarter 2013. <https://www.kansascityfed.org/PhjaZ/publicat/econrev/pdf/13q4/Felix-Watkins.pdf>
- Xuan, Le Anh, 2013, Dissertation Government Finance in Japan: Aging Population, Tax System and Female Labor Participation, National Graduate Institute for Policy Studies <http://www.grips.ac.jp/cms/wp-content/uploads/2014/04/fulltextphd10203.pdf>
- Heryanah, 2015, *Aging Population dan Bonus Demografi Kedua di Indonesia*, Populasi Volume 23 Nomor 2 2015, Halaman 1-16
- BPS, 2018, *Proyeksi Penduduk Indonesia 2015-2045: Hasil Supas 2015*
- Japan Ministry of Finance, 2003, A Sustainable Tax System for Japan's Aging Society, available at [https://www.mof.go.jp/english/tax\\_policy/tax\\_commission/e030617b.htm](https://www.mof.go.jp/english/tax_policy/tax_commission/e030617b.htm)
- Inland Revenue, 2019, Tax Policy, <http://taxpolicy.ird.govt.nz/publications/2011-other-bim/2-new-zealand-tax-system-and-how-it-compares-internationally>
- Lubis, Ricky Karunia Lubis, 2018, <https://www.pajak.go.id/id/artikel/menimbang-penurunan-tarif-pph-badan>, Diakses 13 Mai 2019
- <https://nasional.kontan.co.id/news/tax-ratio-indonesia-rendah-ini-yang-harus-dilakukan-otoritas-pajak>
- OECD, 2018, Tax policies for inclusive growth in a changing world, OECD report to G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors, July 2018





**KEMENTERIAN KEUANGAN**  
BADAN KEBIJAKAN FISKAL

Gd. R. M. Notohamiprodjo  
Jl. Dr Wahidin Raya No. 1 Jakarta Pusat - 10710  
Telp. +62 21 3441484

[fiskal.kemenkeu.go.id](http://fiskal.kemenkeu.go.id)

ISBN 978-602-53063-7-6

