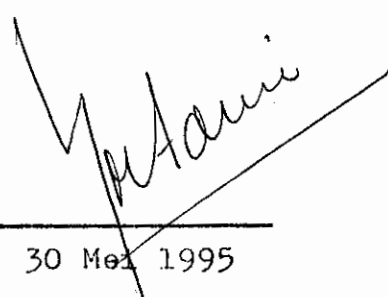


UPAYA MENGATASI MASALAH KESEMPATAN KERJA
DI INDONESIA

Djoko Triyanto SH



Diskusi Bagian Hukum Administrasi Negara tgl. 30 Mei 1995
Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang

A. PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara yang terkenal kekayaannya dan merupakan negara yang mempunyai jumlah penduduk yang sangat banyak terutama di pulau Jawa dan Madura. Namun hal tersebut tidak disadari, bahwa banyaknya penduduk merupakan sumber tenaga kerja yang sangat besar. Untuk itu kualitas manusia Indonesia perlu terus dikembangkan. Supaya dapat berfungsi sebagai penggerak pembangunan. Dan peningkatan masyarakat Indonesia perlu terus menerus ditingkatkan sebagai tujuan akhir pembangunan.

Dalam mencapai tujuan tersebut, yang perlu mendapat perhatian yang pertama adalah kualitas hidup masyarakat pekerja dan keluarganya. Kualitas hidup masyarakat pekerja sangat tergantung pada praktek hubungan industrial. Sistem dan tingkat upah, jaminan sosial, kualitas kondisi dan lingkungan kerja. Pemerataan kesempatan kerja dan kualitas hidup pekerja akan memberikan dampak positif pada peningkatan kualitas masyarakat umumnya.

Adapun tenaga kerja merupakan faktor terpenting dalam proses produksi sebagai sarana produksi tenaga kerja lebih penting daripada sarana produksi yang lain seperti bahan mentah, tanah, air. Karena manusialah yang menggerakkan sumber sumber tersebut. Penyediaan tenaga kerja pun sifatnya terbatas, karena tidak semua penduduk merupakan tenaga kerhja. Hanya penduduk yang mencapai umur minimum tertentu baru bisa dianggap sebagai tenaga kerja potensial dan angkatan kerja. Tingkat partisipasi angkatan kerja dipengaruhi oleh berbagai faktor demografis, sosial dan ekonomis dan beberapa faktor yang lainnya. Faktor itu adalah umur, tingkat pendidikan, daerah atau wilayah, pendapatan dan agama.

Kembali pada kualitas masrakat pekerja sangat tergantung pada pemerataan kesempatan bagi setiap anggota masyarakat untuk

memanfaatkan sarana dan fasilitas umum yang disediakan oleh pemerintah dan masyarakat itu sendiri. Termasuk di dalamnya memperoleh pelayanan kesehatan, dan pendidikan, kesempatan untuk bekerja dan berusaha dan kesempatan untuk berkembang dan mengembangkan diri.

Pemerataan kesempatan kerja mempunyai kedudukan yang sangat sentral dan merupakan masalah pokok bagi Indonesia khususnya. Karena melalui pemerataan kesempatan kerja dapat mendorong perwujudan pemerataan pendapatan kerja dan kesempatan untuk mengembangkan karier. Itulah beberapa kisi kisi masalah kesempatan kerja yang dalam hal ini akan kami uraikan lebih lanjut beserta masalah masalah yang mungkin timbul dan bagaimana cara menanggulangi masalah tersebut, serta faktor faktor apa yang mendasarinya. Yang berkaitan dengan masalah perburuhan atau ketenagaan kerja di Indonesia pada khususnya.

B. PEMBAHASAN

I. Angkatan kerja dan kesempatan kerja di Indonesia dewasa ini.

Perhatian mass media terhadap masalah kesempatan kerja semakin meningkat dewasa ini dan agaknya diperlukan perhatian dari pemerintah, dalam hal penciptaan tenaga kerja. Maka kiranya tepat untuk meninjau perkembangan angkatan kerja dan kesempatan kerja selama dasa warsa terakhir ini. Dalam angkatan kerja dan kesempatan kerja dibicarakan kebijakan yang penting dan menyinggung masalah pokok untuk penelitian di masa yang akan datang. Meski data yang tersedia untuk persoalan ini banyak namun masih ada beberapa ketidakpastian mengenai penafsiran data mengenai angkatan kerja, kita perlu harus mengingat perlunya bias yang disebabkan adanya perubahan ekonomi. Dalam kondisi yang mungkin timbul dari berbagai sensus dan survei angkatan kerja nasional. Besarnya masalah yang dihadapi pemerintah dalam penyediaan tenaga kerja, dan pekerjaan secara kasar dapat diukur dengan pertumbuhan angkatan kerja. Mengingat bahwa partisipasi angkatan kerja keseluruhan hampir konstan. Hal ini terutama mencerminkan besarnya jumlah penduduk dalam usia muda yang memasuki pasar tenaga kerja.

Kendati tingkat pertumbuhan ini merupakan kendala yang sangat besar. Dengan demikian dapat diharapkan bahwa tekanan suplai tenaga kerja terhadap penciptaan kesempatan kerja akan terus menjadi masalah. Tantangan yang berat kiranya mencari suatu keseimbangan kesempatan kerja dengan kegiatan perekonomian yang berpendapatan relatif tinggi serta stabil, dan kegiatan ekonomi informal yang berpendapatan rendah. Meluasnya fasilitas pendidikan jumlah umur yang masuk pasar tenaga kerja semakin berubah, dari sekitar 15 tahunan sampai mendekati 20 tahunan di kota dan di pedesaan sampai anak desa menamatkan SD. Kualitas angkatan kerja keseluruhan (diukur tingkat pendidikan secara formal) tidak dapat segera diubah. Diperlukan beberapa dasawarsa sebelum calon anggota

kerja baru yang berpendidikan terpenmhi. Tekanan yang sekarang di berikan oleh pemerintah pada pendidikan informal tampak tepat meskipun mungkin dapat dipertanyakan apakah kemudahan itu perlu terutama disediakan terutama untuk orang muda yang mencari kerja.

Partisipasi Wanita

Anggapan umum bahwa tingkat partisipasi wanita akan terus meningkat pada masa yang akan datang akibat perkembangan kesempatan sekolah. Namun jelas kiranya penting perkembangan sekolah lanjutan bagi angkatan pendidikan angkatan kerja wanita. Tenaga kerja wanita yang belum cukup berpendidikan sulit untuk mendapat pekerjaan dalam sektor modern. Sudah tentu hasilnya akan tergantung pada struktur pekerjaan yang tersedia bagi wanita dan perubahan nilai yang berkaitan dengan pekerjaan wanita. Hal ini sulit diperkirakan bagi kecenderungan masa depan, kita telah mulai menyaksikan perubahan persyaratan bagi rekrutmen sektor modern, khususnya sektor pemerintahan dalam pekerjaan tertentu terutama untuk beberapa tahun terakhir ini.

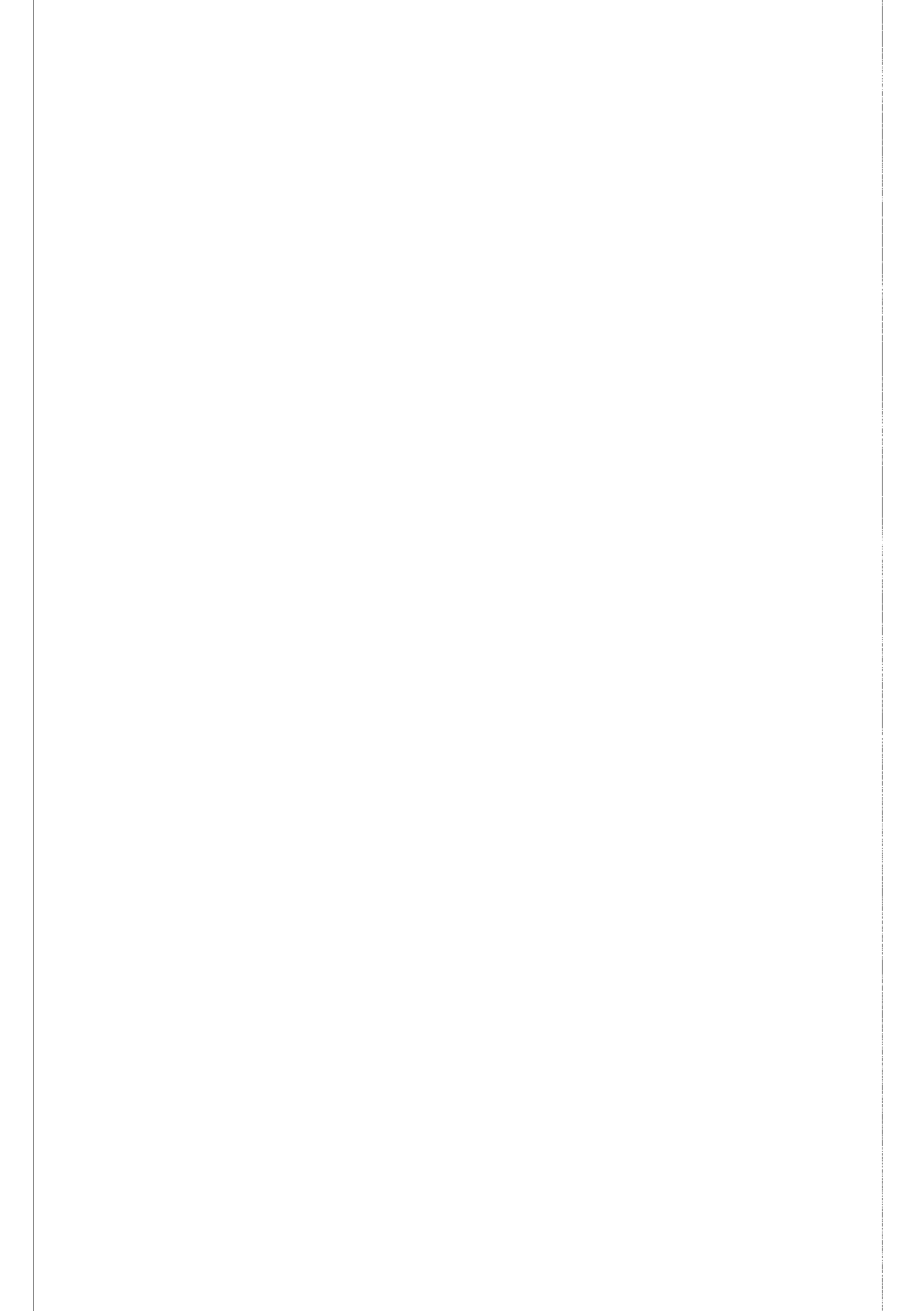
Angkatan kerja kota.

Pada skala nasional sulit menafsirkan perbedaan ini karena adanya perubahan definisi dengan batas perkotaan di beberapa kota besar. Pekerjaan besar banyak tercipta di kota besar / sekitar perkotaan dimana banyak usaha untuk mengendalikan arus tenaga kerja. Pertumbuhan kesempatan kerja dan pengangguran. Meski ada tantangan besar karena tingkat pertumbuhan angkatan kerja namun kesempatan kerja bagi angkatan kerja Indonesia sedang berkembang. Mengenai prospek kesempatan kerja dan penciptaan pekerjaan baru. Namun penciptaan kesempatan kerja itu sendiri bukan merupakan sasaran kebijakan. Tantangannya adalah menciptakan kesempatan kerja yang lebih produktif dan pendapatan yang lebih tinggi. Kita perlu meninjau bentuk pengangguran terbuka yang relatif kecil dan kelompok setengah penganggur yang lebih besar, Banyak kritik yang dilontarkan untuk menggambarkan ketidakseimbangan pasar kerja di negara agraris dan pendekatan angkatan kerja terhadap masalah pengangguran. Bahkan di perkotaan saluran resmi untuk mencari pekerjaan sangat terbatas dan usaha pemerin-

tah ke arah itu dengan kartu kuning kiranya akan tetap menemui kesulitan selama jumlah pencari kerja di sektor modern jauh melebihi jumlah pekerjaan baru yang tersedia. Hal ini mengingat bahwa dalam suatu perusahaan atau instansi banyak tergantung pada bantuan keluarga atau teman. Penyediaan lowongan pekerjaan bagi setengah penganggur di wilayah pedesaan jelas merupakan masalah utama pemanfaatan tenaga kerja tidak penuh.

Menurut informasi dikatakan bahwa tingkat pengangguran wanita lebih tinggi dibandingkan dengan laki laki, mungkin berarti bahwa kesempatan kerja bagi wanita terutama di kota akhir akhir ini relatif lebih sulit dibandingkan dengan pria,. Ada perbedaan pokok bagi para pencari kerja diantaranya pendidikan, kepadatan penduduk, kegiatan perekonomian, dan struktur perekonomian, pasar tenaga kerja, di kota masih sangat sulit untuk di tembus. Untuk menafsirkan data pengangguran guna tujuan kebijakan, kita perlu tahu lebih banyak mengenai masa pengangguran terutama di kalangan remaja terdidik di kota besar dan bagaimana hal tersebut berubah dari waktu ke waktu. Bila pengangguran terbuka menonjol di kota, setengah pengangguran terutama merupakan persoalan di pedesaan. Namun demikian ada kekhawatiran yang timbul karena teknologi baru yang menggantikan tenaga kerja dan lembaga yang menghemat penggunaan tenaga kerja. Maka kita perlu tahu kegiatan apa yang diusahakan dan kecenderungan apa yang terjadi dalam upah dan pendapatan. Ciri penting dari alokasi tenaga kerja adalah pemusatan lowongan pekerjaan yang baru di wilayah pedesaan di sektor luar pertanian. Karena kebanyakan penciptaan kesempatan kerja terjadi di perusahaan kecil yang cenderung terletak di wilayah pedesaan. Kendati banyak investasi besar dan baru ada di desa, namun hampir pasti investasi pemerintahan yang besar dalam pendidikan dan fasilitas kesehatan yang sangat membantu penciptaan lapangan kerja di bidang pelayanan. Sedangkan kesempatan kerja perdagangan dan transportasi lebih mungkin dikaitkan dengan pertumbuhan dalam produksi dan pendapatan pertanian serta lowongan baru bagi penduduk pedesaan untuk mendapatkan pekerjaan sementara di kota kota kecil.

Dengan prospek angkatan kerja yang tinggi terus berlangsung sam-



pai akhir dasawarsa ini. Mungkin usaha sendiri yang berskala kecil akan tetap memainkan peranan utama dalam penyerapan tenaga kerja di kota. Tidak seperti di pedesaan kompetisi dengan sektor modern untuk memperoleh tempat merupakan masalah pokok yang mengancam adanya kegiatan informal di kota. Oleh karena itu penerapan kebijakan mengenai perluasan kegiatan usaha sendiri di silayah kota, meningkatnya usaha tipe informal di Jawa dapat dilihat sebagai petunjuk dari kegagalan bidang pertanian untuk menyediakan kesempatan kerja.

II. Pengangguran di kota suatu analisa terhadap pemuda dan golongan terdidik .

Kota merupakan pusat pertumbuhan ekonomi dan potensial dari negara sedang berkembang. Hal ini disebabkan karena kota dengan prasarana yang sudah ada dapat menunjang pertumbuhan industri. Ciri demografi Indonesia seperti jumlah penduduk yang sangat besar, tingkat pertumbuhan yang masih tinggi, struktur umur yang masih muda cukup memberikan implikasi yang serius terhadap perkembangan ketenagakerjaan di kota. Banyak sektor Industri dan sektor modern dibangun di kota yang merupakan daya tarik yang kuat terutama bagi lulusan sekolah menengah, yang akan mempertinggi volume urbanisasi. Salah satu ciri pengangguran di kota di negara yang sedang berkembang adalah bahwa proporsi golongan umur muda sangat besar. Hampir di semua negara sedang berkembang tingkat pengangguran untuk golongan umur 15 - 24 tahun dua kali lipat dari tingkat golongan umur 24 ke atas. Suatu gambaran menarik adalah bahwa lebih dari empat perlima penganggur di kota tergolong pemuda dan jumlah penganggur laki laki hampir duakali lipat penganggur wanita. Adanya kemungkinan penurunan tingkat pengangguran tadi berhubungan dengan fenomena pengangguran putus asa.

Yaitu bila para penganggur di kota telah beranggapan bahwa tidak ada lagi lapangan pekerjaan yang dapat menampung dirinya, sehingga mereka telah putus asa dalam mencari pekerjaan. Mungkin terjadi apabila mereka telah sekian lama mencari pekerjaan dan tidak pernah berhasil, atau ketidakmampuan dirinya dibidang pendidikan, ketrampilan dll. Karena mereka tidak mencari pekerjaan maka

secara definitif dikeluarkan dari kategori angkatan kerja. Penganggur yang tergolong bukan angkatan kerja dan beranggapan tidak mendapatkan pekerjaan selama seminggu sebelum pencacahan. Pengangguran golongan terdidik oleh seluruh penganggur di kota, mereka berpendidikan sekolah. Sering di perbandingkan pula mengenai sekolah kejuruan dengan sekolah umum. Tingginya tingkat pengangguran tersebut berkaitan dengan sistem pendidikan yang ada, dimana lulusan sekolah kejuruan tidak mampu meneruskan ke perguruan tinggi, disamping itu daya tampung perguruan tinggi juga sangat terbatas.

Sehingga tamatan SMIA yang tidak diterima di perguruan tinggi lalu mencari pekerjaan. Kualitas tingginya tingkat pengangguran ini juga berkaitan dengan aspirasi dimana golongan terdidik ini sangat mengharapkan untuk mendapat pekerjaan di sektor modern. Yang banyak tumbuh di kota akhir akhir ini baik di bidang pemerintah maupun swasta. Pola investasi kota yang padat modal juga merupakan sebab penting dari besarnya tingkat pengangguran. Banyak perusahaan yang menjalankan internal training dimana untuk meningkatkan skill karyawan diadakan latihan dan pendidikan khusus. Untuk memenuhi kebutuhan tenaga kerja di industri besar ternyata sebagian besar berasal dari pergeseran dan mutasi karyawan dan hanya sedikit yang diambil dari luar.

Mengingat sukarnya mencari pekerjaan di kota maka tidaklah terlalu banyak orang yang keluar dari pekerjaan yang telah dimiliki, walaupun pekerjaan tersebut tidak sesuai dengan ilmunya. Hampir dua pertiga dari penganggur golongan pemuda di kota belum pernah bekerja / tidak mempunyai pengalaman kerja. Dimensi lain dari pengangguran adalah lamanya menganggur dan usaha apa yang dilakukan dalam mencari pekerjaan. Lama menganggur terjadi di kalangan umur yang lebih muda dan belum berstatus kawin. Ada kecenderungan bahwa lama menganggur kaum migran lebih pendek dari golongan non migran, walaupun tingkat pengangguran migran lebih tinggi dibandingkan dengan pengangguran yang lebih lama tinggal di kota. Untuk langkah kebijaksanaan perlu kiranya dikaji lebih mendalam melalui penelitian mikro tentang aspirasi pemuda sehingga memungkinkan mendapatkan alternatif penanganannya. Usaha yang di

laksanakan oleh para penganggur adalah dengan menghubungi para kerabat, dengan menghubungi beberapa pengusaha, atau mendaftarkan diri di kantor tenaga kerja. Ada juga yang menulis surat lamaran dari iklan namun jumlahnya sangat kecil, karena iklan yang ada biasanya hanya untuk kota tertentu dengan tuntutan kerja yang relatif tinggi.

III. Pengangguran dan penempatan tenaga kerja

Indonesia adalah negara yang berkembang yang mempunyai jumlah penduduk yang sangat besar, yang merupakan modal dasar pembangunan nasional. Namun sampai saat ini hal itu kurang dapat disadari sehingga kurang adanya pendayagunaan tenaga kerja secara efektif. Hingga sampai saat ini masih banyak kita jumpai masalah tenaga kerja khususnya masalah pengangguran dan penempatan kerja. Hal tersebut bisa kita lihat sejak sebelum perang dunia ke- II Indonesia hanya dipandang sebagai pasar tenaga kerja yang murah, yang menyediakan tenaga kerja untuk perusahaan perkebunan. Bertolak dari hal itu kita harus meningkatkan kualitas tenaga kerja kita baik untuk pemenuhan tenaga kerja dalam negeri atau untuk pengiriman tenaga ke luar negeri. Karena bagaimana pun juga kesempatan kerja sangat memberi pengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi suatu bangsa. Yaitu karena adanya penghasilan barang yang sebanyak banyaknya dengan menggunakan tenaga kerja yang ada dan kesejahteraan yang merata tidak akan terlaksana bila barang yang dihasilkan tidak juga terbeli oleh sejumlah masyarakat yang tidak mempunyai mata pencaharian atau menganggur.

Sedang pada prinsipnya tenaga kerja adalah semua penduduk yang mampu melakukan pekerjaan, kecuali bagi mereka yang telah ditetapkan oleh peraturan tidak boleh melakukan pekerjaan seperti anak dibawah umur, cacat jasmani, rohani, usia lanjut dan mereka yang karena sesuatu tidak boleh melakukan pekerjaan. Dalam meninjau tenaga kerja terutama yang mendapat perhatian bukanlah mereka yang sedang bekerja untuk dirinya sendiri (swa pekerja) maupun dalam hubungan kerja (buruh) melainkan mereka yang mampu bekerja tetapi karena sesuatu tidak mendapatkan pekerjaan, hal inilah yang sering disebut penganggur. Penganggur ini pertama tama men-

dapat perhatian pada tahun 1930- an pada waktu Indonesia mengalami krisis ekonomi. Dan masalah pengangguran itu masih tetap ada sampai kapan pun seiring perkembangan jaman dan merupakan tanggung jawab bersama untuk ikut serta menyelesaikan masalah tersebut. Dalam hal ini perluasan arti kata pengangguran sesuai dengan azas bahwa setiap warga negara sesuai dengan kecakapannya berhak atas pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan dan bahwa setiap orang melakukan pekerjaan berhak atas pengupahan yang adil.

Dan menjamin kehidupannya dengan keluarganya sepadan dengan martabat manusia. Hak atas pekerjaan dan hak atas pengupahan yang menjamin kehidupannya dengan keluarganya adalah merupakan hak atas pekerjaan penuh (full employment). Hak atas pekerjaan penuh ini, dipandang dari sudut pemerintah berarti pemerintah wajib mengusahakan pekerjaan penuh yang layak bagi kemanusiaan kepada setiap warga negara. Pengangguran dewasa ini bukan merupakan akibat dari krisis ekonomi melainkan disebabkan karena bertambahnya tenaga kerja yang tidak diimbangi dengan bertambahnya kesempatan kerja dan tidak seimbang dengan bertambahnya tenaga kerja pada setiap tahunnya. Masa sekarang ini selain pengangguran penuh dapat juga juga kita jumpai setengah penganggur dan penganggur musiman.

Mereka yang melakukan kerja baik secara bebas atau dalam hubungan kerja tetapi tidak sesuai dengan kecakapannya. Baik dipandang dari sudut bakat, maupun keahliannya. Dan mereka yang hanya pada waktu tertentu saja bekerja, sedang bagi mereka yang bekerja penuh namun penghasilannya tidak cukup untuk membiayai keperluan hidup. Khususnya bagi penganggur penuh hal yang perlu dipecahkan adalah mengusahakan pekerjaan atau lebih tegasnya menyediakan pekerjaan. Hal itu tidak dapat dipenuhi dengan hanya mengadakan antar kerja oleh bursa kerja seperti sebelum perang dunia II baik dilakukan oleh swasta maupun pemerintah. Secara konkret usaha yang harus dilakukan adalah mempertinggi keahlian para penganggur dengan jalan memberikan kursus kejuruan dan latihan di balai latihan kerja. Namun terbentur pula pada kesukaran mendapatkan dana, serta menempatkan mereka setelah di didik dan dilatih. Oleh karena itu satu satunya jalan dalam menyelesaikan masalah pengangu-

ran ialah memperluas kesempatan kerja. Perluasan kesempatan kerja yang diusahakan dengan memberikan bantuan berupa pinjaman modal ke pada perseorangan atau badan yang hendak membuka dan memperluas perusahaan. Usaha lainnya dengan membatasi masuknya tenaga asing ke Indonesia, kecuali untuk jabatan tertentu yang tidak dimiliki oleh tenaga kerja Indonesia. Selain itu dengan pengiriman tenaga kerja ke luar negeri misal ke Saudi Arabia, Malaysia dll.

Penyediaan program transmigrasi ke luar Jawa, pemerataan tenaga kerja ke daerah tertentu yang terdapat suatu proyek kerja dan dapat memberikan peluang kerja yang lebih baik. Dan menjanjikan untuk kelangsungan hidup selanjutnya. Selain itu adapula badan yang bertugas menyalurkan para sarjana yang belum mendapatkan pekerjaan dan bersedia dengan ikhlas dan sukarela untuk melakukan pengabdian sebagai tenaga sukarela di pedesaan guna melakukan tugas pembaharuan dan pembangunan di pedesaan. Mengatur penyebaran dan penyerahan tenaga kerja diatur sedemikian rupa sehingga dapat memberikan dorongan ke arah penyebaran tenaga kerja yang efektif dan efisien. Berdaya guna dan berhasil guna. Adapula penyebaran penggunaan tenaga kerja secara penuh dan produktif untuk mencapai manfaat yang sebesar besarnya, dengan prinsip tenaga kerja yang tepat pada pekerjaan yang tepat pula.

C. P E N U T U P

Kesimpulan

Mengingat cepatnya pertumbuhan angkatan kerja bersamaan dengan amat besarnya jumlah lulusan sekolah, orang tidak bisa lain kecuali terkesan oleh kemampuan sistem perekonomian Indonesia untuk menyediakan pekerjaan bagi sejumlah calon angkatan kerja per tahun. Tingkat pengangguran yang rendah di wilayah perkotaan pun dimana pertumbuhan tenaga kerja begitu tinggi. Tingkat investasi pemerintah yang tinggi dalam proyek bangunan dan infrastruktur sosial (sekolah, klinik kesehatan dll). Faktor penting lainnya adalah pertumbuhan pertanian yang relatif mengesankan dan berkaitan dengan lowongan pekerjaan di luar bidang pertanian.

Meskipun terdapat tingkat urbanisasi yang tinggi, banyak pula angkatan kerja yang memasuki bidang di luar bidang pertanian di daerah pedesaan. Pemerintah perlu mengambil langkah langkah untuk menggalakkan bidang teknologi dan infrastruktur yang lebih baik untuk menyerap tenaga kerja yang baru. Pola pengangguran di kota tidak banyak berkaitan dengan masalah kemiskinan, mereka tergolong berpendidikan dan kemungkinan menggur karena memilih milih pekerjaan yang sesuai dengan pendidikan dan aspirasinya. Sebagaimana banyak negara sedang berkembang pengangguran menjadi milik golongan pemuda.

Saran - saran

Sebagai bangsa yang mempunyai jumlah penduduk yang besar maka harus dimanfaatkan dengan meningkatkan kualitas sumber tenaga kerja. Memperluas pelaksanaan balai latihan kerja untuk mengurangi jumlah penganggur, pinjaman modal dari pemerintah dan mendirikan usaha baru. Penyebaran tenaga kerja harus merata di wilayah Indonesia agar pembangunan dapat dirasakan di berbagai wilayah. Kemampuan sektor informal dalam menyerap tenaga kerja membantu menenangkan gejala pengangguran yang timbul.

DAFTAR PUSTAKA

1. Achmad Ichsan, SH., Tata Administrasi Kekaryawanan, Djambatan Jakarta, 1986.
2. Bambang Tri Cahyono, Drs., Pengembangan Kesempatan Kerja, BPFE, Yogyakarta, 1983.
3. Esmara Hendra, Perkembangan Kesempatan Kerja di Indonesia, Ghalia Indonesia, 1981.
4. Siagian P., Prof. Dr., MPA., Ph D., Pengembangan Sumber Daya Insani, Gunung Agung, Jakarta, 1984.
5. Soepomo Imam Prof. SH., Pengantar Hukum Perburuhan, Djambatan, Jakarta, 1987.