

Perspektif Masalah Ketenagakerjaan di Indonesia Memasuki Era Kompetisi Global

Arif Hartono

Dibalik terbukanya peluang memperoleh keuntungan dalam era *free trade*, nampaknya negara-negara berkembang masih akan menghadapi banyak masalah, tak terkecuali Indonesia. Pokok permasalahan sebenarnya masih beranjak dari karakteristik khas negara-negara berkembang yang relatif belum siap dalam banyak hal untuk memasuki era tersebut. Era dimana strategi deskriminasi dan proteksi dengan alasan apapun secara bertahap akan dihapus (*fair trade*). Setiap negara dituntut untuk berkompetisi dalam peran 'kesejajaran' secara *fair* yang diatur dalam suatu kesepakatan global.

Salah satu masalah krusial yang akan dihadapi Indonesia memasuki tahun 2000 -era dimana fase awal perdagangan bebas dimulai- adalah masalah ketenagakerjaan yang kian kronis. Bagaimana tidak; memasuki tahun 2000 penduduk Indonesia diperkirakan sudah mencapai 202 juta jiwa dengan gelombang angkatan kerja sebanyak 98 juta orang sedangkan kesempatan kerja yang tersedia hanya bisa menampung 89 juta (Depnaker, 1996). Kita bisa membayangkan, betapa Indonesia masih akan menghadapi masalah pengangguran yang cukup berat, belum lagi bila dikaitkan dengan akan meningkatnya persaingan tenaga kerja domestik dengan tenaga kerja

asing sebagai konsekuensi dari semakin tipisnya batas suatu negara dengan negara lain. Masalah ini kian terasa berat karena akan merembet pada masalah-masalah sosial lainnya yang tidak bisa dipandang enteng, antara lain kesenjangan, kriminalitas dan kekerasan sosial lainnya.

Tulisan ini mencoba untuk mengurai secara ringkas urgensi tenaga kerja dalam pembangunan, berbagai penyebab munculnya masalah ketenagakerjaan, menganalisis permasalahan kekinian dan dalam perspektif kedepan terutama memasuki era persaingan global.

Tenaga Kerja dalam Pembangunan: Suatu Kerangka Skematis

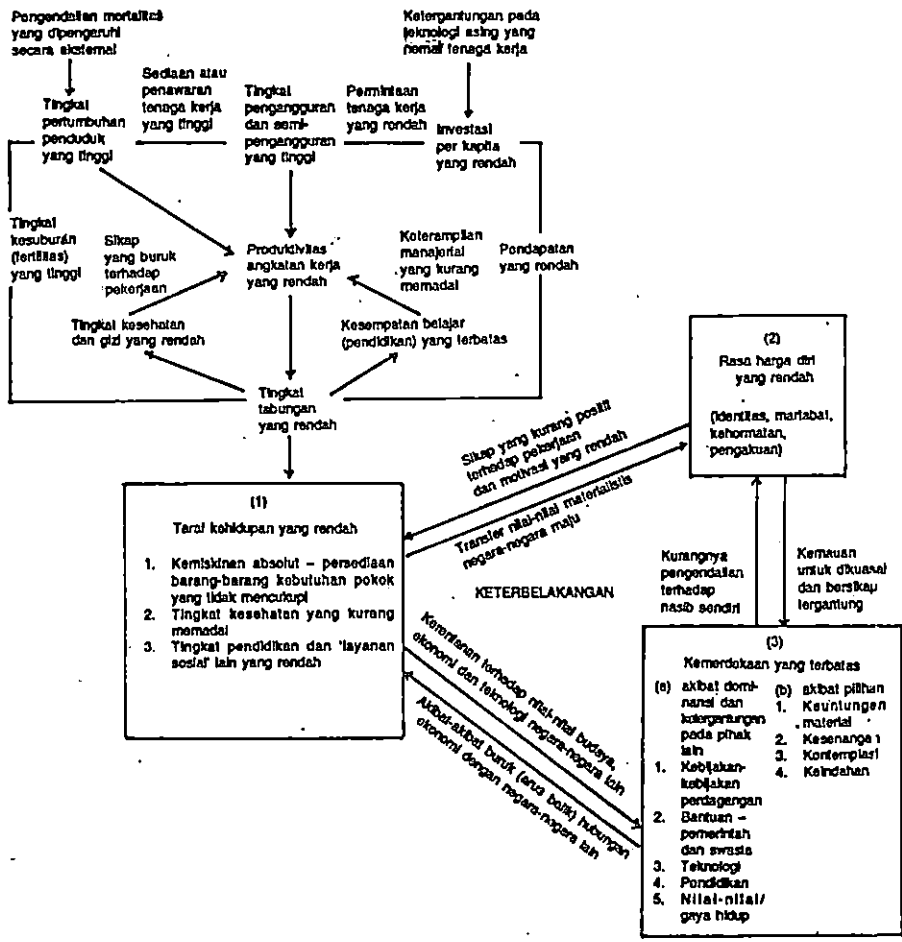
Selain kelangkaan modal (*capital*), permasalahan pokok lain yang dihadapi negara-negara berkembang adalah masalah kependudukan (ketenagakerjaan). Bahkan dapat dikatakan, bahwa besarnya sumberdaya manusia yang tidak didukung kualitas yang memadai merupakan kontributor terbesar dari susahnyanya negara-negara berkembang untuk lepas dari 'perangkap kemiskinan' (*poverty trap*).

Pemicu awalnya tidak terlepas dari tingginya angka pertumbuhan penduduk yang mengakibatkan tingginya pula angka penawaran tenaga kerja. Dalam sisi yang lain tingginya angkatan kerja ini tidak dibarengi dengan kualitas yang memadai

(terutama pendidikan) sehingga melahirkan angkatan kerja yang berproduktivitas rendah. Hal ini sangatlah wajar, karena memang kondisi pendidikan dinegara berkembang maupun

kemampuan penduduk untuk menikmati pendidikan masih rendah. Dari sinilah kemudian muncul berbagai masalah yang sangat menghambat proses pembangunan. (lihat gambar1)

Gambar 1
 Kerangka Skematis Tenaga Kerja dalam Pembangunan



Dari gambar 1 kita bisa melihat, bahwa tingkat kehidupan yang rendah sangat dipengaruhi oleh tingkat pendapatan yang rendah. Pendapatan yang rendah merupakan akibat dari rendahnya tingkat produktivitas rata-rata angkatan kerja secara keseluruhan (tidak hanya mereka yang bekerja saja). Yaitu total produksi nasional dibagi dengan total angkatan kerja yang ada. Rendahnya tingkat produktivitas angkatan kerja itu dapat disebabkan oleh berbagai macam faktor yang meliputi: (1) sisi penawaran, berupa rendahnya tingkatnya kesehatan, gizi makanan dan sikap terhadap pekerjaan, tingginya tingkat pertumbuhan penduduk, pengangguran dan semi pengangguran; (2) sisi permintaan, berupa keterampilan yang kurang memadai, rendahnya kemampuan manajerial dan rendahnya tingkat pendidikan para pekerja, bersama-sama dengan kebutuhan mengimpor teknik-teknik produksi yang hemat tenaga kerja, telah mengakibatkan penggantian modal tenaga kerja dalam arus produksi dalam negeri.

Oleh karena itu, kombinasi antara permintaan tenaga kerja yang rendah dan sediaan tenaga kerja yang tinggi telah

mengakibatkan pemakaian yang kurang memadai tenaga-tenaga kerja ada secara meluas. Lebih jauh lagi, pendapatan yang rendah telah mengakibatkan semakin rendahnya tabungan dan investasi yang juga berarti membatasi penciptaan lapangan pekerjaan. Akhirnya, pendapatan yang rendah itu juga dianggap memiliki kaitan yang erat dengan besarnya jumlah keluarga dan tingginya kelahiran, karena anak-anak merupakan sumber ekonomi dan jaminan sosial yang paling utama dimasa tua dalam keluarga-keluarga yang miskin.

Struktur Demografi dan Potret Angkatan Kerja Indonesia

Struktur demografi Indonesia memasuki milenium II (era tahun 2000) masih diwarnai bayang-bayang ciri demografi yang kurang menguntungkan sebagaimana layaknya negara berkembang lainnya. Hal ini ditandai antara lain (1) masih relatif tingginya angka perkembangan penduduk, (2) struktur umur yang tidak favorabel, (3) distribusi penduduk yang tidak seimbang dan (4) rendahnya jumlah tenaga kerja yang

Tabel 1
Proyeksi Struktur Penduduk Indonesia

Keterangan	Tahun (Juta Jiwa)		Pertumbuhan
	1995	2020	
Jumlah	194,8	254,2	30,49 %
Kelahiran Bayi	4,5	3,4	-24,44 %
Usia 0-14 tahun	68,7	59,1	-13,97 %
Usia 15 tahun ke atas	131,5	198,1	50,65 %
Usia lanjut	8,9	18,2	104,49 %
Penduduk Miskin	25	*)	-
Penduduk Kota	70	140	100 %

*) data tidak tersedia

Sumber: Kantor Menteri Negara Kependudukan/BKKBN

terdidik dan terlatih. Ciri ini sebagian dapat dilihat pada tabel 1.

Walaupun diperkirakan terjadi penurunan tingkat angka kelahiran bayi yang cukup memuaskan (24,44%), sebagai dampak dari keberhasilan Keluarga Berencana, namun jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2020 masih menunjukkan angka yang cukup besar, yaitu 254,2 juta jiwa. Dari sisi permintaan, perkembangan penduduk yang cepat tidaklah selalu merupakan penghambat bagi pembangunan ekonomi jika disertai kemampuan yang tinggi untuk menghasilkan dan menyerap produksi yang dihasilkan. Hansen dengan *Secular Stagnation Theory*-nya mengatakan bahwa bertambahnya jumlah penduduk justru akan menciptakan/memperbesar permintaan agregatif, terutama investasi. Demikian juga halnya dengan para pengikut Keynes tidak melihat tambahan penduduk sekedar sebagai tambahan penduduk saja, tetapi juga sebagai kenaikan dalam daya beli (*purchasing power*).

Berbeda dengan pengalaman-pengalaman negara yang sudah maju dimana pertambahan penduduk justru menyumbang terhadap kenaikan penghasilan per kapita, maka di negara-negara berkembang yang terjadi justru sebaliknya. Perkembangan penduduk yang cepat justru akan menghambat perkembangan ekonomi. Kaum Klasik seperti Adam Smith, David Ricardo dan Thomas Robert Malthus berpendapat bahwa akan selalu terjadi perlombaan antara tingkat perkembangan output dengan perkembangan penduduk, yang akhirnya akan dimenangkan oleh perkembangan penduduk. Karena penduduk juga berfungsi sebagai tenaga kerja, maka paling tidak akan terdapat kesulitan dalam penyediaan lapangan

pekerjaan. Ciri lain dari gelombang perkembangan penduduk tersebut adalah diwarnai dengan rendahnya produktivitas sehingga mengakibatkan rendahnya produksi pula. Karena hampir semua penghasilan yang didapat akan habis dikonsumsi maka mengakibatkan rendahnya tingkat investasi. Dengan demikian perkembangan penduduk yang cepat akan menimbulkan *diseconomies of scale*.

Dengan melihat data kependudukan tahun 1985 yang dibandingkan tahun 1995, kita akan menemukan adanya peningkatan jumlah pengangguran terbuka. Kalau pada tahun 1985 jumlah penganggur yang betul-betul menganggur (tidak bekerja sama sekali) sebanyak 1,37 juta orang (2,14%); maka pada tahun 1995 angka tersebut membengkak menjadi 6,25 juta orang (7,24%). Jadi pertumbuhan yang menganggur tiap tahunnya rata-rata 16,4%. Angka tersebut bila ditambah dengan pengangguran tersembunyi tentu akan semakin membengkak.

Data tersebut mensinyalkan bahwa fenomena pengangguran di Indonesia menunjukkan angka yang layak mengundang perhatian dan sekaligus *warning* bagi para perencana pembangunan. Departemen Tenaga Kerja sudah memperkirakan pada *Repelita VI* ini saja diperkirakan akan terdapat sekitar 800.000 angkatan kerja usia produktif yang belum mendapat pekerjaan. Jumlah ini belum ditambah dengan limpahan pengangguran yang tersisa dari Pelita sebelumnya. Bicara soal pengangguran pun, ada diantara angkatan kerja yang kini bekerja tidak maksimal (penganggur terselubung) yang bekerja 1-5 jam sehari. Masalah pengangguran ibarat gerbong kereta yang terus memanjang, karena dalam *Repelita VII* nanti diperkirakan masih terdapat sekitar 600.000 orang penganggur

baru, sehingga pada tahun 2000 angka pengangguran akan mencapai 4 sampai 4,5 juta jiwa.

Dilihat dari segi tingkat pendidikan, yang merupakan salah satu faktor kunci untuk masuk ke pasar kerja, posisi angkatan kerja Indonesia-pun tampaknya masih tetap berada di pinggiran, sebab mayoritas mereka masih mengandalkan ijazah Sekolah Dasar. Depnaker memperkirakan pada akhir Repelita VI (1998/1999), angkatan kerja yang hanya lulusan SD masih cukup dominan, yaitu mencapai porsi lebih dari 60% dari total angkatan kerja produktif.

Dilihat secara internal tingkat pendidikan yang sedemikian rendah sudah merupakan hambatan yang cukup dirasakan untuk memasuki kerja, apalagi dalam perspektif persaingan global. Namun demikian, kita masih menemukan fenomena ironis; walaupun terjadi surplus tenaga kerja ternyata tidak semua semua peluang atau kebutuhan tenaga kerja yang ada bisa dipenuhi. Hal ini menggambarkan ketidaksejajaran antara kualifikasi angkatan kerja yang ada dengan kesempatan kerja yang tidak terisi tersebut.

Bila dirinci, justeru persentase pengangguran terbesar ada pada orang-orang yang berpendidikan, khususnya yang berpendidikan SLTP ke atas. Dari data yang ada, dari rata-rata nasional 7,24% yang berpendidikan tinggi (diploma sampai doktor) persentase penganggurannya pada tahun 1995 mencapai 12,3%. Padahal tahun 1985 baru 5,3 persen. Untuk SLTA meningkat dari 11,6% menjadi 15,8%. Untuk SLTP dari 4,5% menjadi 10,2%.

Salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya pengangguran besar-besaran antara lain karena terjadi peningkatan angkatan kerja untuk kelompok berpendidikan yang relatif sangat

cepat. Hal ini menggambarkan pula bahwa produk pendidikan yang ada masih belum sejalan dengan kebutuhan sektor-sektor pembangunan dan pasar tenaga kerja nasional.

Transformasi Sektor Subsisten dan Surplus Tenaga Kerja

Menyoal berbagai masalah ketengakerjaan -terutama fenomena pengangguran- tidak bisa dilepaskan dari pola/format dasar pembangunan dari negara yang bersangkutan. Sebagaimana kita ketahui bahwa Industrialisasi selama ini diyakini sebagai pola dasar pembangunan yang terbaik di negara-negara berkembang, tak terkecuali di Indonesia. Sehingga dapat dikatakan bahwa industri merupakan 'panglima' dalam pembangunan.

Industrialisasi dan pengembangan industri merupakan jalur kegiatan dalam usaha untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dalam arti tingkat kehidupan yang lebih maju maupun yang lebih bermutu. Pola pengembangan industri merupakan suatu fungsi pokok kesejahteraan rakyat; bukan merupakan kegiatan yang mandiri untuk mencapai hasil fisik-teknologis semata.

Tolok ukur dari keberhasilan industri dalam suatu negara paling tidak bisa dilihat dari dua hal, yaitu (1) sumbangan kegiatan industri terhadap produk nasional, sebagai bagian dari Produk Domestik Bruto, (2) sumbangan kegiatan industri terhadap kesempatan kerja, yang dapat dilihat dari prosentase angkatan kerja yang bekerja di sektor industri.

Dalam kasus Indonesia, sektor industri pada tahun 1990 memberikan sumbangan terhadap PDB sekitar 19% dan mencapai angka 24% pada tahun 1995. Menurut UNIDO (United Nations Industrial Development Organization), Indonesia

telah memasuki fase negara semi industri, yaitu negara yang sektor industrinya memberikan sumbangan terhadap PDB sebesar 20% - 30%. Sumbangan sektor industri ini berkebalikan dengan sektor pertanian, dimana dari tahun ke tahun terus mengalami penurunan dalam memberikan kontribusi terhadap PDB Indonesia. Tahun 1990 pertanian masih memberikan kontribusi sebesar 20% sedangkan pada tahun 1995 hanya tinggal 17%.

Dibandingkan dengan kontribusinya terhadap PDB, daya serap sektor industri terhadap tenaga kerja menunjukkan pola yang tidak sama. Dari data Depnaker, pada tahun 1993 sektor industri baru mampu menyerap tenaga kerja sebanyak 11,8% dan diproyeksikan selam lima tahun (1998) diproyeksikan mengalami pertumbuhan menjadi 14,3% (tumbuh sebesar 2,5%). Sementara di sektor pertanian terjadi penurunan sebesar 5,6% selama lima tahun (49,5% pada tahun 1993 dan 43,9% pada tahun 1998)

Dengan ilustrasi diatas, kita bisa melihat bahwa dalam hal menampung luberan tenaga kerja dari sektor pertanian,

sektor industri belum menunjukkan kapasitas yang optimal. Hal ini dikuatkan dengan data kuantitatif yang menunjukkan besarnya angka pengangguran di Indonesia. Padahal, proses industrialisasi sedang dan akan berjalan terus seiring 'kemajuan' bangsa Indonesia; berarti sektor industri makin memainkan peran dominan dalam perekonomian dan menggeser peran 'tradisional' sektor pertanian sebagai sektor unggulan. Yang layak kita pertanyakan adalah bagaimana kita bisa melampaui masa 'transisi' ini dengan selamat, terutama dalam hal ketenagakerjaan?

Pada kenyataannya, skenario transformasi pertanian ke industri tidaklah semulus sebagaimana dikemukakan W. Arthur Lewis (1954) maupun Gustav Ranis dan John Fei (1961). Dalam teorinya Lewis-Fei-Ranis menyatakan bahwa perekonomian yang belum berkembang (under development) terbagi dalam dua sektor: (1) sektor pertanian (tradisional/subsisten) yang dicirikan oleh produktivitas 'surplus' tenaga kerja yang nol atau amat rendah, (2) sektor industri kota modern yang produktivitasnya tinggi;

Tabel 2
Penyerapan Tenaga Kerja Sektoral 1993 dan 1998

Sektor	1993		1998	
	Juta	Persen	Juta	Persen
Pertanian	38,9	49,5	39,9	43,9
Industri	9,3	11,8	12,9	14,3
Perdagangan	12,2	15,5	13,9	15,3
Jasa	14,0	17,8	16,0	18,0
Lainnya (Pertambangan, listrik dan bangunan)	4,3	5,5	6,2	6,8

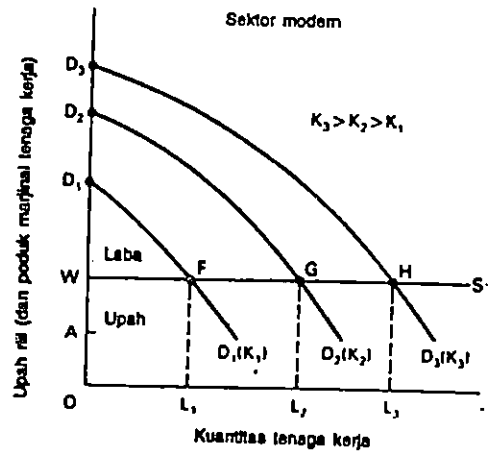
Sumber : Depnaker

sehingga tenaga kerja dari sektor subsisten secara berangsur pindah ke sektor modern ini.

Dalam analisisnya, Lewis mengatakan bahwa di sektor subsisten, sebagian dari tenaga kerja produksi batasnya adalah sangat minimal atau dianggap nol dan adakalanya negatif. Namun demikian, tingkat upah mereka tidak serendah produksi batasnya. Mereka masih mendapatkan tingkat upah yang memungkinkan untuk mempertahankan hidup keluarganya; tingkat upah yang demikian lazim disebut *tingkat subsisten atau cukup hidup*. Sementara itu, di sektor modern mempunyai tingkat upah yang lebih tinggi dari sektor subsisten.

Menurut Lewis, proses pembangunan bermula, dan selanjutnya terus menerus berlangsung, sebagai akibat dari penanaman kembali (*re-investment*) keuntungan yang diperoleh sektor modern. Kegiatan ini akan menciptakan sejumlah kesempatan kerja di sektor modern, produksi di sektor ini meningkat dan dengan demikian pembangunan tercipta. Akibat dari perkembangan ini, pada masa berikutnya akan tercipta keuntungan yang lebih besar serta ditanamkan kembali pula. Sebagai akibat dari kegiatan ini lebih banyak kegiatan ekonomi dilakukan di sektor modern, lebih banyak kesempatan kerja tercipta, dan pada akhirnya akan menciptakan kenaikan produksi dan pembangunan ekonomi. *Proses pembangunan ini akan terus menerus berlangsung hingga dalam perekonomian itu tidak terdapat lagi kelebihan kerja.* (lihat gambar 2)

Gambar 2
Model Lewis tentang Pertumbuhan Ekonomi dan Penciptaan Kesempatan Kerja



Sementara itu Gustav Ranis dan John Fei, walaupun teorinya mempunyai kemiripan corak dengan teorinya Lewis, tetapi Ranis-Fei menekankan analisisnya pada aspek yang berbeda. Ranis-Fei dalam membuat gambaran mengenai proses pembangunan penekanannya lebih banyak diberikan kepada menunjukkan perubahan-perubahan yang terjadi di sektor pertanian.

Ranis-Fei membedakan proses pembangunan ekonomi dalam tiga tahap, yaitu: (1) tahap dimana tenaga kerja jumlahnya masih berlebihan dan keadaan ini mengakibatkan produksi batas di sektor pertanian adalah sebesar nol, (2) tahap dimana kelebihan tenaga kerja tidak terdapat lagi, akan tetapi masih terdapat pengangguran tersembunyi, (3) tahap

dimana produksi batas di sektor pertanian besarnya telah melebihi tingkat upah institusionil dan mengakibatkan tenaga kerja yang berada di sektor pertanian akan menerima upah yang lebih tainggi dari tahap-tahap sebelumnya.

Menurut perkiraan model linear dalam kerangka model Ranis-Fei-Lewis, fenomena pengangguran di Indonesia akan tuntas pada tahun 1999 dengan syarat bahwa sektor industri bisa menyerap tenaga kerja dengan pertumbuhan penterapan 5,2%. Pada tahun 1999 diperkirakan tidak ada lagi tenaga kerja berlebih (*labor surplus*) karena sektor industri telah berhasil menyerap semua kelebihan tenaga kerja yang 'terlempar' dari sektor pertanian. Namun, sebagaimana data yang telah dikemukakan sebelumnya bahwa ternyata angka pengangguran di Indonesia pada tahun tersebut masih menunjukkan angka

yang sangat tinggi. Hal inilah yang menimbulkan tanda tanya besar tentang kemampuan sektor industri di Indonesia dalam menerima limpahan tenaga kerja dari sektor pertanian.

Migrasi Desa-Kota dan Peran Sektor Informal dalam Menampung Tenaga Kerja yang 'Terlempar'

Pada telaah sebelumnya telah ditunjukkan bagaimana kekurangoptimalan (untuk tidak mengatakan kegagalan) sektor industri dalam menampung limpahan tenaga kerja sektor pertanian sebagai akibat dari adanya transformasi sektor subsisten ke sektor modern. Pada bagian ini masih akan ditunjukkan dialektika sektor subsisten-modern dalam pendekatan yang berbeda serta akan ditunjukkan pula bagaimana 'reaksi spontan' para 'kaum terlempar'.

Tabel 3
Proyeksi Angkatan Kerja Indonesia Menggunakan Model Ranis Fei
Tahun 1974 - 1999

Tahun	1974	1979	1984	1989	1994	1999	Pertumbuhan
Angkatan kerja	40,0	45,2	51,2	57,9	65,5	74,2	2,5%
AK Sektor Pertanian	25,0	25,8	26,3	25,3	23,7	21,4	
TK Pertanian tidak Berlebihan	17,0	17,8	18,6	19,5	20,4	21,4	0,92
AK Sektor Industri	15,0	19,4	24,9	32,6	41,8	52,8	5,2
TK Industri yang Wajib	23,0	27,4	32,6	38,4	45,1	52,8	3,5
Faktor Kelebihan	0,2	0,18	0,15	0,1	0,05	0,0	
TK Berlebihan	8,0	8,0	7,7	5,8	3,3	0,0	

Sumber : Bruce Glassburner dan Adityawan Chandra, *Teori dan Kebijakan Ekonomi Makro*, Jakarta, LP3ES, 1979, hal. 189-191

Pembangunan di hampir semua negara berkembang -termasuk Indonesia-, sering diartikan sebagai mengalirnya tenaga kerja dari desa ke kota; bahkan sejarah perkembangan ekonomi Eropa Barat dan Amerika Serikat telah menunjukkan fenomena yang sama. Umumnya desa didominasi oleh aktivitas pertanian dan kota memusatkan diri pada industri, sehingga keseluruhan perkembangan ekonomi dikarakteristikan oleh relokasi tenaga kerja tahap demi tahap ke luar dari daerah pertanian memasuki kawasan industri melalui migrasi desa kota (urbanisasi). Dengan demikian *Urbanisasi dan Industrialisasi adalah 'sinonim'*.

Banyak teori dikemukakan untuk mencoba menelusuri niat bermigrasi, antara lain (1) *stress-threshold model* atau sering dikenal dengan *place utility model/residential satisfaction model/residential preference model*, (2) *the human capital approach*, (3) *contextual analysis*, (4) *value expentancy model*, serta kombinasi/integrasi dari semua teori tersebut berupa (5) *place-utility and behavior intentions*.

Stress-threshold model berangkat dari suatu asumsi bahwa individu merupakan makhluk rasional yang mamou memilih alternatif terbaik dengan membandingkan untung dan rugi. Individu biasanya membandingkan tempat tinggal yang ada dengan yang diharapkan berdasarkan pertimbangan untung dan rugi. Kalau penilaian terhadap tempat tinggal sekarang negatif/kurang menguntungkan, maka usaha mencari tempat yang baru akan segera direalisasikan.

Human capital model pada prinsipnya didasarkan atas teori pembuatan keputusan individual, dengan menekankan aspek investasi dalam rangka peningkatan produktivitas manusia. Dalam model ini niat tersebut lebih ditentukan

oleh usaha mencari kesempatan kerja yang lebih baik dan income yang lebih tinggi. Migrasi dianggapnya sebagai bentuk investasi individu, yang diputuskan setelah yang bersangkutan memperhitungkan biaya dan manfaat. Pengembangan model ini nampak dalam karya Todaro, dimana dia berpendapat bahwa bahwa keputusan bermigrasi merupakan suatu respons terhadap harapan tentang penghasilan yang akan diperoleh di kota dibandingkan dengan yang diterima di desa, dan kemungkinan memperoleh pekerjaan.

Contextual analysis memusatkan perhatiannya pada pengaruh faktor latar belakang struktural. Faktor-faktor dan situasi eksternal makro dan kemasyarakatan harus dipertimbangkan karena faktor-faktor tersebut dapat berfungsi sebagai pendorong atau sebaliknya sebagai penghambat dalam pengambilan keputusan bermigrasi. Faktor-faktor tersebut meliputi karakteristik daerah asal dan tujuan, kesempatan kerja, tingkat upah, tanah dan sistem pemilikannya, ikatan keluarga, sistem warisan, jaringan transportasi dan komunikasi, dan akses terhadap berbagai fasilitas dan pelayanan, faktor iklim, program pemerintah dan sebagainya.

Fokus utama dari *value expentancy model* mempelajari hubungan antara sikap, nilai persepsi dan niat bermigrasi. Menurut model ini, niat bermigrasi dipengaruhi oleh berbagai jenis nilai dan harapan untuk memperoleh nilai-nilai tersebut yang terdiri dari kekayaan, status, kemandirian, afiliasi dan moralitas.

Sementara untuk *integratif model* mengasumsikan bahwa niat bermigrasi secara langsung dipengaruhi oleh tiga faktor, yaitu persepsi tentang 'place utility', latar belakang pribadi dan struktural.

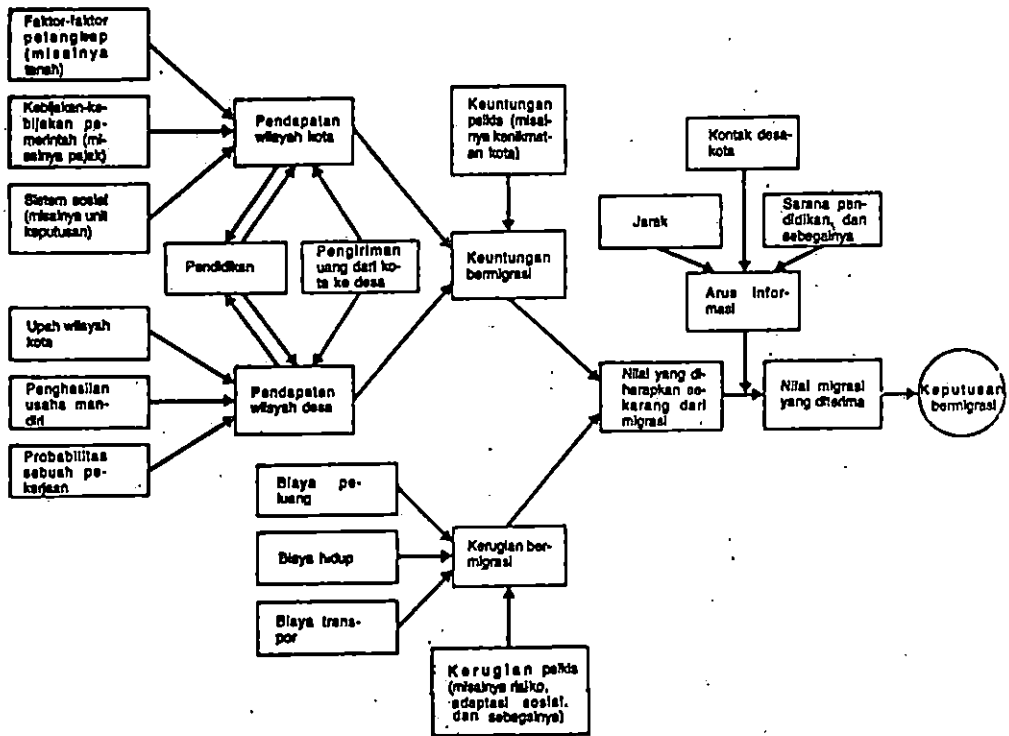
Dengan mempelajari berbagai teori yang menjelaskan niat mereka bermigrasi,

kita dapat memperoleh suatu generalisasi bahwa arus migrasi desa-kota atau lebih tepatnya urbanisasi banyak diwarnai tendensi ekonomis, yaitu memperoleh pekerjaan terutama sektor modern-formal. Seperti dikemukakan terdahulu bahwa pada realitanya sektor modern tidak mampu menampung gelombang relokasi tenaga kerja dari sektor pertanian yang cukup besar tersebut, sehingga mereka

'terhempas' serta berkelana diantara kedua sektor tersebut; sektor ini kemudian dikenal dengan *sektor informal*. Mereka terjun dalam berbagai aktivitas ekonomi dari pedagang asongan, tukang becak, tukang ojek sampai para pemulung sampah.

Dengan melihat mekanisme munculnya sektor informal, maka dapat dikatakan bahwa sektor informal merupakan 'sektor penyelamat' dari

Gambar 3
Kerangka Skematis untuk Menganalisis Keputusan Migrasi dari Todaro



ketidakmulusan transformasi sektor formal yang terjadi. Sektor informal merupakan 'pahlawan' yang dapat menampung luberan tenaga kerja dari sektor formal dengan kapasitas daya tampung yang sangat besar. Sayangnya, sektor ini kurang mendapatkan posisi yang layak sebagaimana layaknya seorang 'pahlawan'. Bahkan, sektor ini mendapat julukan yang terkesan minor dan seram, yaitu ekonomi bayangan, *black economy* ataupun *underground economy*. Sejauh ini penanganan masalah sektor informal di perkotaan masih banyak belum beranjak dari pola lama, yaitu *usir dan gusur demi kebersihan, keamanan dan kenyamanan kota*.

Persoalan sektor informal selama ini lebih banyak dilihat bukan karena masalah internal dari sektor tersebut, melainkan karena posisi strukturalnya yang kurang menguntungkan sehingga sektor ini sulit berkembang. Dengan demikian pemecahannya tidak bisa dilakukan hanya membenahi struktur internal dari sektor informal tersebut, melainkan harus terintegrasi juga dengan pemecahan masalah struktur luarnya secara makro. Persoalan lain pada sisi pemerintah daerah juga harus diselesaikan, karena pada level birokrasi ini persoalan ekonomi informal mengalami kemacetan akibat dari pola kebijakan langsung (*direct approach*) karena dianggap mengganggu ekonomi yang formal. Disadari atau tidak, sektor informal telah mendapat perlakuan yang kurang adil. Seharusnya dampak negatif yang ditimbulkan harus diatasi lewat pranata dan kelompok-kelompok yang sudah melembaga dikalangan mererka sendiri, sehingga kebijakan pemerintah bersifat tidak langsung (*indirect strategy*) yang bersifat menstimulasi mereka yang bergerak di sektor informal untuk berkembang lebih jauh. *Dua hal penting*

yang harus dipertimbangkan dalam pembinaan sektor informal adalah unsur kewirausahaan dan semangat mereka mengelak dari ketidakberdayaan yang diciptakan oleh sistem yang sempit serta peluang partisipasi yang terbatas.

Eksport-Import Tenaga Kerja dan Daya Saing Global

Kondisi ketenagakerjaan di Indonesia yang diwarnai dengan besarnya kuantitas angkatan kerja yang tidak tertampung dalam kesempatan kerja yang tersedia maupun relatif rendahnya kualitas mereka, disisi lain kita menemukan adanya paradok ketenagakerjaan, yaitu semakin besarnya tenaga kerja asing (TKA) yang bekerja di Indonesia.

Pada tahun 1994 jumlah TKA mencapai 41.422 orang naik sebesar 37,99% pada tahun 1995 sehingga menjadi 57.159. Dengan gaji selangit -dibanding gaji rata-rata pekerja Indonesia- para TKA ini harus dibayar dengan devisa yang tidak kecil. Berdasarkan data Depnaker, untuk membayar gaji TKA tahun 1995 Indonesia harus mengeluarkan devisa sekitar 2,4 miliar dolar AS atau sekitar Rp. 5,5 triliun. Padahal pada tahun yang sama terjadi defisit transaksi berjalan sekitar 7 miliar dolar AS. Sementara itu, data pada tahun 1996 diperkirakan devisa yang digunakan untuk membayar TKA sebesar Rp. 5,2 Triliun, sedangkan para TKI yang bekerja di luar negeri hanya mampu menghasilkan Rp. 500 milyar. Kondisi ini mengejutkan banyak pihak, selain menyedot devisa yang cukup besar, keadaan ini juga bukan tidak mungkin telah merampas peluang pekerja yang bisa diisi pekerja lokal.

Besarnya TKA di Indonesia tidak akan menjadi masalah, ketika mereka memang benar-benar dibutuhkan dan belum ada tenaga kerja lokal yang bisa mengisi pos tersebut. Namun disinyalir

banyak pihak bahwa banyak diantara pos-pos tersebut bisa diisi oleh pekerja lokal dengan kualitas hasil kerja yang tidak kalah dengan TKA. Kalau ini memang yang terjadi maka akan semakin memperburuk *demand-supply* tenaga kerja di Indonesia yang kondisi sebelumnya memang belum baik. Pos-pos manajer perhotelan, perbankan sampai pemasangan tiang-tiang pancang atau instalasi perlistrikan sudah bukan saatnya lagi jadi monopolinya

TKA, 'karena tenaga lokal sudah cukup mumpuni; bahkan dalam bidang rancang bangun dan rekayasa pesawat terbang atau kereta api tenaga lokal juga sudah menunjukkan kehandalannya.

Besarnya TKA di Indonesia terasa paradok pula dengan kebijakan pemerintah yang berupaya keras mengatasi besarnya gelombang angkatan kerja melalui ekspor tenaga kerja atau yang lebih terkenal dengan Tenaga Kerja Indonesia (TKI).

Tabel 4
Pertumbuhan Tenaga Kerja Asing (TKA) di Indonesia Tahun 1994–1995

Warga Negara	Tahun 1994	Tahun 1995	Pertumbuhan (%)
Amerika	3.282	3.537	7,77
Australia	2.723	3.049	11,97
Belanda	748	907	21,26
Hongkong	1.001	1.592	59,04
India	2.293	4.121	79,72
Inggris	2.087	2.264	8,48
Jepang	6.457	9.442	46,23
Jerman Barat	993	843	-15,11
Korea Selatan	5.539	11.668	110,65
Kanada	860	954	10,74
Malaysia	2.454	2.737	11,53
Perancis	810	897	10,74
Philipina	2.386	2.721	14,04
Selandia Baru	487	515	5,57
Singapura	1.412	1.615	14,38
Taiwan	3.728	5.694	52,74
Thailand	1.265	470	-62,85
RRC	1140	1.361	19,39
Lain-lain	1.757	2.772	57,77
Jumlah	41.442	57.159	37,99

Sumber : Dit PTK Dalam Negeri, Ditjen Binapenta

Tabel 5
Jumlah Tenaga Kerja Indonesia
Ke Luar Negeri

Periode	Jumlah TKI
Pelita I (1969-1974)	5.624
Pelita II (1974-1979)	17.042
Pelita III (1979-1984)	96.410
Pelita IV (1984-1989)	292.262
Pelita V (1989-1994)	652.272
Pelita VI (1994-1999)	1.250.000 *)

*) Angka proyeksi
Sumber : Depnaker

Selama lima Pelita (Pelita I-V) terlihat upaya keras pemerintah meningkatkan pengiriman TKI. Hal ini nampak pada peningkatan jumlah pengiriman TKI dari Pelita ke Pelita. Jika pada Pelita I hanya mampu mengirim sebanyak 5.624 orang TKI, maka pada Pelita II mengalami peningkatan sebesar 203,02% menjadi 17.042 orang TKI, Pelita III meningkat 465,72%, Pelita IV meningkat 203,14% serta meningkat 123,18% pada Pelita V. Upaya ini mempunyai makna ganda, selain untuk mengatasi masalah pengangguran di dalam negeri yang kian kronis juga untuk memacu penerimaan devisa. Tentu saja upaya ini akan terasa sia-sia jika pada saat yang bersamaan terjadi pula gelombang besar TKA yang menyerbu Indonesia.

Sementara itu, pada Pelita VI pemerintah Indonesia mencanangkan akan mengirim 1,25 juta TKI dengan perkiraan penerimaan devisa sebesar 8,4 milyar dollar AS. Dengan kondisi demikian maka, pada tahun 2000 diperkirakan jumlah TKI mencapai 2,5 juta orang dengan penghasilan rata-rata 500 dollar AS per bulan dengan devisa sebesar 12,5 milyar dollar AS per tahun. Dari sisi kualitas,

pengiriman pekerja tidak terampil atau setengah terampil akan dikurangi dari sekitar 80% pada tahun 1994/1995 menjadi 0% pada tahun 1998/1999. Ancangan ini tentu saja merupakan teras agak menyejukkan karena selama ini pengiriman TKI didominasi oleh para pembantu rumah tangga dengan permintaan terbesar dari Arab Saudi. Data Depnaker tahun 1993 masih menunjukkan bahwa arab Saudi merupakan pangsa terbesar TKI (61,2%), disusul Malaysia 20,1%, Lain-lain 7,3%, Singapura 7,1%, Taiwan/Cina 3,1% dan Brunei 1,2%.

Melihat kecenderungan masa depan, satu hal yang tidak bisa anggap remeh adalah masalah daya saing tenaga kerja Indonesia. Hal ini penting untuk dicermati, baik dalam rangka kepentingan *demand-supply* tenaga kerja domestik maupun guna memproyeksi daya saing TKI dalam konteks global.

Tabel 6
Peringkat Daya Saing Sumber Daya
Manusia Negara-Nagara Asia

Negara	1995	1996
Singapura	1	8
Hongkong	19	22
Jepang	6	4
Taiwan	18	16
Malaysia	25	34
Korsel	21	21
Thailand	26	40
Indonesia	44	45
Cina	40	35
Filipina	43	38
India	47	44

Sumber : World Competitiveness Report, 1996

Berdasarkan peringkat daya saing dunia yang disusun Institute for Management Development (IMD) -suatu lembaga riset berbasis di Swiss- dalam laporan yang

berjudul *Word Competitiveness Report* ternyata secara keseluruhan Indonesia pada tahun 1996 berada pada rangking 41 yang berarti terjadi penurunan dari posisi 33 pada tahun 1995. Dilihat dari kemampuan menembus pasar internasional juga mengalami penurunan dari rangking 32 pada tahun 1995 menjadi rangking 37 pada tahun 1996. Demikian pula halnya dengan *sumber daya manusia, Indonesia melorot satu peringkat dari 44 pada tahun 1995 menjadi 45 pada tahun 1996*. Hanya dalam hal kekuatan ekonomi domestik Indonesia mengalami peningkatan peringkat dari 27 menjadi 25 pada tahun 1996.

Peringkat yang disusun berdasarkan 225 kriteria dalam delapan faktor tersebut memeberikan peringatan kepada kita - terutama dalam hal daya saing SDM- bahwa kita masih dalam posisi yang relatif belum kuat dalam persaingan global. Dalam hal daya saing SDM kita masih tertinggal dengan India yang menduduki peringkat 44, Philipina peringkat 38, Thailand peringkat 40, Malaysia peringkat 34 terlebih dengan Singapura yang menduduki peringkat 8. Hal ini tentu saja tidak menjadikan kita menjadi 'patah arang' namun justeru akan lebih menyulut semangat juang dalam persaingan tersebut. Karena, mau atau tidak mau, suka atau tidak suka kita tidak akan bisa mengelakkan dari persaingan dalam segala hal. Seakan dunia terasa kian terasa sempit dan negara kian terasa tiada berbatas, mereka yang unggul yang akan dapat menikmati era ini.

Kesejahteraan Pekerja

Selain masalah-masalah yang bersifat makro, terutama diakibatkan adanya ketimpangan *demand-supply* tenaga kerja di Indonesia, secara lebih mikro tenaga kerja Indonesia juga masih

menghadapi banyak masalah . Masalah yang paling menonjol adalah adanya tingkat kompensasi/upah yang belum mensejahterakan kehidupan mereka.

Indikator masih rendahnya tingkat upah para pekerja ini ditandai dengan Upah Minimum Regional (UMR) yang masih dibawah Kebutuhan Hidup Minimum (KHM). Memang benar, bahwa tingkat upah saat ini sudah berada diatas Kebutuhan Fisik Minimum (KFM), tetapi jumlah tersebut baru mencapai 93% dari tingkat KHM. Artinya para pekerja untuk dapat hidup layak secara minimal pun belum tercapai.

Fenomena lain yang kurang menguntungkan para pekerja dari UMR ini adalah banyaknya para pengusaha yang menjadikan UMR tersebut justeru sebagai plafon tertinggi dari upah mereka. Dengan demikian bukan tidak mungkin UMR justeru menjadi 'Upah Maksimum Regional'. Atau bahkan, dalam banyak kasus para pengusaha memang belum mentaati ketentuan UMR dengan berbagai alasan kepentingan perusahaan.

Fenomena diatas menyebabkan rasa tidak puas dikalangan pekerja yang bermuara pada besarnya gelombang aksi unjuk rasa/pemogokan kerja sebagaimana terlihat pada tabel 7.

Besarnya angka aksi unjuk rasa tersebut diakibatkan karena para pekerja merasa bahwa cara tersebut merupakan cara yang paling efektif untuk 'menekan' para pengusaha maupun penguasa untuk memenuhi tuntutan mereka. Hal ini harus ditebus mahal oleh para pengusaha berupa besarnya jam kerja yang hilang, yang berarti pula turunnya angka produktivitas perusahaan dan diikuti pula dengan hilangnya kesempatan memperoleh profit yang lebih besar.

Kondisi ini menggambarkan pula masih lemahnya *bergaining power* para pekerja, baik secara individual maupun secara kolektif melalui SPSI. Tumpuan harapan yang begitu besar dari para pekerja terhadap SPSI sebagai institusi

Tabel 7
Perkembangan Kasus Unjuk Rasa / Pemogokan Kerja

Tahun	Jumlah Kasus	Pekerja Terlibat	Jam Kerja yang hilang	Pekerja Terlibat Per 1000 Pekerja
1989	19	1.168	29.257	0,4
1990	61	27.839	229.959	0,8
1991	130	64.474	534.610	1,8
1992	251	143.005	1.019.654	5,2
1993	185	103.490	966.931	2,6
1994	296	147.662	1.421.032	3,3

Sumber : World Bank

Tabel 8
Sebab-Sebab Pemogokan Buruh 1990-1994 (dalam prosentase)

Sebab	1990	1991	1992	1993	1994
1. Upah	58	63	67	61	61
2. Kondisi Kerja	31	17	14	15	13
3. THR, Serikat Kerja, Jaminan Sosial	11	20	19	24	26
Total (%)	100	100	100	100	100

Sumber : Tiras (17 Mei 1995)

yang memperjuangkan kepentingan mereka selama ini belum dapat diperankan secara optimal. Munculnya serikat buruh tandingan (SBSI) dapat dianalisis dari perspektif ini.

Selain upah, faktor-faktor kepentingan pekerja yang lain terutama kondisi kerja dan jaminan sosial menjadi alasan yang paling sering menjadi pemicu munculnya gelombang unjuk rasa. Selengkapnya penyebab dari unjuk rasa para pekerja di Indonesia tampak pada tabel 8.

Dengan gambaran diatas, nampaklah bahwa tingkat kesejahteraan para pekerja juga harus mendapatkan porsi perhatian yang serius pula. Hal tersebut perlu dilakukan karena ketidakpuasan para pekerja terutama dalam hal kesejahteraan merupakan variabel yang sangat rawan dalam memicu bergolaknya mereka, yang juga dapat mengancam pertumbuhan ekonomi kita.

Penutup

Berbagai permasalahan ketenagakerjaan di Indonesia, baik yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif, pada kenyataannya masih melilit dalam perekonomian Indonesia. Sementara itu dalam dimensi global pun tenaga kerja kita masih dibayangi kemampuan daya saing yang rendah, hal ini menunjukkan bahwa perekonomian kita masih perlu terus melakukan pembenahan yang integratif dan multi dimensional.

Berbagai kebijakan pemerintah dalam upaya mengatasi masalah ketengakerjaan baik untuk menyelesaikan masalah domestik ataupun dalam menghadapi tantangan global bagaikan dua keping mata uang yang tak bisa dipisahkan. Penciptaan keseimbangan ekonomi desa dan kota, ekspansi industri-industri sakala kecil yang padat karya, eliminasi distorsi harga faktor, pemilihan teknologi produksi padat karya yang tepat,

modifikasi pertautan langsung pendidikan dan kesempatan kerja, perbaikan tingkat kesejahteraan pekerja serta penanganan sektor informal yang 'sewajarnya' secara pelan namun pasti diharapkan akan dapat menyelesaikan berbagai permasalahan yang ada. Namun yang perlu digarisbawahi bahwa masalah ketenagakerjaan bukanlah masalah parsialistik yang berdiri sendiri, namun merupakan suatu paradigma yang saling bertautan dengan membawa berbagai konsekuensi baik positif maupun negatif.

Daftar Pustaka

- Arif Hartono, *Gugatan Kaum Buruh terhadap Ketimpangan dalam Industri*, Jurnal ekonomi TH I Vol. 3, Juni, FE UII, Yogyakarta, 1994.
- _____, *Sektor Informal: Suatu Mozaik Perekonomian Kota dan Distorsi Kebijakan Pembangunan*, Majalah Ilmiah Unsia, No. 27 Tahun XV Triwulan III, UII, Yogyakarta, 1995.
- Aris Ananta (Peny.), *Ciri Demografis Kualitas Penduduk dan Pembangunan Ekonomi*, Lembaga Demografi-FE UI, Jakarta, 1993.
- Asep Djaja Saefullah, *Mobilitas Penduduk dan Perubahan di Pedesaan*, Prisma No.7 Hal.35-47, LP3ES, Jakrta, 1994.
- _____, *Mobilitas Penduduk dan Modernisasi Desa*, Prisma No.10 Hal. 23-36, LP3ES, 1995.
- Baldwin & Gerald M. Meier, *Economic Development: Theory, History, and Policy*, John Wiley, 1960.
- Bruce Glasburner dan Adityawan Chandra, *Teori dan Kebijakan ekonomi Makro*, LP3ES, Jakarta, 1994.
- Chris Manning, *Approaching The Turning Point: Labor Market Change under*

- Indonesian's New Order, The Developing Economies*, 33 (1). hal 52-58.
- Didi J. Rachbini, *Ekonomi Informal Perkotaan*, LP3ES, Jakarta, 1994.
- Gerald M. Meier, *Leading Issues in Economic Development*, Fifth Edision, Oxford University Press, New York, 1989.
- Hedi Sutomo, *Model Lain Transformasi Sektoral di Indonesia*, Prisma No.10 Hal. 3-21, LP3ES, 1995.
- Lyn Square, *Kebijaksanaan Kesempatan Kerja di Negara Sedang Berkembang*, UI Press, 1982.
- Michael P. Todaro, *Economic Development*, Fifth Edision, Longman, London, 1994.
- P3EI-FE UII, *Kumpulan Makalah Seminar Problematika Upah buruh: Suatu Tinjauan, Etika Kesejahteraan dan Efisiensi*, P3EI-FE UII, Yogyakarta, 1995.
- Prijono Tjiptoherijanto, *Ketenagakerjaan, Kewirausahaan dan Pembangunan Ekonomi*, LP3ES, Jakarta, 1992.
- Sumitro Djojohadikusumo, *Perdagangan dan Industri dalam Pembangunan*, LP3ES, Jakrta, 1987.
- _____, *Dasar Teori Pertumbuhan dan Ekonomi Pembangunan*, LP3ES, 1994.
- Thee Kian Wie, *Industrialisasi di Indonesia*, LP3ES, 1994.
- Yeremias T. Keban, *Studi Niat Bermigrasi di Tiga Kota*, Prisma, No.7 Hal. 17-33, LP3ES, 1994.
- Harian Kompas, beberapa edisi
Harian Republika, beberapa edisi
Biro Pusat Statistik, Data-Data PDB, Penduduk dan Ketenagakerjaan serta Industri
Departemen Tenaga Kerja RI, Data-Data Ketenagakerjaan Indonesia.