

Prospek dan Tantangan Ketenagakerjaan dalam Pelita V

Bambang PURWOKO

Pendahuluan

Dalam Repelita V, prospek ketenagakerjaan merupakan tumpuan harapan ekonomi Indonesia dalam menuju era tinggal landas. Target pertumbuhan ekonomi sebesar 5% per tahun harus dapat dicapai dalam Pelita V. Dengan pertumbuhan tersebut diharapkan penyerapan angkatan kerja baru sebanyak 9,9 juta dari 12,9 juta. Jika kurang, maka ekonomi Indonesia masih akan diwarnai dengan masalah ketenagakerjaan. Masalah ketenagakerjaan biasanya disebabkan oleh masalah pertumbuhan angkatan kerja dan terbatasnya masalah kesempatan kerja di sektor ekonomi formal. Rendahnya pertumbuhan ekonomi yang hanya mencapai rata-rata 4% per tahun selama Pelita IV turut melatarbelakangi masalah-masalah tersebut.

Rendahnya pertumbuhan ekonomi disebabkan oleh: (a) rendahnya investasinya investasi sektor swasta; (b) menurunnya daya beli masyarakat; (c) kondisi harga bahan bakar minyak (BBM) masih belum man-

tap; (d) ekspor nonmigas yang merupakan andalan utama setelah jatuhnya harga BBM masih belum optimal; (e) masih rendahnya tingkat produktivitas kerja. Selain itu, salah satu faktor determinan yang menimbulkan masalah ketenagakerjaan adalah ketidakseimbangan antara laju pertumbuhan angkatan kerja dan laju kesempatan kerja. Laporan tahunan 1987 dari Departemen Tenaga Kerja menunjukkan bahwa rata-rata pertumbuhan angkatan kerja selama periode 1983-1987 adalah sebesar 4% per tahun, sedangkan rata-rata laju kesempatan kerja dalam periode itu sebesar 3,95%. Akibatnya, di tahun 1987 terdapat tingkat pertumbuhan pengangguran sebesar 5,3% atau sebanyak 1,5 juta penganggur. Tingginya pertumbuhan angkatan kerja juga disebabkan oleh pertumbuhan penduduk selama Pelita IV maupun Pelita V. Di tahun 1988, penduduk Indonesia tercatat berjumlah 175,2 juta atau meningkat sebesar 2,1% dan juga jumlah angkatan kerja tercatat sebanyak 74,5 juta atau meningkat 3,1%.

Di samping itu, terdapat juga ketidakseuaian antara ketrampilan yang dimiliki te-

naga kerja dan persyaratan pasar tenaga kerja. Dengan demikian, terdapat kesenjangan dalam penyerapan tenaga kerja yang sehubungan dengan terbatasnya fasilitas praktek kerja lapangan dan rendahnya tingkat pendidikan umum serta tingkat pendidikan kejuruan. Gambaran mengenai tingkat pendidikan tenaga kerja usia 10 tahun ke atas, menurut Biro Pusat Statistik tahun 1986, adalah sebagai berikut:

1. Tidak pernah sekolah	12.917.067 orang	(18,90%)
2. Belum tamat SD	20.829.882 orang	(30,47%)
3. Tamat SD	22.953.988 orang	(33,58%)
4. Tamat SLTP & sejenisnya	5.402.105 orang	(7,90%)
5. Tamat SLTA & sejenisnya	5.355.690 orang	(7,80%)
6. Tamat BSc./D-III	574.367 orang	(0,85%)
7. Tamat SI s/d S-III	305.088 orang	(0,50%)
	68.338.187 orang	(100,00%)

Tingkat pendidikan tenaga kerja di Indonesia di tahun 1986 masih tergolong rendah, yaitu 98,65% berpendidikan SLTA ke bawah dan hanya 1,35% berpendidikan setingkat D-III ke atas. Dengan demikian masalah ketenagakerjaan bukan semata-mata disebabkan oleh rendahnya tingkat pertumbuhan ekonomi, tetapi juga oleh tingkat pendidikan yang rendah. Sulit bagi mereka yang memiliki tingkat pendidikan terbatas untuk bersaing memasuki pasar tenaga kerja. Mereka yang tidak tertampung dalam pasar tenaga kerja formal akhirnya menggembung pada sektor informal, padahal pemerintah membatasi sektor informal. Pembinaan sektor informal terutama diprioritaskan pada sektor informal yang ada.

Oleh karena itu, prospek ketenagakerjaan dalam Pelita V sepenuhnya tergantung pada: (a) keberhasilan dalam mengembangkan sumberdaya manusia secara optimal; (b) upaya peningkatan produktivitas kerja; (c) upaya perluasan kesempatan kerja melalui *AKAN/AKAD* (Antar Kerja Antar Negara/Antar Kerja Antar Daerah); (d) pengaruh kebijaksanaan ekonomi seperti Pakto 27 bagi ketenagakerjaan; dan (e) kebutuhan investasi yang direncanakan dalam Pelita V. Masalah lain di sektor ketenagakerjaan adalah pemerataan pendapatan dalam hal mana komposisi tingkat pendidikan tenaga kerja tidak seimbang dan ketrampilan yang dimiliki tidak sesuai dengan kebutuhan pembangunan. Dalam Pelita V, kesempatan kerja melalui *AKAN/AKAD* perlu diperluas. Di tahun-tahun yang akan datang Indonesia diharapkan mampu mengirim tenaga-tenaga profesional, termasuk dosen ke Brunei Darussalam atau negara-negara ASEAN lainnya.

Paket kebijaksanaan 15 Januari 1987 dan paket kebijaksanaan ekonomi 27 Oktober 1988 memberi peluang bagi perluasan kesempatan kerja. Paket pertama dimaksudkan untuk menciptakan deregulasi tata niaga atas empat cabang industri, yaitu industri tekstil, industri besi baja, industri mesin listrik dan industri kendaraan bermotor. Sementara itu, paket terakhir menciptakan deregulasi di bidang industri keuangan, moneter dan perbankan. Kebijakan ekonomi tersebut jelas berdampak positif bagi ekspor nonmigas dan ketenagakerjaan.

Masalah Ketenagakerjaan

Peningkatan ketenagakerjaan tidak hanya memperluas lapangan kerja, meningkatkan mutu tenaga kerja dan melindungi tena-

ga kerja, tetapi juga memperbaiki taraf hidup khususnya dalam menghadapi era tinggal landas. Dalam Pelita V akan terdapat tambahan angkatan kerja baru sebanyak 12,9 juta atau tambahan angkatan kerja sebanyak 2,6 juta per tahun. Bila kita berhasil mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi sebesar 5%, maka lapangan kerja dapat diciptakan sebesar 9,9 juta, yang berarti dalam Pelita V akan terdapat 2,9 juta penganggur penuh.

Dengan demikian, dalam Pelita V harus dapat diciptakan setidaknya-tidaknya 1,98 juta kesempatan kerja setiap tahunnya. Padahal kita masih menghadapi tantangan yang cukup berat khususnya masalah pengangguran penuh yang masih belum teratasi. Selama Pelita IV, jumlah penganggur sebesar 1,53 juta. Maka perlu diciptakan lapangan kerja baru dengan mengintensifkan program AKAN/AKAD, khususnya bagi angkatan kerja baru yang tergolong penganggur penuh. Masalah ketenagakerjaan merupakan masalah nasional dan upaya penyelesaiannya memerlukan keterpaduan dan keterkaitan antar Departemen. Sebagai salah satu bentuk penyelesaian, dapat juga dibentuk program studi antar negara yang memberikan peluang bagi para lulusan untuk bekerja di lembaga-lembaga internasional yang berada di bawah PBB. Masalah-masalah umum ketenagakerjaan dalam dalam Pelita V tidak berbeda dengan keadaan ketenagakerjaan pada Pelita sebelumnya, yakni:

- a. tingginya pertumbuhan penduduk (rata-rata 2% per tahun);
- b. tingginya laju pertumbuhan angkatan kerja (rata-rata 3,1% per tahun perkiraan Pelita V);
- c. ketidaksesuaian antara laju pertumbuhan angkatan kerja dan laju kesempatan kerja;

- d. jumlah penganggur secara kumulatif baik yang belum teratasi dalam Pelita IV maupun Pelita V;
- e. rendahnya tingkat pendidikan umum dan tingkat pendidikan kejuruan/ketrampilan;
- f. rendahnya tingkat produktivitas kerja;
- g. kurangnya perhatian atas keselamatan dan kesehatan kerja;
- h. belum mantapnya kesejahteraan dan perlindungan tenaga kerja;
- i. belum mantapnya perbaikan upah tenaga kerja dan ternyata masih banyak tenaga kerja yang menerima upah di bawah *KFM* (Kebutuhan Fisik Minimum) di berbagai daerah;
- j. kurang konkritnya hubungan industrial Pancasila.

Pertumbuhan Penduduk, Angkatan Kerja dan Tingkat Pengangguran

Kendala di sektor ketenagakerjaan mencakup masalah pertumbuhan penduduk, perkembangan angkatan kerja dan tingkat pengangguran. Pertumbuhan penduduk di Indonesia tergolong relatif muda di dunia. Berdasarkan Sensus Penduduk 1980 pertumbuhan penduduk dikelompokkan dalam tiga periode, yakni: pertumbuhan penduduk periode 1961-1971 sebesar 2,1% per tahun, periode 1971-1980 sebesar 2,3%, dan periode 1980-1990 diperkirakan 1,9% per tahun. Meskipun persentase pertumbuhan penduduk tersebut relatif kecil, pertambahan penduduk secara absolut menunjukkan pertumbuhan penduduk yang masih tinggi. Pada tahun 1961 penduduk Indonesia sudah berjumlah 97 juta. Akibatnya, jumlah penduduk Indonesia menjadi 146 juta di tahun 1980, diperkirakan 183,5 juta di tahun 1990, dan diproyeksikan 228,8 juta di tahun 2000-an.

Laju pertumbuhan penduduk tersebut memang akan membawa dampak positif terhadap perkembangan angkatan kerja dan peningkatan kepesertaan program Astek, namun di sisi lain merupakan kendala dalam Pelita V khususnya masalah lapangan pekerjaan. Sensus Kependudukan 1980 menunjukkan bahwa komposisi jumlah angkatan kerja terhadap jumlah penduduk semakin meningkat. Jumlah angkatan kerja pada tahun 1961 berjumlah sebanyak 34,83 juta atau 35,9%, kemudian pada tahun 1985 menjadi 53,42 juta atau 40,6% dan sampai dengan tahun 2000-an diperkirakan sebanyak 101,62 juta atau 45,6%. Pertumbuhan penduduk periode 1983-1987 adalah sebesar 2,2%, sementara tingkat pertumbuhan ekonomi dalam periode yang sama ternyata hanya 3,8% per tahun. Dalam periode tersebut, tingkat pertumbuhan angkatan kerja menunjukkan rata-rata 4% per tahun dan laju kesempatan kerja hanya 3,94%. Karena

laju kesempatan kerja lebih kecil daripada laju pertumbuhan angkatan kerja, selama Pelita IV tingkat pertumbuhan pengangguran rata-rata sebesar 7,18%. Dengan demikian, tingkat pengangguran dalam Pelita IV rata-rata 2,12% per tahun (lihat Tabel 1).

Tingginya pertumbuhan angkatan kerja disebabkan oleh struktur penduduk Indonesia yang cenderung relatif berumur muda dan meningkatnya partisipasi angkatan kerja yang menuntut perluasan lapangan kerja terutama bagi lulusan SLTA. Sebagian besar tenaga kerja memiliki latar belakang pendidikan yang terbatas atau tingkat SLTA ke bawah (sebanyak 98,65%). Selama Pelita IV, ketenagakerjaan menjadi perhatian para birokrat, usahawan, ilmuwan, politikus dan negarawan. Hampir semua lapisan masyarakat membicarakan masalah ketenagakerjaan. Tetapi perlu ada semacam paket khusus tentang deregulasi ketenagakerjaan (seperti

Tabel 1

PERTUMBUHAN PENDUDUK, EKONOMI, ANGKATAN KERJA
KESEMPATAN KERJA DAN PENGANGGURAN

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Penduduk (Juta)	157,23	160,88	164,04	168,08	171,61	175,22
Pertumbuhan Penduduk (%)	2,31	2,31	1,96	2,46	2,09	2,10
Pertumbuhan Ekonomi (%)	3,25	6,03	2,26	3,99	3,59	4,94
Jumlah Angkatan Kerja (Juta)	58,9	61,36	63,82	66,38	69,05	74,50
Jumlah Kesempatan Kerja (Juta)	57,81	60,08	62,45	64,93	67,52	-
Pertumbuhan Kerja (%)	3,91	3,93	3,95	3,97	3,98	-
Jumlah Penganggur (Juta)	1,18	1,27	1,36	1,45	1,52	-
Pertumbuhan Pengangguran (%)	9,34	8,14	7,07	6,08	5,28	-
Pengangguran (%)	2,00	2,08	2,14	2,18	2,21	-

Sumber: Laporan Tahunan 1987, Depnaker; Data 1988, Laporan Bulanan Kajian Perekonomian Indonesia terbitan CPS, Maret 1989.

halnya paket deregulasi di bidang keuangan, moneter dan perbankan), agar menjadi prioritas dalam memperoleh dukungan sektor ekonomi. Deregulasi ketenagakerjaan dapat diperluas dengan melaksanakan penyederhanaan prosedur AKAN dan AKAD. Masalah ketenagakerjaan perlu diatasi bersama dengan menyediakan tenaga kerja profesional untuk memenuhi tuntutan pembangunan.

Sebagai bahan perbandingan mengenai pengaruh pertumbuhan angkatan kerja terhadap pertumbuhan penduduk, dapat diperlihatkan perkembangan penduduk dan angkatan kerja Indonesia (lihat Tabel 2).

Tabel 2

PENDUDUK DAN
ANGKATAN KERJA INDONESIA
(Ribuan)

Tahun	Penduduk	Angkatan Kerja
1961 ^a	97.019	34.834
1971 ^b	119.233	40.369
1976 ^a	131.797	51.014
1980 ^b	146.777	52.421
1985 ^c	165.154	67.042
1990 ^c	183.457	76.952
1995 ^c	202.746	88.496
2000 ^c	222.753	101.626

Sumber: ^aWorld Bank, *Employment and Income Distribution in Indonesia*, Juli 1980.

^bSensus Penduduk 1980.

^cPerkiraan BPS.

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, dalam Pelita V diperkirakan angkatan kerja baru berjumlah 12,87 juta. Apabila pertumbuhan ekonomi mencapai 5% per tahun, maka dalam Pelita V daya serap ekonomi

terhadap jumlah angkatan kerja hanya mampu menyerap 9,9 juta. Jadi diperkirakan penganggur penuh berjumlah 2,97 juta. Selain itu, masalah 1,53 juta penganggur penuh selama Pelita IV (Data 1987) belum teratasi. Daya serap ekonomi terhadap kesempatan kerja pada tahun 1987, sebagaimana hasil perhitungan elastisitas kesempatan kerja, adalah sebesar 0,995, yang berarti bahwa ekonomi bertumbuh sebesar 1%. Dengan demikian, kesempatan kerja yang dapat disediakan adalah sebesar 0,99%. Ternyata dengan pertumbuhan ekonomi sebesar 3,59% di tahun 1987, hanya mampu diserap tenaga kerja sebanyak 3,98% dari pertumbuhan angkatan kerja sebesar 4%.

Antar Kerja Antar Negara

Bagi Indonesia, AKAN merupakan satu-satunya peluang yang harus dikembangkan secara optimal, karena Indonesia memiliki kelebihan tenaga kerja. Pengiriman tenaga kerja Indonesia ke luar negeri perlu dilakukan secara intensif.

Sasaran pengiriman tenaga kerja sebaiknya tidak terbatas pada negara-negara Timur Tengah, kawasan ASEAN dan Amerika Serikat, tetapi juga diperluas ke Eropa dan Australia. Dalam pengiriman tenaga kerja Indonesia ke negara-negara yang berbahasa Inggris, Indonesia memang menghadapi saingan yang cukup berat dari India, Pakistan dan Filipina. Menurut suatu kajian ekonomi Indonesia oleh *Australian National University*, sejak tahun 1980 sebanyak 100 ribu pekerja asing datang ke Timur Tengah setiap tahun. Dua pertiganya berasal dari India dan Pakistan, Indonesia sejak tahun 1980 hanya mampu mengirimkan sebanyak 10 ribu tenaga kerja dan hingga tahun 1987

baru 59,4 ribu pekerja Indonesia bekerja di luar negeri (lihat Tabel 3).

Jadi dari tahun 1985 sampai dengan 1987 sebanyak 157,6 ribu pekerja Indonesia telah dikirim ke luar negeri. Padahal target pengiriman TKI ke luar negeri direncanakan sebanyak 225 ribu pekerja pada tahun 1988/1989. Sebagian besar tenaga kerja Indonesia di luar negeri sekarang ini tergolong tidak memiliki keahlian, yang umumnya bekerja sebagai tenaga pelaksana di perusahaan kontraktor dan pramuwisma. Untuk mengembangkan AKAN di masa mendatang, harus diupayakan pengiriman tenaga kerja yang memiliki keahlian, khususnya lulusan S-I, S-II dan S-III, ke badan-badan internasional yang berada di bawah naungan PPB. Sebagai catatan, masalah lulusan S-I ke atas dalam penempatan pada badan internasional adalah hambatan bahasa (*language barrier*), terutama bahasa Prancis. Hambatan bahasa Inggris mulai teratasi.

Tingkat Pendidikan, Ketrampilan dan Produktivitas Kerja

Terbatasnya kesempatan kerja dalam Pelita IV juga disebabkan oleh ketidaksesuaian

antara tingkat pendidikan dan ketrampilan angkatan kerja yang diperlukan oleh pasar tenaga kerja. Ketidakserasian ini diakibatkan oleh antara lain rendahnya tingkat pendidikan formal dan pendidikan ketrampilan serta terbatasnya pelaksanaan program pelatihan bagi tenaga kerja maupun pencari kerja.

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya sebanyak 82,9% angkatan kerja tidak pernah/belum tamat SD/tamat SD, 7,9% tamat SLTP, dan 7,8% tamat SLTA. Menurut data 1985, sebanyak 83,1% dari 61 juta tenaga kerja tidak pernah/belum tamat SD/tamat SD, 6,9% tamat SLTP, 7,7% tamat SLTA, dan 1,3% lulusan D-III ke atas. Dengan demikian, pada tahun 1986 relatif terjadi peningkatan angkatan kerja tamatan SD sebesar 3,65% atau 6,14 juta, penurunan yang belum tamat SD sebesar 1,29% atau 0,27 juta, dan penurunan tidak/belum pernah SD sebesar 3,79% atau 0,49 juta. Untuk tenaga kerja yang berpendidikan SLTP, SLTA dan D-III ke atas, masing-masing mengalami kenaikan sebesar 2,85% atau 1,2 juta, sebesar 1,38% atau 0,65 juta, dan 1,44% atau 0,11 juta.

Rendahnya produktivitas kerja di Indonesia antara lain disebabkan oleh rendah-

Tabel 3

PERBANDINGAN PENGIRIMAN TKI DALAM RANGKA AKAN DAN DEvisa YANG MASUK SAMPAI DENGAN TAHUN 1987

Tahun	Pengiriman TKI		Lain-lain	Total	Jumlah Devisa (US\$)
	Timur Tengah	Malaysia			
1985	48.353	1.673	4.743	54.769	58.123.000
1986	39.351	171	3.980	43.502	39.245.000
1987	48.843	5.763	4.756	59.362	18.234.430

Sumber: Laporan Tahunan 1987, Depnaker.

nya tingkat pendidikan umum. Dalam menghadapi era tinggal landas, pendidikan sangat menentukan dalam hal produktivitas kerja. Menurut Alvin Toffler yang sempat memberikan ceramah di Indonesia pada akhir tahun 1988, dalam menghadapi abad informatik di tahun 2000-an sektor pendidikan memerlukan alokasi anggaran belanja sebesar 20% dari APBN. Tampaknya berat sekali bagi Indonesia untuk dapat memenuhinya, sebab alokasi anggaran untuk sektor pendidikan dan generasi muda dalam tahun anggaran 1988/1989 hanya sebesar 7,1%. Jadi yang penting bagi Indonesia adalah peningkatan produktivitas kerja, khususnya bagi tenaga kerja yang bekerja kurang dari 35 jam/minggu atau yang tergolong setengah penganggur di samping penciptaan lapangan kerja bagi angkatan kerja baru. Ini merupakan misi pemerintah, khususnya Departemen Tenaga Kerja.

Produktivitas kerja dapat ditingkatkan melalui pengembangan sumberdaya manusia untuk menciptakan tenaga kerja produktif.

Mekanisme pengembangan sumberdaya ini dapat ditempuh baik melalui pendidikan formal (SD sampai dengan Perguruan Tinggi) maupun melalui pendidikan nonformal serta pendidikan kedinasan. Dengan pengembangan sumberdaya manusia, tenaga kerja dibekali metoda kerja, ketrampilan dan keahlian yang meningkatkan kemampuan kerjanya secara optimal. Sasaran peningkatan produktivitas kerja seharusnya adalah pengembangan program pendidikan dan latihan yang sesuai dengan kebutuhan perusahaan/pembangunan. Program ini ditujukan pada penganggur penuh maupun setengah penganggur, sehingga dalam Pelita V jumlah setengah penganggur diharapkan semakin berkurang.

Menurut Laporan Tahunan 1987 dari Depnaker, dari tahun 1981 sampai 1986, produktivitas kerja terendah adalah di sektor pertanian, yakni sebesar 0,56%, sementara produktivitas kerja tertinggi di sektor pertambangan, yakni rata-rata 35,7% (lihat Tabel 4). Produktivitas kerja dihitung

Tabel 4

TINGKAT PRODUKTIVITAS KERJA MENURUT SEKTOR
ATAS DASAR HARGA KONSTAN 1983
(X 1.000.000)

Sektor	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Pertanian	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56
Pertambangan	42,25	33,50	33,82	36,83	33,88	33,93
Industri	1,59	1,60	1,61	1,70	1,73	1,71
Listrik, Gas dan Air	5,37	6,20	7,58	7,92	8,51	9,00
Bangunan	2,21	2,20	2,16	2,19	2,17	2,08
Perdagangan	1,43	1,36	1,34	1,32	1,31	1,26
Angkutan	2,07	2,12	2,22	2,29	2,34	2,26
Keuangan/Jasa	1,45	1,50	1,55	1,63	1,67	1,67

Sumber: . Laporan Tahunan 1987, Depnaker.

atas dasar harga konstan tahun 1983 dengan rumus *Gross Margin per Total Wages*.

Berdasarkan analisis data di atas, peningkatan produktivitas kerja di sektor pertanian perlu diprioritaskan dalam Pelita V. Metoda dan cara-cara berproduksi perlu ditingkatkan untuk memperbesar nilai tambah di sektor tersebut. Oleh sebab itu, persyaratan peningkatan produktivitas kerja di sektor pertanian pada prinsipnya diberlakukan sama dengan sektor-sektor ekonomi lainnya. Menurut *Habberstad Productivity Wheel*, persyaratan yang harus dipenuhi untuk meningkatkan produktivitas kerja adalah pengembangan kontinuitas dan konsistensi program pendidikan dan latihan (diklat), metoda kerja, pemberian motivasi bagi yang berprestasi kerja secara optimal, dan penciptaan kondisi/lingkungan kerja.

Persyaratan di atas harus diterapkan oleh perusahaan, khususnya BUMN, untuk menciptakan tenaga kerja yang produktif. Salah satu dari lima program Depnaker me-

ngenai peningkatan produktivitas kerja tidak terlepas dari kegiatan latihan kerja. Program tersebut adalah peningkatan latihan kerja dan produktivitas nasional bagi tenaga kerja, agar sebagai tenaga kerja benar-benar memenuhi syarat siap pakai dan mampu bekerja produktif. Bentuk dan cara peningkatan produktivitas kerja di sektor pertanian yang telah menyerap banyak tenaga kerja selama ini perlu ditata kembali. Latihan kerja sebaiknya berupa peningkatan ketrampilan secara vertikal, sebab sudah waktunya bagi mereka untuk meningkatkan kemampuan spesialisasi agar dapat bekerja secara produktif. Diklat ketrampilan ini memperdalam pengetahuan tenaga kerja di bidang tertentu.

Tabel 5 menunjukkan bahwa sektor pertanian telah memberikan kontribusi yang cukup besar dalam menyerap angkatan kerja. Tetapi sektor pertanian perlu dibenahi agar dapat memberikan kontribusi yang berarti bagi pembentukan GDP di masa mendatang. Sementara itu, sektor perdagangan menem-

Tabel 5

KESEMPATAN KERJA MENURUT SEKTOR, 1987

No.	Sektor-sektor	Jumlah	Komposisi
1.	Pertanian	36.484.426	54,04%
2.	Pertambangan	425.342	0,63%
3.	Industri	6.305.870	9,34%
4.	Listrik, Gas & Air	24.266	0,11%
5.	Bangunan	2.302.250	3,41%
6.	Perdagangan	10.674.070	15,81%
7.	Pengangkutan	2.194.227	3,25%
8.	Keuangan	229.550	0,34%
9.	Jasa-jasa Lain	8.824.168	13,67%
	Total	67.514.672	100,00%

pati urutan kedua dalam menyerap angkatan kerja kemudian disusul sektor jasa, industri dan bangunan serta angkutan.

Menurut Data Ketenagakerjaan 1987, pada tahun 1986 kesempatan kerja di sektor informal berjumlah 49,9 juta atau 75,9% dari jumlah kesempatan kerja. Kesempatan kerja di sektor ini biasanya terdapat pada sektor pertanian, sektor perdagangan dan sektor jasa-jasa lainnya. Oleh karena itu, disebutkan tadi kesempatan kerja di sektor-sektor tersebut bertambah relatif besar. Dalam keadaan ekonomi yang masih lesu, di mana daya serap angkatan kerja di sektor formal terbatas, mereka yang tidak dapat tertampung di sektor formal akhirnya menggelembung di sektor informal. Jadi masalah pokok ketenagakerjaan di Pelita IV dan Pelita V kiranya masih berkisar pada besarnya jumlah penganggur penuh, setengah penganggur, dan semakin besarnya jumlah tenaga kerja di sektor informal.

Kesejahteraan dan Perlindungan Tenaga Kerja

Program Depnaker yang berkaitan dengan pembinaan ketenagakerjaan yang berdampak langsung pada peningkatan produktivitas kerja adalah program kelima, yaitu peningkatan kesejahteraan, keselamatan dan kesehatan tenaga kerja. Kesejahteraan dan perlindungan tenaga kerja dalam bentuk program jaminan sosial tenaga kerja perlu ditingkatkan guna mengikutsertakan tenaga kerja secara keseluruhan. Salah satu program jaminan sosial yang telah dilaksanakan adalah program Astek. Pelaksanaan program ini yang dimulai tanggal 1 Januari 1978 telah membawa implikasi ekonomis terhadap pemerataan pembangunan, khususnya kesempatan kerja dan produktivitas kerja.

Pengaruh ekonomis dari pelaksanaan program Astek memiliki dua aspek, yaitu: (i) perlindungan dan produktivitas kerja; (ii) kesempatan kerja dan kesempatan berusaha. Aspek perlindungan pelaksanaan sistem asuransi sosial ini bisa berpengaruh terhadap produktivitas kerja, karena programnya memberikan ketenangan kerja. Mengenai aspek kesempatan kerja, sistem asuransi sosial menciptakan pembentukan dana murah yang noninflator sebagai salah satu sumber pembiayaan pembangunan.

Masalahnya adalah bahwa belum semua tenaga kerja mengikuti program jaminan sosial. Jaminan sosial merupakan masalah paling utama, karena menjadi kebutuhan hidup tenaga kerja. Berdasarkan *Kajian Perekonomian Indonesia* bulan Maret 1989, angkatan kerja Indonesia di tahun 1988 berjumlah 74,5 juta, sedangkan tenaga kerja yang telah mengikuti program Astek hanya berjumlah 4,6 juta. Oleh karena itu, sasaran ketenagakerjaan dalam Pelita V, di samping penyediaan lapangan kerja dan pembinaan bagi setengah penganggur maupun sektor informal, adalah perluasan kepesertaan program jaminan sosial melalui Astek.

Dalam studi pembangunan, jaminan sosial merupakan faktor ekonomi yang memberikan proteksi pada angkatan kerja. Masalahnya adalah seberapa jauh dampak proteksi (perlindungan) untuk tenaga kerja pada produktivitas kerja. Penyelenggaraan program jaminan sosial tidak lepas dari pembiayaan. Masalah pembiayaan dapat diatasi dengan sistem tripartite, karena dalam banyak negara pemerintah menyelenggarakan program jaminan sosial, pengusaha membiayainya dan tenaga kerja perlu mendapatkan perlindungan.

Dalam Model *Kaldor-Mirrlees* (KM Mo-

del), perkembangan ekonomi dapat dicapai melalui pemupukan dana yang diperoleh per tenaga kerja. Oleh karena itu pemupukan dana per tenaga kerja praktis dapat dilakukan melalui sistem asuransi sosial yang diwajibkan bagi setiap pengusaha seperti halnya kewajiban membayar pajak. Secara kumulatif, kontribusi pengusaha dan tenaga kerja merupakan sumber dana investasi dalam negeri yang jumlahnya tergantung pada jumlah kepesertaan program asuransi sosial.

Kesempatan kerja dan jaminan sosial tidak dapat dipisahkan. Asuransi sosial melindungi tenaga kerja dari ancaman risiko kerja, yang merupakan salah satu kebijaksanaan pemerintah untuk menjamin kelangsungan pembangunan nasional. Beroperasinya perusahaan-perusahaan multinasional di Indonesia sejak Orde Baru memberi peluang untuk alih teknologi. Agar proses alih teknologi berjalan lancar, diperlukan paket asuransi sosial yang bisa menanggulangi risiko kerja.

Prospek Deregulasi Ekonomi Bagi Ketenagakerjaan

Pada awal tahun terakhir Pelita IV, pemerintah mengeluarkan serangkaian paket kebijaksanaan deregulasi ekonomi untuk mendorong ekspor nonmigas. Paket-paket deregulasi ini merupakan kelanjutan (*follow-up*) dari paket deregulasi perbankan 1 Juni 1983, Undang-Undang Perpajakan, Inpres No. 4/1985, paket kebijaksanaan 6 Mei 1986, paket kebijaksanaan 15 Januari 1987, Pakto 27 dan Pakno 21, 1988.

Paket deregulasi ternyata "mujarab" bagi perkembangan ekonomi Indonesia yang sempat lesu akibat turunnya harga BBM internasional. Ini terlihat pada perkembangan

ekspor nonmigas yang melampaui pertumbuhan ekspor migas. Pada tahun 1988/1989 ekspor nonmigas mencapai US\$11,26 milyar, sedangkan ekspor migas hanya US\$7,48 milyar (lihat Tabel 6).

Tabel 6

PERKEMBANGAN EKSPOR (Milyar US\$)

Bulan	Ekspor Migas	Ekspor Non-Migas
Juli 1988	4,94	6,27
Agustus 1988	5,72	7,21
September 1988	6,09	8,24
Oktober 1988	6,59	9,22
November 1988	7,15	10,32

Sumber: *Kajian Perekonomian Indonesia*, Februari 1989.

Keberhasilan paket deregulasi ekonomi dapat diukur pada peningkatan ekspor nonmigas, meskipun jangka waktunya singkat, selama lima bulan pada tahun 1988. Ekspor nonmigas mengalami kenaikan rata-rata US\$1,01 milyar per bulan atau 13,27%, sedangkan ekspor migas hanya tumbuh US\$0,55 milyar per bulan atau 9,73%. Dalam Pelita V, ekspor nonmigas tetap menjadi sasaran utama dan khususnya ekspor barang-barang industri perlu ditingkatkan. Meskipun akhir-akhir ini terdapat berita yang menggembirakan dengan adanya kenaikan harga BBM yang diumumkan *West Texas Intermediate* (WTI) sebesar US\$22,62 per barrel dan diumumkan di London sebesar US\$22,42 per barrel, kita tidak boleh berbangga hati. Kenaikan harga BBM disebabkan oleh terhentinya suplai minyak dunia akibat ledakan anjungan di laut utara

Tabel 7

LAJU PERTUMBUHAN PRODUKSI NASIONAL (%) PER TAHUN

Sektor	1983-1987	Perkiraan 1988-1993
Pertanian	3,4	3,6
Pertambangan	0,3	0,4
Industri	10,2	8,5
(Non-Migas)	(6,1)	(10,0)
(Migas)	(22,1)	(4,2)
Bangunan	1,2	6,0
Perdagangan	3,5	6,0
Pengangkutan/Komunikasi	5,1	6,4
Lain-lain	5,7	6,1
Produk Domestik Bruto	4,0	5,0

Sumber: *Kajian Perekonomian Indonesia*, terbitan Februari 1989.

(*Cormorant Alpha*) 17 April 1989 dan perbaikan kebocoran pipa minyak Trans Alaska di Amerika Serikat yang sempat menimbulkan pencemaran di pantai Alaska.

Ekspor nonmigas merupakan andalan ekonomi Indonesia untuk meningkatkan devisa negara dan menyerap angkatan kerja baru. Rangkaian paket deregulasi ekonomi yang diawali dengan deregulasi perbankan 1 Juni 1983 merupakan pedoman bagi peningkatan ekspor nonmigas dalam mengatasi kelesuan ekonomi. Deregulasi ini dimaksudkan untuk mendorong sektor swasta dengan harapan dapat memperbaiki infrastruktur ekonomi dalam pengembangan ekonomi menuju era tinggal landas.

Sektor swasta telah diberi peranan dalam memajukan perkembangan ekonomi. Salah satu kebijaksanaan pokok dalam Pelita V adalah peningkatan peranan sektor swasta dalam perekonomian. Investasi swasta diharapkan dapat mencapai 55% dari seluruh pe-

nanaman modal selama periode itu, sehingga dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi rata-rata 5% per tahun. Peningkatan ini dapat menyerap jumlah angkatan kerja yang dalam Pelita V diperkirakan 2,54 juta per tahun. Menurut Repelita V, investasi diperkirakan dapat mencapai 24,8% dari produksi nasional pada tahun 1989/1990 dan 27,7% pada akhir Pelita V.

Dengan demikian, investasi dalam Pelita V diperkirakan mencapai 26,4% dari produksi nasional. Dengan investasi tersebut diharapkan pertumbuhan ekonomi 5% per tahun dapat tercapai. Kebijaksanaan investasi dalam Pelita V tetap mengarah pada padat karya daripada padat modal. Ini berkaitan dengan penciptaan lapangan kerja sebanyak 9,9 juta angkatan kerja baru. Meskipun kenaikan angkatan kerja dalam Pelita V lebih besar daripada kenaikan dalam Pelita IV, prospek Pelita V lebih cerah karena dukungan paket deregulasi ekonomi. Investasi

sektor swasta biasanya lebih didasarkan atas pertimbangan demokrasi komersial dan kekuatan pasar, yang condong ke arah padat modal. Dengan demikiran pemerintah khususnya Depnaker perlu menyediakan kemudahan program pendidikan dan latihan tenaga kerja. Pemerintah perlu bekerjasama dengan instansi terkait demi kepentingan tenaga kerja. Hanya mereka yang memiliki ketrampilan dan keahlian dapat bekerja pada perusahaan yang bersifat padat modal. Selain itu, perlu dipersiapkan tenaga kerja siap pakai dan siap kerja sesuai dengan kebutuhan pembangunan.

Dalam Pelita V, seharusnya dilakukan pergeseran komposisi angkatan kerja antara angkatan kerja laki-laki dan wanita. Dalam tahun 1988/1989, perimbangan komposisi tenaga kerja laki-laki wanita 60:40 dan diperkirakan 58:42 pada akhir Pelita V. Dengan perubahan komposisi tersebut, strategi investasi yang harus ditempuh adalah pemilihan jenis investasi yang banyak menggunakan tenaga kerja wanita untuk menekan biaya produksi. Bertambahnya angkatan kerja dalam Pelita ini terutama disebabkan oleh kenaikan lulusan SMTP/SMTA yang jauh lebih besar daripada kenaikan dalam Pelita sebelumnya. Ini merupakan dampak positif dari pemberlakuan wajib belajar pada tingkat Sekolah Dasar.

Pertumbuhan Produk Domestik Bruto dalam Pelita V diharapkan dapat mencapai rata-rata 5% per tahun. Pertumbuhan ini didukung oleh laju pertumbuhan per sektor (lihat Tabel 7).

Penutup

Dari pengkajian dan pembahasan mengenai prospek dan tantangan ketenagaker-

jaan dalam Pelita V, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Prospek sektor ketenagakerjaan dalam Pelita V sepenuhnya tergantung pada kemampuan daya serap ekonomi. Apabila pertumbuhan ekonomi dapat dicapai rata-rata 5% per tahun, maka akan dapat diserap angkatan kerja baru sebanyak 9,9 juta dalam Pelita ini.
2. Di samping penyediaan lapangan kerja bagi penganggur penuh yang berjumlah 2,97 juta dan penganggur penuh yang belum teratasi selama Pelita IV, harus diupayakan dan peningkatan produktivitas kerja bagi setengah penganggur atau mereka yang bekerja kurang dari 35 jam/minggu dan pembinaan sektor informal agar menjadi kegiatan usaha berskala besar dan berorientasi pasar.
3. Rendahnya tingkat pendidikan umum berpengaruh pada produktivitas kerja, karena menyangkut kemampuan kerja. Selain itu, masih terdapat masalah umum dalam ketenagakerjaan, seperti ketidakserasian antara ketrampilan tenaga kerja dan persyaratan kerja, akibat rendahnya tingkat pendidikan umum. Mereka yang berpendidikan SD sampai dengan SMTA berjumlah 98,65% dari 68,34 juta angkatan kerja. Ini jelas berpengaruh bagi produktivitas kerja.
4. Prospek dan peluang ketenagakerjaan dalam Pelita V tidak berdiri sendiri tetapi berkaitan dengan: (a) keberhasilan pengembangan sumberdaya manusia secara optimal; (b) peningkatan produktivitas kerja; (c) perluasan kesempatan kerja melalui AKAN/AKAD disertai penyederhanaan prosedur; (d) pengaruh kebijaksanaan deregulasi ekonomi; dan (e) kebutuhan investasi dalam Pelita V.

5. Ledakan lulusan program S-I ke atas disebabkan oleh pengembangan mutu pendidikan tinggi dan penyelenggaraan Sekolah Tinggi/Universitas Baru, yang di masa mendatang akan menghasilkan banyak lulusan D-III dan S-1. Untuk menanggulangnya perlu dicari terobosan baru melalui program AKAN dan menyalurkannya pada Badan-badan Internasional yang berada di bawah naungan PBB. Setidak-tidaknya perlu dirumuskan paket pengiriman lulusan program D-III maupun S-I ke atas ke luar negeri.
6. Paket deregulasi ekonomi memberi prospek bagi ketenagakerjaan, sebab membawa dampak positif bagi peningkatan ekspor nonmigas. Deregulasi itu juga menciptakan peluang bagi swasta untuk melakukan investasi secara besar-besaran. Investasi yang kurang lebih 55% dari total penanaman modal diharapkan dapat menyediakan lapangan kerja yang besar dalam Pelita V.
7. Peningkatan ekspor nonmigas sebagai konsekuensi dari paket deregulasi ekonomi merupakan andalan bagi pengembangan ekonomi Indonesia. Ekspor nonmigas ini perlu juga meningkatkan produktivitas kerja seperti yang terjadi di Taiwan dalam hal mana peningkatan GDP didukung oleh produktivitas kerja yang tinggi.