

Beberapa Permasalahan Ketenagakerjaan Dan Perspektif Pengembangan SDM : Analisis Sektor Industri

Oleh : Syafaruddin Alwi



Syafaruddin Alwi, lahir di Baturaja pada tanggal 16 Januari 1947, adalah Lektor pada Fakultas ekonomi Uil. Pernah menjabat sebagai Dekan pada Fakultas tersebut selama tiga periode yaitu tahun 1982-1988. Pada tahun 1973 s/d 1978 menjadi Ketua LPPM pada Fakultas yang sama sehingga sering melakukan kerja sama dalam pembinaan koperasi dengan berbagai instansi baik swasta maupun pemerintah. Pada tahun 1986, diundang

oleh Australia Nasional University untuk menulis buku tentang studi pembangunan. Aktif mengikuti Seminar baik nasional maupun Internasional.

Pendahuluan

Berdasarkan sejarah, pembangunan ekonomi di Eropa Barat dan Amerika Utara seringkali dijelaskan sebagai pengalihan aktivitas ekonomi yang berkesinambungan, migrasi dari desa ke kota baik dalam maupun antar negara dari kesempatan kerja terbuka pada saat industri mulai berkembang.

Pada saat yang sama, teknologi penghemat tenaga kerja ditemukan sehingga mengurangi permintaan tenaga kerja. Kombinasi kedua gejala tersebut memungkinkan negara barat melakukan transfer sumber daya manusia dari desa ke

kota secara tertib dan efektif. Berdasarkan pengalaman ini banyak ahli ekonomi pembangunan berpendapat bahwa pembangunan ekonomi di dunia ketiga harus dilakukan dengan mempercepat pertumbuhan industri. Tetapi sayang, berdasarkan pengalaman pula, strategi industrialisasi sering gagal mengulangi sukses masa lampau (Todaro, 1987). Optimisme tentang kemampuan sektor industri terutama industri modern untuk menyerap tenaga kerja yang lebih baik ternyata tidak terpenuhi. Kegagalan industri modern untuk menyediakan kesempatan kerja seperti yang diharapkan, terjadi di banyak negara berkembang seperti terlihat pada tabel 1.

Tabel 1
Industrialisasi dan Ketenagakerjaan di Negara Berkembang

Negara	Pertumbuhan Output Manufaktur Tahunan	Pertumbuhan Kesempatan Kerja Sektor Manufaktur
India	5,9	5,3
Pakistan	12,3	2,6
Philippina	6,1	4,8
Thailand	10,7	-12,0
Mesir	11,2	0,7
Nigeria	14,1	5,3
Brazilia	6,5	1,1
Panama	12,9	7,4

Sumber: Todaro, yang dikutip dari David Morawetz, *Employment Implication of Industrialization Developing Countries*, Economic Journal 84.

Dari data tersebut dapat dilihat bahwa kebanyakan negara berkembang mengalami pertumbuhan output manufaktur lebih besar daripada pertumbuhan penyediaan lapangan kerja. Ini berarti perkembangan sektor industri saja tidak cukup untuk menyelesaikan masalah ketenagakerjaan. Menurut Todaro, kegagalan tersebut disebabkan oleh negara-negara berkembang hanya mempekerjakan sekitar 10%-20% saja dari seluruh tenaga kerja. Pada sektor manufaktur hanya 20% dari seluruh tenaga kerja, yang berarti sektor tersebut perlu meningkatkan penyediaan lapangan kerja sebesar 15%, guna menyerap pertambahan tenaga kerja sebesar 3% per tahun (0,2x0,15).

Indonesia pada pembangunan jangka panjang tahap ke II (PJPT II), juga memasuki tahap proses industrialisasi dengan tetap menjaga keseimbangan

pembangunan antara sektor pertanian dan sektor industri. Dalam kaitan dengan apa yang dikemukakan oleh Todaro tersebut, pertanyaan penting yang akan dibahas adalah, apakah dalam PJPT II nanti, proses tinggal landas yang akan dilalui mampu menyediakan kesempatan kerja yang lebih luas sehingga pengangguran dapat dikurangi pada tingkat yang serendah mungkin? Berkaca pada pengalaman negara berkembang lainnya, untuk mengimbangi kebutuhan tenaga kerja pada PJPT II yang mana pada saat itu peran sektor manufaktur menjadi semakin meningkat terhadap pendapatan domestik bruto (PDB), bagaimana sebaiknya pengembangan sumber daya manusia dilakukan agar tersedia tenaga kerja terdidik yang mampu menunjang kebutuhan tersebut?

Pemahaman mengenai sumber daya

manusia sebenarnya tidak hanya meliputi jumlah penduduk yang besar dan tingkat pendidikan saja, tetapi menyangkut pula mengenai persepsinya terhadap pekerjaan, pandangan kebudayaannya dan keinginan untuk mengembangkan kualitas diri. Pembahasan sumber daya manusia ini dibatasi dalam pengertian jumlah tenaga kerja yang tersedia dan kualitasnya. Pembahasan mengenai aspek sumber daya ini dikaitkan dengan aspek ketenagakerjaan adalah penting mengingat pertumbuhan ekonomi tidak hanya dipengaruhi oleh besarnya investasi dan faktor teknologi melainkan juga ditentukan oleh jumlah dan kualitas penduduk angkatan kerjanya (technical skill).

Kesempatan Kerja dan Pengangguran

Kesempatan kerja dan pengangguran merupakan dua sisi mata uang yang tidak hanya melanda negara-negara yang sedang berkembang (NSB), tetapi juga melanda negara-negara maju yang dikenal sebagai negara industri. Ini menunjukkan persoalan

ketenagakerjaan dan pengangguran tidak hanya menyangkut kemampuan suatu negara atau pemerintah untuk menyediakan lapangan pekerjaan, melainkan juga menyangkut kemampuan setiap individu yang tergolong angkatan kerja untuk menciptakan pekerjaan bagi dirinya. Disini perspektif pengembangan sumber daya menjadi bagian penting dari proses pembangunan ekonomi. Proses pembangunan ekonomi dalam kaitan ini berarti meliputi dua pengertian yaitu peningkatan pertumbuhan ekonomi (out put) dan perkembangan ekonomi (peningkatan jumlah unit-unit ekonomi) yang mampu menyediakan lapangan kerja baru.

Apa yang diharapkan terjadi pada PJPT II khususnya penyediaan lapangan kerja dan penyediaan tenaga kerja yang memenuhi kualifikasi kebutuhan, tidak lepas dari kondisi obyektif ketenagakerjaan yang telah dicapai selama PJPT I, yang dapat dilihat dari data berikut :

Tabel 2
Penduduk dan Angkatan Kerja Indonesia 1971, 1980, 1990

Tahun	Penduduk (000)	Pertumbuhan Penduduk (%)	Angkatan Kerja (000)	Pertumbuhan Angkatan Kerja (%)
1971	118.368	2,4	41,261	2,6
1980	146.777	2,0	52,153	3,6
1990	179.248		74.395	

Sumber: Biro Pusat Statistik , Sensus Penduduk , 1971, 1980 dan 1990,

Berdasarkan data tersebut, dapat diketahui pada dekade tahun 1980-1990, jika diamati Indonesia mengalami pertumbuhan angkatan kerja yang paling tinggi yang pernah terjadi. Selama periode itu angkatan kerja meningkat sebesar 3,6 % per tahun. Secara absolut angkatan kerja bertambah rata-rata 2,2 juta per tahun sehingga sampai dengan tahun 1990, penduduk angkatan kerja telah mencapai 74,4 juta. Sedangkan pertumbuhan penduduk turun menjadi 2%. Seberapa besar penyerapan tenaga kerja oleh sektor industri khususnya industri non-migas, dapat dilihat dari tabel 3.

Dalam perbandingan antar kelompok, kelompok aneka industri menyerap tenaga kerja lebih tinggi dan kemudian diikuti oleh kelompok industri kecil.

Namun demikian untuk memperoleh gambaran yang lebih jelas mengenai kondisi obyektif yang telah dihadapi selama PJPT I, perlu ditinjau pula besarnya pengangguran yang terjadi. Berdasarkan sensus tahun 1990 tidak banyak perubahan selama 10 tahun terakhir ini yang menunjukkan angka separuh pengangguran yaitu yang bekerja kurang dari 35 jam per minggu, sebesar 27,8 juta atau 38,7 % dari seluruh angkatan

Tabel 3
Penyerapan Tenaga Kerja Sektor Industri

Kelompok Industri	1988	1989	1990	1991*)
Aneka Industri	539.529	814.663	1.381.513	1.804.364
Industri Kimia Dasar	22.907	38.545	51.538	56.182
Industri Mesin, Logam Dasar dan Elektronika	44.104	60.178	99.102	149.881
Industri Kecil	363.351	601.012	841.912	1.027.814

Sumber: Biro Pusat Statistik, diolah Deperind, 1992.

*) Angka sementara.

Data tabel 3 tersebut menunjukkan sejak tahun 1988, terjadi peningkatan penyerapan tenaga kerja pada setiap kelompok industri.

kerja. Pada tahun 1980, angka tersebut sebesar 38 %, sebagaimana terlihat pada tabel 4.

Tabel 4

Penduduk 10 tahun ke atas yang bekerja kurang dari 35 jam
seminggu menurut sektor 1980-1990

Sektor	1980	%	1990	%
Pertanian	13.736	47,6	18.211	51,4
Pertambangan/ Penggalian	108	27,9	217	29,6
Industri Pengo lahan	1.370	29,3	2.146	26,1
Listrik, Gas & Air	8	12,0	25	16,9
Bangunan	231	14,3	377	13,3
Perdagangan	2.065	30,9	3.093	29,2
Angkutan & Perhubungan	211	14,4	402	15,1
Kuangan & LKU	21	8,9	62	11,5
Jasa Masyarakat Lainnya	1.817	25,9	2.680	27,9
Tak Terjawab	4	18,2	9	25,6
	124	39,6	603	56,4
Total	19.675	38,0	27.825	38,7

Sumber: Biro Pusat Statistik.

Diadaptasi

Dengan perhitungan yang menunjukkan adanya separuh pengangguran, jika tidak dilakukan usaha-usaha pembangunan yang berorientasi pada penyerapan tenaga kerja maka sangat mungkin terjadi, keadaan ini berkembang menjadi pengangguran terbuka (open employment). Oleh sebab itu masalah pokok yang akan dihadapi pada PJPT II, khususnya mengenai ketenagakerjaan, adalah pengangguran yang mungkin semakin meningkat pada PJPT II. Menurut Sayuti Hasibuan (1992), angka separuh pengangguran sebesar 27,8 juta orang itu

dapat menjadi 18,2 juta orang jika diterjemahkan menjadi pengangguran terbuka. Jumlah ini bisa meningkat menjadi 20,2 juta orang pada Pelita VI (berdasarkan rumus tertentu). Dan jika tabel 4 tersebut diterjemahkan menjadi perekonomian desa dan kota (tabel 5), maka pada tahun 1980, separuh pengangguran berada di desa sebesar 42,8 %, sedangkan di kota 18,4 %. Pada tahun 1990, di desa sebesar 45,1 %, sedangkan di kota 21,1 %. Ini berarti tingkat pengangguran di kota selama 10 tahun ini telah berkembang menjadi dua kali lipat dari pada di desa.

Tabel 5

Penduduk 10 tahun ke atas yang bekerja kurang dari 35 jam seminggu menurut daerah

Tahun	Desa		Kota	
	Jumlah	%	Jumlah	%
1980	17.911	42,8	1.764	18,4
1990	23.762	45,1	4.062	21,1

Sumber : Biro Pusat Statistik
dimodifikasi

Tingkat pengangguran di desa yang lebih tinggi daripada di kota menurut Lewis (1970), dapat diatasi dengan pemindahan secara bertahap tenaga kerja ke kota melalui pembangunan industri di perkotaan. Lewis yang kemudian diperbaharui oleh Gustav Ranis dan Fei, membagi ekonomi menjadi dua bagian yaitu sektor substitusi pedesaan yang tradisional dengan tingkat produktivitas dan sektor industri modern di perkotaan dengan produktivitas yang tinggi. Pemindahan tenaga kerja ini dan pertumbuhan pekerjaan di perkotaan akan menciptakan perluasan output dalam sektor modern. Jika persektif Lewis ini akan dipertimbangkan, maka asumsi yang dipakai adalah bahwa keuntungan yang diperoleh di sektor modern tidak dibelanjakan dalam bentuk peralatan yang mengurangi tenaga kerja. Kemudian, oleh karena tenaga kerja di pedesaan itu boleh dikatakan keahliannya tidak sesuai dengan tuntutan keahlian di sektor modern, maka

investasi di bidang modal sosial overhead (antara lain pendidikan), perlu dilakukan. Jika tidak maka surplus tenaga kerja di pedesaan kemudian pindah ke perkotaan, akan menjadi penganggur baru di perkotaan. Ini jelas tidak menyelesaikan masalah.

Prospek Lapangan Kerja PJPT II

Pembangunan industri nasional diselenggarakan berpedoman kepada Trilogi Pembangunan yaitu pembangunan industri diiringi dengan penyebaran dalam arti luas. Pertanyaan yang sekarang timbul adalah bagaimana prospek lapangan kerja pada PJPT II khususnya di sektor industri. Besarkecilnya potensi tersedianya lapangan kerja di sektor industri tergantung pada tingkat pertumbuhan industri itu sendiri. Berdasarkan data yang tersedia, dalam dekade 10 tahun yaitu 1980-1990, perkembangan daya serap sektor industri relatif rendah (1,6%), yang dapat dilihat dari tabel 6 berikut :

Tabel 6
 Daya Serap Tenaga Kerja Sektor Industri
 dan Perbandingannya dengan Non Industri

Tahun	Industri	Non Industri
1980	20,9%	79,0%
1985	20,5%	79,5%
1990	22,5%	77,5%

Sumber : Sayuti Hasibuan, Makalah yang disampaikan pada Seminar ISEI, 1992 di Banjarmasin

Berdasarkan data tersebut, maka proyeksi untuk yang akan datang bagi sektor industri, nampaknya sektor industri tidak akan mampu dibebani tanggung jawab untuk menyerap tenaga kerja yang lebih banyak. Secara keseluruhan sektor industri hanya mampu menyerap sekitar 20 % saja dari seluruh tenaga kerja yang tersedia dalam 10 tahun itu. Daya serap yang rendah ini disebabkan laju pertumbuhan industri yang relatif tidak banyak meningkat dan bahkan pada tahun 1991 menurun dari 12,08 % menjadi 11,03 %. Tetapi dilihat dari sumbangannya terhadap PDB, peranan sektor industri meningkat dari 20,32% menjadi 22,22%. Ini berarti terjadi kenaikan efisiensi pada sektor industri.

Strategi Pengembangan Sumber Daya Manusia

Beranjak dari kondisi seperti yang telah diuraikan maka persoalan pengembangan sumber daya manusia sebagai sumber peningkatan produktivitas nasional tidak hanya diarahkan kepada penyediaan ketrampilan dan keahlian yang menunjang permintaan tenaga kerja semata, tetapi diarahkan kepada peningkatan

sumber daya yang mampu menciptakan pekerjaan bagi dirinya sendiri, mengingat pertumbuhan lapangan kerja yang tersedia tidak lebih besar dari pada pertumbuhan penduduk angkatan kerja. Bagi sektor industri, pengembangan sumber daya manusia harus diarahkan pada daya dukung profesional dalam melalui suatu program pendidikan yang mampu memenuhi tuntutan tenaga kerja di sektor industri.

Para pakar umumnya sepakat bahwa masalah pembangunan ekonomi bukan saja ditentukan oleh sumber daya berupa modal fisik atau material semata tetapi yang tidak kalah pentingnya adalah sumber daya manusia sebagai pengelola kekayaan alam. Herbison (1973) mengatakan :

"Sumber daya manusia merupakan modal dasar dari kekayaan suatu bangsa. Modal fisik dan sumber daya alam hanyalah faktor produksi yang bersifat pasif, manusia adalah agen-agen yang aktif mengumpulkan modal, mengeksploitasikan sumber-sumber alam, membangun organisasi sosial, ekonomi dan politik dan melaksanakan pembangunan nasional. Jelaslah suatu negara yang tidak mengembangkan keahlian dan pengetahuan rakyatnya dan

tidak menggunakan mereka secara efektif dalam ekonomi nasional maka untuk selanjutnya tidak akan dapat mengembangkan apapun".

Dengan demikian bagi Indonesia adalah tepat untuk meletakkan masalah sumber daya manusia pada urutan pertama yang harus dikembangkan untuk mampu menjawab tantangan-tantangan pembangunan ekonomi pada PJPT II. Yang masih menjadi persoalan adalah tentang model pengembangan yang tepat untuk menghasilkan kualitas tenaga kerja yang diharapkan.

Hirschman, dalam teori ketidakseimbangannya, lintasan pembangunan dapat dilakukan dengan melalui tekanan pada investasi modal overhead sosial (MOS), untuk kemudian mendukung investasi kegiatan langsung produktif (KLP). Beranjak dari pendapat ini bagi Indonesia sudah tepat untuk mengembangkan program pendidikan ketrampilan dan sebagainya yang diarahkan untuk mampu mendukung kebutuhan tenaga kerja pada investasi KLP.

Ada dua model yang pada umumnya ditempuh untuk mengembangkan pendidikan yaitu, pertama, memperluas sistem pendidikan formal dengan perubahan yang disesuaikan dengan perkembangan. Model ini merupakan model yang sekarang berlangsung dan telah terbukti justru menimbulkan pengangguran karena menghadapi struktur

kelembagaan pasar tenaga kerja yang memiliki tuntutan lebih bersifat technical skill. Kedua, mengadakan reformasi keseluruhan sistem pendidikan dengan perubahan terhadap kondisi-kondisi permintaan dan penawaran untuk sekolah berdasarkan kurikulum yang relevan dengan kebutuhan pasar tenaga kerja.

Penutup

Berdasarkan fakta dan analisis seperti yang telah dikemukakan, masalah ketenagakerjaan pada PJPT II, khususnya mengenai penyediaan lapangan kerja, jelas tidak mudah untuk dijawab. Namun paling tidak dapat dikemukakan bahwa kesempatan kerja akan lebih meningkat pada PJPT I, walaupun peningkatan itu akan terjadi secara gradual. Dan untuk mendukung permintaan pasar tenaga negara di sektor industri, diperlukan reformasi sistem pendidikan yang mengacu pada kurikulum yang relevan dengan kebutuhan tenaga kerja.

Referensi

- Fei and Ranis, 1964, *Development of The Labor Surplus Economy. Theory and Policy*, Yale University Press.
- Lewis, 1955, *The Theory of Economic Growth*.
- Sayuti Hasibuan, 1992, *Makalah Tentang Beberapa Pemikiran Mengenai Industrialisasi, Industri Pertanian dan Lapangan Kerja PJPT II*.
- Todaro, *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*, 1987, Penerbit Erlangga Jakarta.