

Situasi Angkatan Kerja dan Lapangan Kerja Sejak Sensus 1971

Prijono TJIPTOHERIJANTO

Pengantar

INDONESIA merupakan negara yang menganut ekonomi campuran. Peran pemerintah tampak lebih menonjol, kendati melalui aneka kebijakan dan insentif yang dicanangkannya pemerintah mendorong pihak swasta untuk ikut memainkan peran. Dalam usaha meraih tujuan pembangunan, pemerintah telah menciptakan serangkaian rencana pembangunan lima tahun (Repelita) yang sistematis.

Repelita I (1969-1974) terpusat pada masalah pertanian dan industri yang mendukung pertanian. Repelita II (1974-1979) menitikberatkan pada masalah transformasi bahan mentah ke bahan setengah jadi. Repelita III (1979-1984) memberi tekanan pada swasembada di bidang pertanian dan industri manufaktur yang menghasilkan ba-

rang jadi. Repelita IV (1984-1989) menonjolkan sektor pertanian dan sektor industri yang menghasilkan barang setengah jadi, sedangkan Repelita V (1989-1994) berupaya untuk menyeimbangkan kedua sektor tersebut baik dari segi nilai tambahnya, maupun penyerapan tenaga kerja. Untuk selanjutnya masih diteruskan berbagai program seperti program pemerataan pendapatan, penciptaan lapangan kerja, pembangunan daerah, transmigrasi, dan pengembangan sumberdaya manusia yang semuanya itu juga sudah ditekankan dalam Repelita-repelita terdahulu. Sebagai tambahan dapat disebut tiga sasaran utama pembangunan, yakni pertumbuhan ekonomi, stabilitas nasional dan pengurangan ketimpangan pendapatan. Lepas dari masalah strategi pembangunan, Pemerintah Indonesia sekarang ini sedang menghadapi tantangan besar yakni perkembangan penduduk yang pesat. Indonesia merupakan negara kelima terpadat di dunia setelah RRC, India, Uni Soviet, dan Amerika Serikat. Angka pertumbuhan penduduk Indonesia memang tinggi. Di satu pihak jumlah penduduk dan angkatan kerja yang begitu

*Judul asli: *Labor Force and Employment Situation Since 1971 Population Census*; dialih bahasa oleh M. Bambang Walgito, Staf Redaksi Analisis CSIS.

besar merupakan potensi yang siap dimanfaatkan untuk menunjang produksi barang dan jasa sehingga aneka kebutuhan rakyat dapat dipenuhi. Namun di lain pihak hal tersebut juga membuktikan betapa besar tantangan yang harus dihadapi Indonesia. Negeri ini tidak hanya harus menyediakan lapangan kerja bagi angkatan kerjanya tetapi juga harus mampu memenuhi aneka ragam kebutuhan rakyatnya seperti pangan, sandang, papan, perawatan kesehatan, fasilitas pendidikan, dan lain sebagainya.

Tantangan yang harus dihadapi Indonesia sekarang ini ialah bagaimana memanfaatkan sebaik mungkin sumberdaya manusia yang tak terbilang banyaknya dan bagaimana menjadikan mereka kekuatan yang mampu menunjang usaha pembangunan nasional. Oleh karena itu masalah lapangan kerja menjadi sasaran utama rencana pembangunan baik sekarang ini maupun di masa mendatang.

Pertumbuhan Ekonomi dan Dampaknya atas Lapangan Kerja*

Sumber penopang utama pertumbuhan ekonomi Indonesia di masa lalu adalah sektor industri. Dalam tahun 1970-an kontribusi sektor tersebut mencapai seperlima dari seluruh angka pertumbuhan tahunan atau dengan kata lain memberi nilai tambah sekitar 12% per tahun. Jelaslah sektor manufaktur telah memainkan peran penting dalam

pembangunan ekonomi di Indonesia.

Namun cukup sulit untuk menilai peran penting dari sektor industri dalam pembangunan negara secara keseluruhan. Dapat diharapkan bahwa pertumbuhan yang gemilang dalam sektor industri merupakan hasil dari berbagai usaha pemerintah untuk menarik penanaman modal baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Dengan berbagai kebijakan seperti pemberian masa bebas pajak serta beberapa kebijakan ekonomi lainnya yang menguntungkan pihak swasta, mulailah beberapa perusahaan multinasional beroperasi di Indonesia berdampingan dengan perusahaan Indonesia yang lebih lemah. Sebagai konsekuensi logis dari arah kebijakan ini, investasi-investasi diarahkan ke teknologi padat modal -- khususnya setelah tahun 1976. Karena sasaran utama yang ingin diraih ialah untuk meningkatkan suplai barang industri yang secara potensial bermanfaat bagi pasar dalam negeri, peningkatan struktur pembangunan industri diarahkan ke industri pengganti barang impor.

Kendati dengan tidak mengimpor beberapa barang industri kita dapat menghemat valuta asing, dengan didirikannya beberapa industri padat modal yang memproduksi barang pengganti barang impor muncul pula masalah baru. Dengan memberi proporsi yang lebih besar pada impor bahan mentah dan barang modal untuk menunjang pelaksanaan industri tersebut, neraca pembayaran Indonesia mendapat tekanan baru. Dengan tumbuhnya sektor industri makin banyak lagi dibutuhkan valuta asing. Untung hal tersebut dapat diatasi karena adanya peningkatan penghasilan ekspor migas. Kemudian keberhasilan dalam mengatasi masalah valuta asing tersebut hanya menciptakan masalah lain, yang pada tahap tertentu jauh lebih sulit diatasi daripada sebelumnya.

*Bagian ini merupakan revisi dari tulisan Priyono Tjiptoherijanto, *Some Notes on Human Resources Development in Indonesia* (Beberapa Catatan tentang Pengembangan Sumber Daya Manusia di Indonesia), makalah yang disajikan pada *13th International Training and Development Conference*, Asian Regional Training & Development Organisation (ARTDO), Jakarta, 22-25 September 1986.

Industri substitusi impor tidak dapat tumbuh berkembang apabila tidak dilindungi baik melalui kebijakan tarif maupun nontarif. Argumentasi "industri-industri bayi" merupakan pertimbangan utama penerapan kebijakan proteksi. Akan tetapi proteksi ekonomi seperti itu bukannya tanpa akibat sampingan, yakni timbulnya operasi biaya tinggi baik dalam arti ekonomi maupun sosial. Ditambah dengan sistem birokrasi yang kaku, masalah tersebut semakin rumit. Karena situasi ini Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia menjuluki ekonomi Indonesia di tahun 1970-an sebagai *ekonomi biaya tinggi*.¹

Ekonomi biaya tinggi tidak hanya terdapat di sektor industri, namun sudah tersebar ke sektor-sektor ekonomi lainnya seperti sektor pertanian. Dengan struktur ekonomi biaya tinggi, barang-barang produksi pertanian dan industri hampir tidak mampu bersaing di pasaran internasional. Ekspor komoditi-komoditi tersebut merosot tajam. Namun masalah neraca pembayaran di tahun tujuh puluhan dapat diselamatkan karena adanya kenaikan pendapatan dari ekspor minyak dan sebagian bantuan (pinjaman) luar negeri dalam jumlah besar.

Bagi perekonomian Indonesia implikasi kebijakan industrialisasi itu bagaikan "pisau bermata dua." Di satu pihak, pertumbuhan industri yang pesat masih dapat dipertahankan selama sektor migas masih mampu menunjang operasi biaya tinggi. Di lain pihak, sistem yang dianut ini akan tumbang dan akan tidak mampu bertahan dalam ketidakpastian perekonomian dunia di masa mendatang.

¹Untuk analisis yang lebih terinci tentang perekonomian Indonesia di tahun 1983, lihat buku karangan Hendra Esmara, *Perencanaan dan Pembangunan di Indonesia* (Jakarta: PT Gramedia, 1986, Bab I).

Dampak resesi dunia terhadap perekonomian Indonesia terasa sekali dalam tahun 1982. Pertumbuhan ekonomi sebesar 8,1% pada tahun 1970-an tidak dapat dipertahankan lagi. Angka tersebut menurun secara tajam menjadi hanya 2,2% di tahun 1982. Yang paling terpuak adalah sektor industri, yang menunjukkan penurunan tajam dalam pertumbuhan nilai tambah dari 12% pada tahun 1970-an menjadi 1,2% di tahun 1982. Sektor migas juga tidak bisa menghindari dampak resesi, yang tercermin pada penurunan tajam hasil penjualan ekspor minyak dan gas bumi. Situasi ini diperburuk lagi dengan adanya penurunan ekspor komoditi nonmigas sejalan dengan kemerosotan ekspor migas. Cadangan devisa luar negeri yang berhasil dikumpulkan dari kenaikan harga minyak dalam tahun 1979-1980 -- ditambah dengan bantuan luar negeri dapat membantu menyelamatkan perekonomian Indonesia selama periode ini. Kemudian pada tahun 1982 ditetapkan serangkaian kebijakan ekonomi baru, yakni devaluasi, penjadwalan kembali proyek pembangunan, regulasi sistem perbankan, dan penggalakan ekspor komoditi nonmigas.² Dan masih ada lagi serangkaian kebijakan penyesuaian yang berlanjut hingga kini.

Berbagai usaha untuk mengubah beberapa industri yang berorientasi konsumsi domestik dan *inward looking* menjadi kegiatan ekspor yang berorientasi "ke luar" (*outward looking*) dihadapkan dengan ketidakmampuan mereka untuk bersaing karena adanya ekonomi biaya tinggi tersebut. Akan tetapi pemerintah telah berupaya untuk memperkecil biaya, khususnya biaya birokrasi yang *tidak kelihatan* dengan mengatur kembali prosedur cukai di seluruh wilayah. Kebijakan

²*Ibid.*

an drastis untuk mengalih tugaskan urusan pemeriksaan barang di pelabuhan dari pejabat bea cukai ke perusahaan konsultan asing mulai diberlakukan sejak tahun 1985. Sementara itu industri-industri substitusi impor yang selama ini sangat diproteksi mulai menghadapi situasi baru dengan dihapusnya secara bertahap dinding-dinding proteksi.

Pertumbuhan industri manufaktur pada tahun 1970-an cenderung menerapkan teknologi padat modal yang modern. Dampak dari kebijakan untuk lebih memilih teknologi daripada kesempatan kerja tampak jelas. Laju perkembangan lapangan kerja yang semula diperkirakan sekitar 3% per tahun -- tertinggal jauh dari laju pertumbuhan ekonomi yang pesat pada tahun 1970-an. Kendati pertumbuhan ekonomi tampak lebih pesat daripada pertumbuhan angkatan kerja, kegiatan yang banyak menyerap tenaga kerja umumnya terpusat pada sektor informal seperti pertanian di desa, industri kecil ru-

mah tangga, buruh musiman, pedagang kecil dan kegiatan-kegiatan lainnya.³

Ciri dan Arah Angkatan Kerja

Dalam dua dasawarsa terakhir jumlah penduduk Indonesia meningkat pesat sekali, namun akhir-akhir ini mulai menurun. Angka pertumbuhan sebesar 2,1% dalam periode 1961-1971 meningkat menjadi 2,32% dalam periode 1971-1980, dan menurun menjadi 2,15% dalam periode 1980-1985. Namun angka kenaikan penduduk usia kerja (10 tahun ke atas) masih lebih tinggi daripada angka kenaikan penduduk. Angka kenaikannya hampir konstan dari 2,93% dalam periode 1971-1980 menjadi 2,86% da-

³Sektor informal diperkenalkan pertama kali oleh Organisasi Buruh Internasional (ILO), lihat *Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya* (Geneva: 1972).

Tabel 1

LAJU PERTUMBUHAN TAHUNAN PENDUDUK USIA KERJA MENURUT JENIS KELAMIN DAN TEMPAT TINGGAL - KOTA DAN DESA INDONESIA 1971, 1980, 1985 DAN PROYEKSI UNTUK 1990*

1971-1980			1980-1983			1985-1990**		
Laki-laki %	Perempuan %	Jumlah %	Laki-laki %	Perempuan %	Jumlah %	Laki-laki %	Perempuan %	Jumlah %
5,56	5,54	5,55	5,64	6,05	6	n.a.	n.a.	n.a.
2,37	2,08	2,21	1,03	1,73	1,81	n.a.	n.a.	n.a.
3,02	2,84	2,93	2,21	2,83	2,86	2,71	2,58	2,64

Catatan: *Penduduk Usia Kerja = yang berumur 10 tahun dan lebih

**Diprojeksikan oleh Ananta dan Molyneaux (1987)

Sumber: Dihitung dari *Sensus Penduduk 1971, 1980*, BPS.

lam periode 1980-1985, dan diproyeksikan menurun menjadi 2,64% dalam periode 1985-1990 (Tabel 1).

Tingkat pertumbuhan tahunan angkatan kerja meningkat dari 2,96% dalam periode 1971-1980 menjadi 3,94% dalam periode 1980-1985 (Tabel 2) dan diproyeksikan akan menurun menjadi 2,53% dalam periode 1985-1990.

Jumlah angkatan kerja Indonesia telah meningkat dari 52,4 juta pada tahun 1980

menjadi 83,8 juta pada tahun 1985, atau suatu kenaikan sekitar 2,3 juta per tahun. Peningkatan ini lebih tinggi daripada pertumbuhan tahunan hanya 1,4 juta dalam kurun waktu 1971-1980.⁴

Dalam kurun waktu 1971-1985 angka partisipasi angkatan kerja meningkat dari 49,86% pada tahun 1971 menjadi 50,23% pada tahun 1980 dan 53,02% pada tahun 1985 (Tabel 3). Angka pertumbuhan ini

Tabel 2

**LAJU PERTUMBUHAN TAHUNAN
ANGKATAN KERJA DI INDONESIA
MENURUT KELOMPOK UMUR 1971, 1980, 1985
DAN PROYEKSI UNTUK 1990**

Kelompok Umur	Laju Pertumbuhan*		
	1971-1980 %	1980-1985 %	1985-1990 %
10-14	-1,95	0,65	-0,19
13-19	3,33	0,01	3,31
20-24	6,07	2,89	3,83
25-29	3,32	3,07	
30-34	0,93	7,25	2,22**
35-39	0,86	3,33	
40-44	2,65	2,62	2,67**
45-49	3,27	4,92	
50-54	4,16	3,29	1,74**
55-59	5,24	8,09	
60-64	4,12	5,2	2,15**
65 +	3,49	5,49	3,49
Tidak tercatat	1,78	-46,52	
Jumlah	2,92	3,94	2,53

Catatan: *Diproyeksikan oleh Ananta, Trisilo dan Iskandar (1986)

**Selisih usia 10 tahun

Sumber: Dihitung dari Tabel 1

Tabel 3

**TINGKAT PARTISIPASI ANGKATAN KERJA
DI INDONESIA MENURUT KELOMPOK UMUR
1970, 1980, 1985 DAN PROYEKSI UNTUK 1990**

Kelompok Umur	1971 (%)	1980 (%)	1985 (%)	1990* (%)
10-14	16,40	11,27	9,82	9,34
15-19	38,69	39,33	36,30	35,63
20-24	51,78	54,93	57,81	59,15
25-29	59,27	63,93	67,66	-
30-34	63,00	66,67	73,64	63,61
35-39	66,94	68,63	75,00	-
40-44	67,65	70,08	76,19	74,76
45-49	68,67	69,95	77,00	-
50-54	64,84	67,30	74,16	74,72
55-59	62,16	63,05	67,35	-
60-64	53,87	54,10	58,57	61,73
65 +	40,76	34,80	39,19	36,65
Tidak Tercatat				
Jumlah	49,86	50,23	53,02	52,72

Catatan: *Diproyeksikan Ananta, Trisilo dan Iskandar, 1988. Tabel 3.2.

Sumber: Hasil *Sensus Penduduk* 1971, Seri C, Tabel 36 (1973), Tabel 6 BPS.

Hasil *Sensus Penduduk* 1980, Seri S No. 2 (1983), Tabel 39.9.

Hasil *SUPAS* 1985 No. 5 (1987), Tabel 40.9.

⁴Harus dimengerti bahwa yang dimaksud dengan periode kerja dalam Sensus Penduduk 1971 adalah periode/waktu kerja sekurang-kurangnya dua hari dalam

Tabel 4

ANGKATAN KERJA PERKOTAAN DI INDONESIA MENURUT KELOMPOK UMUR
1971, 1980 DAN 1985

Kelompok Umur	1971*	1980*	1980**	1985**	Tingkat Pertumbuhan	
					1971-1980	1980-1985
10-14	208.925	145.501	147.009	157.445	-4,02	1,37
15-19	610.066	966.264	969.467	1.026.022	5,11	1,13
20-24	789.436	1.640.473	1.644.841	2.236.784	8,13	6,15
25-29	913.305	1.634.952	1.638.893	2.448.994	6,47	8,03
30-34	850.385	1.178.718	1.181.336	1.990.717	3,63	10,44
35-39	806.976	1.170.609	1.173.980	1.575.030	4,13	5,88
40-44	647.243	1.032.994	1.036.210	1.347.644	5,19	5,26
45-49	469.377	770.500	772.883	1.223.832	5,51	9,27
50-54	356.336	635.735	638.558	901.694	6,43	6,90
55-59	189.816	349.451	351.198	626.547	6,73	11,58
60-64	122.953	239.946	241.285	363.090	7,43	8,45
65 +	120.978	202.547	204.366	345.782	5,73	10,52
Tidak Tercatat	3.371	1.241	1.241		-16,28	
Jumlah	6.089.167	9.968.931	10.001.267	14.243.581	5,47	7,09

Catatan: *Bekerja sekurang-kurangnya dua hari dalam seminggu yang lalu atau sementara kerja.

**Bekerja sekurang-kurangnya satu dalam seminggu atau sementara tidak bekerja.

Sumber: Biro Pusat Statistik, Hasil *Sensus Penduduk* 1970, Seri C (1975), Tabel 6 Hasil *Sensus Penduduk* 1980, Seri S, No. 2 (1988).

Biro Pusat Statistik, Hasil *Survei Antar Sensus* (SUPAS) 1985, Seri SUPAS No. 5 (1987), Tabel 40.3.

seminggu. Sedangkan yang dimaksud dalam Sensus Penduduk tahun 1980 dan dalam Survei Penduduk Antar Sensus adalah periode kerja sekurang-kurangnya 1 jam seminggu. Namun di samping itu dalam Sensus 1980 juga dilontarkan berbagai pertanyaan dengan mempergunakan periode kerja sekurang-kurangnya dua hari dalam satu minggu sebagai tolok ukur. Berkat adanya pertanyaan-pertanyaan itulah kami mampu membuat suatu perbandingan mengenai ketenagakerjaan di tahun 1980 dan 1971. Dalam pembahasan berikutnya, periode kerja yang dipergunakan sebagai referensi dalam perbandingan antara data tahun 1971 dan 1980 adalah dua hari kerja dalam satu minggu, sedangkan referensi yang dipergunakan dalam perbandingan antara data 1980 dan 1985 adalah 1 jam seminggu.

dilihat dari jumlah penduduk usia 20-64 tahun. Namun pada kelompok penduduk berusia muda (antara 10-14 tahun) terjadi penurunan baik dalam periode 1971-1980 maupun periode 1980-1985. Menurunnya partisipasi anak muda mencerminkan suatu "kemajuan," karena kini mereka mampu menunda memasuki pasaran kerja. Hal itu disebabkan karena mereka masih bersekolah -- suatu investasi sumberdaya manusia. Namun ditinjau dari standar internasional, keterlibatan orang Indonesia dalam angkatan kerja masih relatif tinggi, yang sebagian

Tabel 5

ANGKATAN KERJA WANITA DI INDONESIA MENURUT KELOMPOK UMUR
1971, 1980 DAN 1985

Kelompok Umur	1971*	1980*	1980**	1985**	Angka Pertumbuhan	
					1971-1980	1980-1985
10-14	995.090	794.270	805.956	810.403	-2,50	0,11
15-19	1.846.081	2.415.313	2.430.329	2.503.298	4,26	0,59
20-24	1.402.632	2.364.562	2.398.774	3.241.266	5,90	6,02
25-29	1.710.071	2.055.001	2.066.010	3.167.560	2,04	8,53
30-34	1.599.694	1.625.995	1.636.040	2.492.265	0,18	8,42
35-39	1.637.601	1.649.885	1.861.488	2.367.136	1,35	4,61
40-44	1.288.819	1.724.667	1.735.524	2.123.842	3,24	4,04
45-49	992.945	1.459.221	1.468.808	2.012.309	4,28	6,30
50-54	824.278	1.185.119	1.193.999	1.605.794	4,03	5,93
55-59	422.446	676.742	681.884	1.207.247	5,24	11,42
60-64	392.903	545.099	549.880	777.399	3,64	6,93
65 +	352.823	485.762	490.401	667.939	3,55	6,16
Tidak Tercatat	2.086	1.370	1.370	506	-4,67	-19,92
Jumlah	13.267.669	17.203.026	17.322.443	22.976.964	2,89	5,65

Catatan: *Bekerja sekurang-kurangnya dua hari dalam minggu yang lalu atau sementara belum bekerja.

**Bekerja sekurang-kurangnya satu jam seminggu atau sementara belum bekerja.

Sumber: - Hasil *Sensus Penduduk* 1971, Seri C (1975) Tabel 6, Biro Pusat Statistik.
- Hasil *Sensus Penduduk* 1980, Seri S No. 2 (1988), Tabel 39.8, Biro Pusat Statistik.
- Hasil *Survei Antar Sensus* (SUPAS) 1985, Seri SUPAS No. 5 (1987) Tabel 40.8, Biro Pusat Statistik.

mencerminkan keterlibatan tenaga kerja wanita desa. Manning dan Soedarsono menyimpulkan sebagai berikut: "... di samping rendahnya jumlah mereka yang memperoleh pendidikan menengah dan tinggi, subkelompok khusus yakni kaum muda perkotaan usia 15-24 tahun (dan sebagian kecil berusia 25-29 tahun) yang terlibat dalam angkatan kerja memegang rekor terkecil menurut standar internasional. ... Kecilnya tingkat keterlibatan kaum muda perkotaan dalam angkatan kerja tersebut barangkali membuktikan adanya "pekerja-pekerja yang patah se-

mangat" akibat lamanya waktu menunggu tanpa pencarian pekerjaan secara aktif di sektor modern, khusus untuk kelompok umur 20-24 tahun, serta rendahnya mutu pendidikan tinggi di perguruan tinggi swasta pada umumnya. Mereka menganggap sekolah-sekolah tersebut sebagai lembaga sosial daripada lembaga pendidikan. ..."⁵

⁵Chris Manning dan Soedarsono, "Employment Structure, Labour Markets and Wages in Indonesia," *ASEAN-Australia Working Papers Do, 14* (Kuala Lumpur dan Canberra: ASEAN-Australia Joint Research Project, 1985), hal. 7.

Tabel 6

ANGKATAN KERJA PRIA DI INDONESIA MENURUT KELOMPOK UMUR
1971, 1980 DAN 1985

Kelompok Umur	1971*	1980*	1980**	1985**	Tingkat Pertumbuhan	
					1971-1980	1980-1985
10-14	1.338.761	1.163.886	1.180.921	1.241.424	-1,56	1,00
15-19	2.761.730	3.559.948	3.581.193	3.510.129	2,82	-0,40
20-24	2.719.698	4.733.825	4.749.416	5.018.763	6,16	1,10
25-29	3.648.929	5.167.545	5.183.654	6.176.683	3,87	3,51
30-34	3.378.725	3.812.643	3.824.921	5.357.041	1,34	6,74
35-39	3.771.025	3.992.615	4.006.347	4.563.506	0,63	2,60
40-44	2.790.181	3.452.691	3.464.600	3.805.525	2,37	1,88
45-49	2.198.288	2.823.568	2.833.576	3.489.288	2,78	4,16
50-54	1.661.887	2.437.065	2.447.286	2.665.966	4,25	1,86
55-59	904.760	1.449.303	1.455.706	1.995.892	5,24	6,31
60-64	804.697	1.190.452	1.196.700	1.488.221	4,35	4,36
65 +	850.435	1.161.843	1.169.529	1.516.096	3,47	5,19
Tidak Tercatat	3.265	4.935	4.956	112	4,52	-75,80
Jumlah	26.832.401	34.950.319	35.098.802	40.846.651	2,94	3,03

Catatan: *Bekerja paling kurang dua hari dalam minggu sebelumnya atau sementara tidak bekerja.

**Bekerja paling kurang satu jam dalam minggu atau sementara tidak bekerja.

Sumber: Biro Pusat Statistik Indonesia, Hasil *Sensus 1980* Seri S No. 2 (1980) Tabel 39.7.

Biro Pusat Statistik Indonesia, Hasil *Survei Penduduk Antar Sensus* Seri SUPAS No. 5 (1987) Tabel 40.7.

Selama periode 1971-1980 terjadi penurunan partisipasi angkatan kerja usia 65 tahun ke atas. Menarik sekali untuk kita telaah lebih mendalam mengapa tingkat partisipasi yang berusia lanjut meningkat selama periode 1980-1985 tetapi menurun dalam periode 1971-1980. Apakah partisipasi mereka dalam angkatan kerja selama periode 1980-1985 itu diakibatkan oleh rendahnya laju pertumbuhan ekonomi? Apakah mereka itu mengalami tekanan ekonomi yang lebih besar sehingga terpaksa bekerja dibandingkan dengan periode 1971-1980? Fakta-fakta ini

perlu ditelaah dan dipelajari secara lebih mendalam agar duduk perkaranya menjadi lebih jelas.

Tingkat pertumbuhan angkatan kerja perkotaan jauh lebih tinggi daripada tingkat pertumbuhan angkatan kerja nasional, yakni mencapai 5,47% selama periode 1971-1980 dan 7,09% dalam periode 1980-1985 (Tabel 4). Tingginya tingkat pertumbuhan ini disebabkan oleh tingginya tingkat pertumbuhan penduduk usia kerja di perkotaan. Dalam periode 1971-1980 pertumbuhan

penduduk usia kerja di wilayah perkotaan mencapai 5,5% sedangkan dalam periode 1980-1985 mencapai 6,00% (lihat Tabel 1). Hal ini mencerminkan adanya migrasi dari desa ke kota yang ditinjau dari sudut penduduk kota persentase mereka cukup tinggi.

Peningkatan angka pertumbuhan angkatan kerja di wilayah perkotaan tidak hanya disebabkan oleh peningkatan jumlah penduduk usia kerja tetapi juga karena adanya peningkatan partisipasi mereka -- kenda-ti kecil -- pada angkatan kerja. Persentase mereka meningkat dari 41,52% pada tahun 1980 menjadi 43,84% pada tahun 1985.

Menarik sekali untuk dicatat bahwa tingkat pertumbuhan angkatan kerja wanita meningkat drastis, dari 2,89% dalam periode 1971-1980 menjadi 5,65% dalam periode 1980-1986 (lihat Tabel 5), sedangkan rekan pria hanya meningkat dari 2,94% menjadi 3,03% (Tabel 6). Gejala ini dapat juga dilihat dari perbandingan antara tingkat partisipasi tenaga kerja wanita dan pria. Tabel 7 menunjukkan bahwa tingkat partisipasi tenaga kerja wanita selama satu dasawarsa hampir konstan, dari 32,06% pada tahun 1971 menjadi 32,65% pada tahun 1980. Sesudahnya terjadi kenaikan yang pesat sekali dari 32,6% pada tahun 1980 menjadi 37,59% pada tahun 1985. Peningkatan jumlah pekerja wanita selama 1980-1985 itu sebagian menunjukkan adanya kenaikan pesat dalam jumlah angkatan kerja wanita.

Tingginya tingkat pertumbuhan wanita usia kerja ini juga menjelaskan tingginya tingkat pertumbuhan angkatan kerja wanita. Jumlah wanita usia kerja meningkat dari 2,84% dalam periode 1971-1980 dan 2,88% dalam periode 1980-1985 dan diperkirakan mencapai 2,58% dalam periode 1985-1990. Harus diingat juga bahwa tingkat kenaikan

Tabel 7

TINGKAT PARTISIPASI PEKERJA WANITA
DALAM ANGGKATAN KERJA DI INDONESIA
MENURUT KELOMPOK UMUR

Kelompok Umur	1971 (%)	1980 (%)	1985 (%)
10-14	14,42	9,49	8,01
15-19	28,64	31,28	30,41
20-24	31,84	34,16	41,01
25-29	34,14	36,09	43,60
30-34	37,62	39,48	48,14
35-39	40,33	42,71	51,62
40-44	42,59	45,96	54,46
45-49	44,16	46,81	56,60
50-54	42,34	44,35	54,27
55-59	39,80	40,84	48,60
60-64	33,05	32,94	39,07
65 +	22,81	19,00	22,61
Tidak Tercatat	53,62	15,76	15,25
Jumlah	32,06	32,65	37,59

Sumber: - Hasil *Sensus Penduduk 1971*, Seri C (1973) Tabel 6, Biro Pusat Statistik.
- Hasil *Sensus Penduduk 1980*, Seri S No. 2 (1983) Tabel 39.8, Biro Pusat Statistik.
- Hasil-hasil *Survei Antar Sensus 1985*, Seri SUPAS No. 5 (1987), Tabel 40.6, Biro Pusat Statistik.

angkatan kerja wanita ini belum tentu mencerminkan adanya "kemajuan wanita." Perlu diteliti lebih mendalam sebab musabab mereka itu membanjiri pasaran kerja, apakah karena dorongan situasi ekonomi yang memburuk sehingga mereka mau tak mau harus ikut melibatkan diri menyelamatkan ekonomi rumah tangganya ataukah karena mereka kini memiliki lebih banyak pilihan-pilihan. Jika yang terakhir ini menjadi penyebab, maka dapat kita katakan bahwa posisi wanita kini mengalami kemajuan.

Pemanfaatan Konsep Angkatan Kerja

Sejak Sensus Penduduk tahun 1971 sampai dengan Survei Penduduk Antar Sensus (SUPAS) tahun 1985, data yang berhasil dikumpulkan dari segi praktisnya selalu mempergunakan konsep Angkatan Kerja. Namun penggunaan istilah tersebut tampak berubah-ubah dari waktu ke waktu dalam menggunakan referensi waktu. Oleh karena itu, angka-angka yang ada cukup sulit untuk diperbandingkan. Untuk jelasnya, ikhtisar mengenai perbedaan pemakaian istilah angkatan kerja dapat dilihat pada Tabel 8.

Dari pembahasan mengenai perumusan yang dipergunakan tentang "kerja" dan "referensi waktu" yang dicantumkan dalam kumpulan data angkatan kerja seperti tersebut di atas, dapat diperkirakan bahwa angka-angka angkatan kerja berbeda satu sama lain. Oleh karena itu, dalam pengkajian dan teristimewa perbandingan jumlah angkatan kerja dari waktu ke waktu harus dikerjakan secara hati-hati. Jumlah angkatan kerja yang didata dalam Sensus Penduduk 1971 tidak dapat dibandingkan begitu saja dengan jumlah angkatan kerja yang berhasil diperoleh dari Sensus Penduduk 1980. Yang dapat diperbandingkan hanya angka-angka angkatan kerja hasil Sensus Penduduk 1980 dengan hasil SUPAS 1985.

Kesempatan Kerja dan Berbagai Kebijakan Lapangan Kerja

Yang sering menjadi sasaran rencana pemerintah di bidang ekonomi pada umumnya dan ketenagakerjaan pada khususnya adalah

pengurangan jumlah angkatan kerja yang menganggur secara terbuka dan tingkat pengangguran. Namun, dalam suatu negara seperti Indonesia, pengangguran terbuka merupakan masalah serius. Sebagian terbesar angkatan kerja Indonesia terlalu miskin untuk menjadi penganggur terbuka. Mereka itu butuh makan, sedangkan baik sektor swasta maupun pemerintah tidak memberikan tunjangan pengangguran. Hanya mereka yang memiliki sanak keluarga atau teman yang memiliki kedudukan mapan mampu memperoleh pekerjaan yang layak. Sebagian terbesar harus menerima begitu saja pekerjaan yang ada. Tentu mereka masih mencari pekerjaan sambil tetap bekerja apabila kondisi kerja mereka tidak sesuai dengan harapan mereka. Mereka tidak dapat "terus-menerus" mencari pekerjaan. Bagi sebagian besar angkatan kerja di negeri ini hal itu tergolong teramat mewah.

Dengan kata lain, apa pun kebijakan yang dicanangkan mengenai lapangan kerja dan perekonomian, sebagian besar angkatan kerja akan mampu memperoleh lapangan kerja. Kalau perekonomian demikian memburuk, mungkin sekali terjadi penyerapan sebagian besar angkatan kerja oleh ekonomi, karena semakin banyak orang tidak mampu menjadi penganggur terbuka. Oleh karena itu, sasaran rencana ekonomi dan ketenagakerjaan jangan dititikberatkan pada pengurangan jumlah penganggur dan tingkat pengangguran terbuka. Sasaran tidak harus terletak pada penyerapan angkatan kerja.

Di satu pihak melimpahnya jumlah angkatan kerja berhadapan dengan penciptaan lapangan kerja di setiap sektor ekonomi.

Tabel 8

**DASAR PENGERTIAN BEKERJA DALAM PENGUMPULAN DATA
MENGENAI ANGKATAN KERJA DI INDONESIA 1971-1980**

Tahun Kegiatan	Jenis Kegiatan	Formulasi yang Digunakan	Referensi Waktu
1971	Sensus Penduduk	<ol style="list-style-type: none"> 1. Selama 1 minggu sebelum sensus, mereka yang terlibat dalam angkatan kerja dengan maksud memperoleh pendapatan atau keuntungan sekurang-kurangnya 2 hari. 2. Mereka yang 1 minggu sebelum sensus tidak berpartisipasi dalam angkatan kerja atau yang bekerja kurang dari 2 hari, tetapi mereka adalah: <ul style="list-style-type: none"> - Pekerja tetap, pegawai negeri atau karyawan swasta yang lagi tidak mempunyai pekerjaan, karena sakit atau cuti, mogok dan sejenisnya. - Petani, yang sedang mengerjakan lahan pertanian, tetapi lagi tidak bekerja, karena sedang menunggu panen atau datangnya musim hujan agar dapat menggarap sawah ladangnya, dan sejenisnya. - Mereka yang terlibat dalam bidang keahlian, seperti dokter dan tukang cukur. 	Sekurang-kurangnya 2 hari dalam 7 hari.
1976	SUPAS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mereka yang berpartisipasi dalam angkatan kerja dengan maksud untuk memperoleh atau membantu memperoleh penghasilan atau keuntungan selama sekurang-kurangnya 1 jam seminggu sebelum diselenggarakan sensus. 2. Mereka yang secara teratur bekerja, tetapi untuk sementara ini tidak terlibat dalam kegiatan angkatan kerja dan tidak memiliki suatu kegiatan kerja apa pun, misalnya: <ul style="list-style-type: none"> - Pekerja tetap, pegawai negeri atau karyawan swasta yang lagi tidak mempunyai pekerjaan, karena sakit atau cuti, mogok dan sejenisnya. - Petani, yang sedang mengerjakan lahan pertanian, tetapi lagi tidak bekerja, karena sedang menunggu panen atau datangnya musim hujan agar dapat menggarap sawah ladangnya, dan sejenisnya. - Mereka yang terlibat dalam bidang keahlian, seperti dokter dan tukang cukur. 	Sekurang-kurangnya 1 jam seminggu
1976 1977 1978	SAKERNAS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mereka yang berpartisipasi dalam kegiatan angkatan kerja dengan maksud untuk memperoleh penghasilan atau keuntungan dan jam kerja sekurang-kurangnya 1 jam sehari (termasuk bekerja di lingkungan keluarga dan tidak digaji, karena hanya membantu bisnis keluarga). 2. Mereka yang biasanya bekerja tetapi saat ini sedang tidak bekerja atau tidak melakukan kegiatan lain apa pun, seperti: 	Sekurang-kurangnya 1 jam seminggu

Tabel 8 (lanjutan)

Tahun Kegiatan	Jenis Kegiatan	Formulasi yang Digunakan	Referensi Waktu
1980	Sensus Penduduk	<ul style="list-style-type: none"> - Pekerja tetap, pegawai negeri atau karyawan swasta yang lagi tidak mempunyai pekerjaan, karena sakit atau cuti, mogok dan sejenisnya. - Petani, yang sedang mengerjakan lahan pertanian, tetapi lagi tidak bekerja, karena sedang menunggu panen atau datangnya musim hujan agar dapat menggarap sawah ladangnya, dan sejenisnya. - Mereka yang terlibat dalam bidang keahlian, seperti dokter dan tukang cukur, dan sejenisnya. <ol style="list-style-type: none"> 1. Mereka yang selama 1 minggu sebelum penyelenggaraan sensus sedang terlibat dalam sejenis pekerjaan dengan maksud memperoleh atau membantu memperoleh penghasilan atau keuntungan, selama sekurang-kurangnya 1 jam dalam seminggu sebelumnya. 2. Mereka yang selama 1 minggu sebelum penyelenggaraan sensus sedang tidak memiliki pekerjaan atau sedang bekerja dalam kurun waktu kurang dari 1 jam. <ul style="list-style-type: none"> - Pegawai tetap, pegawai negeri ataupun swasta, yang sedang tidak bekerja karena cuti, sakit, mogok kerja, sedang dirumahkan untuk sementara waktu (karena misalnya mesin sedang rusak), dan sejenisnya. - Petani yang mengerjakan persawahan dan yang kini sedang tidak bekerja karena menunggu panen atau menantikan datangnya musim hujan agar dapat mengerjakan sawah ladangnya dan sebagainya. - Mereka yang sedang bekerja di sektor keahlian seperti dokter, tukang cukur, pemijat, dalang, tukang cerita dan pemain wayang Jawa ataupun Sunda dan sejenisnya. 	Sekurang-kurangnya 1 jam dalam 1 minggu
1985	SUPAS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mereka yang terlibat dalam salah satu kegiatan pekerjaan dengan makna untuk memperoleh atau membantu memperoleh penghasilan atau keuntungan selama kurun waktu sekurang-kurangnya 1 jam dalam seminggu sebelumnya dan pekerjaan itu telah dilaksanakannya secara terus-menerus tanpa berhenti. 2. Mereka yang selama satu minggu sebelum diadakannya survei sedang tidak bekerja atau yang sedang terlibat dalam suatu kegiatan kerja kurang dari 1 jam, tetapi mereka ini adalah: <ul style="list-style-type: none"> - Pegawai tetap, pegawai negeri ataupun swasta, yang sedang tidak bekerja karena cuti, sakit, mogok kerja, sedang dirumahkan untuk sementara waktu (karena misalnya mesin sedang rusak), dan sejenisnya. 	Sekurang-kurangnya 1 jam dalam 1 minggu

Tabel 8 (lanjutan)

Tahun	Kegiatan	Formulasi yang Digunakan	Referensi Waktu
		<ul style="list-style-type: none"> - Petani yang mengerjakan persawahan dan yang kini sedang tidak bekerja karena menunggu panen atau menantikan datangnya musim hujan agar dapat mengerjakan sawah ladangnya dan semacamnya. - Mereka yang sedang bekerja di sektor keahlian seperti dokter, tukang cukur, pemijat, dalang, tukang cerita dan pemain wayang Jawa ataupun Sunda dan sejenisnya. 	

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Sensus Penduduk* 1971, 1980; *SUPAS* 1976, 1985; *Keadaan Tenaga Kerja di Indonesia*, 1961-1980; dan berbagai penerbitan sejenis lainnya.

Hal ini terlihat dalam persentase kesempatan kerja di sektor pertanian dan industri, mengingat tujuan dari pembangunan ekonomi adalah mencari keseimbangan antara kedua sektor tersebut. Peran sektor pertanian dalam menyerap angkatan kerja baik secara relatif maupun absolut menurun secara bertahap. Pada tahun 1971 angkatan kerja yang terserap di sektor pertanian berjumlah sekitar 65%. Angka ini menurun menjadi 56,3% pada tahun 1980 dan terus menurun menjadi 54,7% pada tahun 1985. Menurut data 1971, 1980 dan 1985, di sektor industri ada sedikit penurunan dalam penyerapan angkatan kerja, tetapi jasa sektor ini dalam peningkatan Pendapatan Nasional Bruto secara relatif meningkat, sementara di sektor nonpertanian, kecuali sektor industri, ada kecenderungan naiknya angka penyerapan angkatan kerja kendati jasa mereka dalam PDB menurun (Tabel 9). Menurunnya pola angkatan kerja sektor pertanian sejalan dengan sasaran pembangunan yang ingin diraih saat ini.

Pada umumnya selama periode 1971-1980 ada kenaikan dalam pengadaan lapangan kerja sebesar 2,98% per tahun dan sela-

ma periode 1980-1985 naik menjadi 3,84% (Tabel 10). Hal ini sejalan dengan pertumbuhan angkatan kerja selama periode tersebut, yakni 2,6% dalam periode 1971-1980 dan 3,94% dalam periode 1980-1985. Dengan kata lain, laju pertumbuhan lapangan kerja berkaitan erat dengan laju pertumbuhan angkatan kerja. Jumlah lowongan pekerjaan diproyeksikan akan bertumbuh menjadi 2,51% dalam periode 1985-1990 atau peningkatan keseluruhan sebesar 8,4 juta dalam periode 1985-1990.

Dari angka-angka tersebut kita belum dapat menyimpulkan apakah program pemerintah untuk menciptakan lapangan kerja berhasil atau gagal. Tingkat pertumbuhan lapangan kerja yang berkaitan erat dengan tingkat pertumbuhan angkatan kerja hanya menunjukkan bahwa perekonomian Indonesia masih terlalu miskin untuk mampu memikul beban tingkat pengangguran terbuka yang tinggi. Pengembangan lapangan pekerjaan lebih merupakan fungsi dari pertumbuhan angkatan kerja daripada fluktuasi output ekonomi atau program pemerintah di bidang penciptaan lapangan kerja.

Tabel 9

PEKERJAAN DAN PRODUK DOMESTIK BRUTO MENURUT SEKTOR UNTUK 1971, 1980, 1985
(Dalam Persentase)

Sektor	1971		1980		1985	
	Lap. Kerja	PDB	Lap. Kerja	PDB	Lap. Kerja	PDB
Pertanian	67,0	33,8	56,3	24,6	54,7	24,2
Non-Pertanian	33,0	66,2	43,7	75,4	45,3	75,8
Jumlah	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Industri	21,0	9,4	20,0	14,5	20,5	16,7
Non-Industri	79,0	90,6	79,1	85,5	79,5	83,3
Perdagangan	(33,2)	(22,5)	(29,8)	(20,1)	(33,1)	(20,3)
Jasa Publik dan Jasa Lainnya	(31,6)	(17,4)	(31,9)	(13,5)	(29,4)	(16,2)
Transpor	(7,4)	(5,0)	(6,6)	(5,8)	(6,9)	(7,6)
Konstruksi	(5,2)	(4,4)	(7,4)	(7,7)	(7,4)	(7,5)
Perbankan & Lembaga Keuangan	(0,7)	(22,1)	(1,3)	(2,5)	(0,9)	(4,0)
Pertambangan & Bahan Bangunan	(0,6)	(36,5)	(1,7)	(32,0)	(1,5)	(23,1)
Listrik, Gas dan Air	(0,3)	(0,5)	(0,3)	(0,6)	(0,3)	(0,1)
Sewaan Rumah	(-)	(2,1)	(-)	(3,3)	(-)	(3,6)
Jumlah	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sumber: *Sensus Penduduk* 1971 dan 1980; *SUPAS* 1985; Biro Pusat Statistik.

Tabel 11 memperlihatkan jumlah angkatan kerja yang menganggur pada tahun 1971, 1980 dan 1985. Dalam periode 1971-1980 jumlah mereka yang menganggur menurun sebesar 0,28% setiap tahun, atau penurunan sebesar 2.000 orang tiap tahun. Apakah ini merupakan masalah statistik atau riil, kiranya masih perlu diteliti lebih lanjut.

Selama periode 1980-1985 terjadi kenaikan sebesar 9,1% per tahun, atau sekitar 100.000 orang per tahun. Jumlah penganggur diproyeksikan akan meningkat sebesar 46.000 setiap tahun, kenaikan dari 1,37 juta

pada tahun 1985 menjadi 1,6 juta pada tahun 1990.

Tingkat pengangguran mencapai 2,22% pada tahun 1971 sedangkan 1,66% pada tahun 1980 dan 2,14% pada tahun 1985. Tingkat pengangguran itu masih tergolong kecil, dan akan tetap kecil setidaknya dalam sepuluh tahun mendatang. Ramalan ini didasarkan atas "definisi kerja" yang dipergunakan seperti pembahasan sebelumnya dan atas kenyataan bahwa adalah sulit bagi manusia Indonesia untuk menjadi penganggur terbuka karena beberapa alasan yang dibahas di atas.

Tabel 10

LAPANGAN KERJA DI INDONESIA MENURUT SEKTOR-SEKTOR 1971-1985

Sektor	1971	1980*	1980*	1985	Laju Pertumbuhan (%)	
					1971-1980*	1980-1985**
Pertanian, Kehutanan, Perburuan, Perikanan	24.772.230	28.668.554	28.834.041	34.141.809	1,62	3,38
Pertambangan, Bahan Galian	90.216	385.020	387.251	415.512	16,12	1,41
Industri Manufaktur	2.931.652	4.653.191	4.680.051	5.795.919	5,13	4,28
Listrik, Gas & Air	37.988	65.710	66.089	69.715	6,09	1,07
Konstruksi	737.009	1.647.637	1.657.148	2.095.577	8,94	4,69
Perdagangan Besar, Eceran, Rumah Makan	4.113.328	6.640.620	6.678.952	9.345.210	5,32	6,72
Transportasi, Gudang, Komunikasi	915.981	1.459.991	1.468.419	1.958.333	5,18	5,76
Kuangan, Asuransi, Real Estate & Jasa-jasa	95.385	300.610	302.345	250.481	12,75	-3,76
Pelayanan Masyarakat	3.923.314	7.103.519	7.144.523	8.317.285	6,60	3,04
Lain-lain	1.593.009	21.495	21.619	8.355	(47,84)	-19,01
Tidak Tercatat	1.593.009	310.889	312.684	58.942		-33,37
Jumlah	39.210.112	51.257.244	51.553.122	62.457.138	2,98	3,84

Catatan: *Bekerja sekurang-kurangnya 2 hari dalam seminggu sebelum atau sementara tidak bekerja. Data 1980 dengan referensi waktu 2 hari tidaklah memisah-misahkan pekerjaan ke dalam kerja sektoral. Di sini dipergunakan referensi waktu 1 jam kerja.

**Bekerja sekurang-kurangnya 1 jam dalam minggu sebelumnya atau sementara tidak bekerja.

- Sumber:*
1. BPS, Indonesia: *Sensus Penduduk* 1971, Seri C, Tabel 7, 1973.
 2. BPS, Indonesia: Hasil-hasil 1980, Seri S, Tabel 38.9, 1983.
 3. BPS, Indonesia: Hasil-hasil 1980, Seri S, Tabel 45.9, 1983.
 4. BPS, Indonesia: Hasil-hasil 1985, Supas 5, Tabel 45.9.

Ditinjau dari segi kerja menurut jenis pekerjaan, Tabel 12 menunjukkan bahwa selama periode 1980-1985 ada kenaikan yang pesat dalam pekerjaan manajerial sebesar 13% per tahun. Peningkatan pesat ini bertentangan dengan yang terjadi dalam periode 1971-1980 yang mengalami penurunan atau minus 12,7%. Perlu diadakan penelitian lebih lanjut guna menjelaskan penyebab dari

titik balik yang dramatis sekali dalam kecenderungan pemakaian tenaga kerja manajerial. Secara keseluruhan, tingkat pertumbuhan rata-rata per tahun mulai dari 1971 sampai 1980 adalah minus 4,3%.

Dari Tabel 12 juga dapat dilihat kenaikan tingkat pertumbuhan petani sebesar 2% dalam periode 1971-1980 menjadi 3,5% sela-

Tabel 11

PENGANGGURAN DI INDONESIA 1971-1990*

	1971 ^a	1980 ^b	1985 ^c	1990	1971-1980	1980-1985	1985-1990
Jumlah Pengangguran Terbuka	889.958	868.123	1.368.477	1.608.400			
Angka Pengangguran	2,22%	1,66%	2,14%	2,14%			
Laju Pertumbuhan Pengangguran Terbuka Setiap Tahun					-0,28%	9,10%	3,23%

Catatan: *Angka Proyeksi (Ananta, Trisilo dan Iskandar, 1980).

Sumber: ^aBPS Indonesia (1972), Tabel 7.

^bBPS Indonesia (1983), Tabel 39.9.

^cBPS Indonesia (1987), Tabel 40.9.

Tabel 12

PEKERJAAN MENURUT JABATAN POKOK UNTUK 1971, 1980 DAN 1985
(Dalam Orang dan Persentase)

Pekerjaan Pokok	1971		1980		1985		Laju Pertumbuhan Rata-rata (%)		
	Orang	%	Orang	%	Orang	%	1971-1980	1980-1985	1971-1985
Tenaga Profesional	831.509	2,2	1.517.233	2,9	2.151.213	3,5	6,9	7,2	7,0
Tenaga Manajerial	180.202	0,4	52.913	0,1	97.548	0,1	-12,7	13,0	-4,3
Tenaga Klerikal	193.733	3,2	1.791.408	3,5	2.438.991	3,9	4,6	4,6	5,2
Tenaga Penjualan	4.008.742	10,7	6.627.942	12,9	9.179.820	14,7	5,7	6,7	6,1
Tenaga Jasa	1.466.062	3,9	2.213.574	4,3	2.299.730	3,7	4,7	0,4	3,3
Petani	24.062.976	64,0	28.766.982	55,8	34.197.900	54,8	2,0	3,5	2,5
Tenaga Produksi Dan Lain-lain	4.433.157	11,8	9.798.912	19,0	11.444.919	18,3	9,2	3,2	7,0
Tidak Tercatat	-	-	405.415	0,8	336.252	0,5	-	-3,7	-
Total	37.627.656	100	51.553.122	100	62.457.138	100	3,56	3,91	3,38

Sumber: BPS, Sensus Penduduk 1971 dan 1980; Survei Antar Sensus 1985.

ma periode 1980-1990. Dilihat dari jumlah absolutnya, mereka yang bekerja sebagai petani meningkat tetapi persentasenya menurun dari 64% pada tahun 1971 menjadi 55,8% pada tahun 1980 dan hanya 54,8% pada tahun 1985.

Pada tahun 1980 pekerjaan di sektor produksi menduduki posisi kedua dalam penyerapan tenaga kerja, yakni 18,3% yang diikuti oleh tenaga penjualan sebesar 14,7%. Pola ini juga dapat dilihat pada tahun 1971 dan 1980. Akan tetapi tingkat pertumbuhan pekerja di sektor produksi mengalami penurunan dari 9,2% selama periode 1971-1980 menjadi 3,2% dalam periode 1980-1985. Sebaliknya jumlah mereka yang bergerak di bidang penjualan meningkat dari 5,7% dalam periode 1971-1980 menjadi 6,7% dalam periode 1980-1985. Jika kecenderungan itu terus berlanjut, maka jumlah mereka yang bekerja di bidang penjualan akan menjadi nomor dua terbesar.

Kecenderungan Masa Depan dan Rekomendasi*

Karena pertumbuhan penduduk sampai dengan tahun 2000 diduga akan terus berlanjut, teristimewa di Pulau Jawa, masalah tekanan kependudukan akan tetap serius. Tekanan penduduk masih akan meningkat karena berbagai kegiatan ekonomi dan pendidikan terpusat di Jawa dan karena program transmigrasi akan merosot akibat berbagai kesulitan dan besarnya biaya untuk memperoleh lokasi pemukiman yang sesuai.

*Beberapa kegiatan dari pembahasan diambil dari artikel Payaman J. Simanjuntak dan Yasuhiko Torii, "Labor Force and Employment" dalam buku suntingan Sinichi Ichimura (ed.), *Indonesian Economic Development Issues and Analyses* (Tokyo: Japan International Cooperation Agency, Maret 1988).

Tekanan itu akan juga dirasakan di pulau-pulau luar Jawa karena kenaikan jumlah anggota keluarga tidak sebanding dengan tersedianya kesempatan kerja yang lebih produktif dan menguntungkan.

Sistem pendidikan belum mampu membantu mengatasi masalah ketenagakerjaan. Kebutuhan untuk memperoleh kesempatan belajar sampai tingkat perguruan tinggi meningkat drastis. Baik pemerintah maupun masyarakat sendiri belum mampu menyediakan fasilitas pendidikan yang memadai. Universitas Negeri dan Swasta sebegitu jauh belum mampu menyesuaikan penerimaan mahasiswa dengan permintaan pasar tenaga kerja. Jumlah mahasiswa yang mengambil bidang studi ilmu-ilmu sosial dan nonmatematika akan meningkat, tetapi kesempatan kerja bagi mereka masih terbatas. Pasar tenaga kerja jadi tidak seimbang: di satu pihak ada kekurangan tenaga ahli dan terampil namun pada saat yang sama juga banyak tenaga terdidik yang menganggur.

Program industrialisasi masih harus menciptakan prospek yang lebih cerah. *Pertama*, jenis program ini membutuhkan suplai tenaga kerja yang memadai. *Kedua*, kendati akselerasi pengembangan industri berhasil dilaksanakan, industri tersebut masih belum begitu banyak menyerap tenaga kerja. Hal itu disebabkan oleh dominasi industri berat padat modal dan kecilnya andil sektor industri dalam pengadaan lapangan kerja secara keseluruhan dewasa ini. Lagipula di masa mendatang banyak perusahaan akan menggunakan teknologi dan peralatan modern, yang mengurangi daya serap tenaga kerja.

Pendek kata peningkatan mutu sumberdaya manusia di Indonesia sebagai tujuan akhir merupakan keharusan. Oleh karena itu dalam masa pembangunan mendatang

prioritas utama diletakkan pada peningkatan sumberdaya manusia. Hal ini merupakan prasyarat bagi proses tahap tinggal landas Pelita VI yang akan dimulai tahun 1994. Hal tersebut harus dilaksanakan mengingat bahwa dalam jangka panjang mutu sumberdaya manusia amat berpengaruh pada pembangunan ekonomi. Dengan memiliki manusia bermutu tinggi, negara mampu secara cepat menjawab tantangan teknologi baru. Usaha peningkatan mutu sumberdaya manusia harus dipusatkan pada pendidikan dan kesehatan. Pendidikan hendaknya tidak terbatas pada pendidikan formal tetapi juga pada pendidikan nonformal dan latihan kerja. Harus diingat bahwa tujuan utama pendidikan tidak hanya menghasilkan manusia

bagi pembangunan ekonomi tetapi yang lebih penting menghasilkan manusia yang mampu menggalakkan pembangunan ekonomi. Juga investasi di bidang kesehatan hendaknya tidak hanya dipusatkan pada peningkatan jumlah dokter, rumah sakit ataupun pabrik farmasi melainkan juga menyangkut bidang perumahan, penciptaan lingkungan yang lebih sehat dan peningkatan kesehatan. Untuk jangka pendek barangkali hasil investasi modal manusia belum dirasa besar, namun dalam jangka panjang kontribusinya akan luar biasa besarnya. Indonesia harus mulai lebih memperhatikan sumberdaya manusia sekiranya negeri ini bertujuan mengembangkan kesejahteraan rakyatnya.