

# Masalah Ketenagakerjaan di Indonesia

Pande Radja SILALAH

## PENGANTAR

Penciptaan dan perluasan lapangan kerja yang memadai merupakan tugas yang sulit bagi Indonesia. Walaupun selama periode 1971-1980 pertumbuhan lapangan kerja melebihi pertumbuhan penduduk yang berumur 10 tahun ke atas dan melebihi pertumbuhan angkatan kerja, perkembangan ini belum berhasil mengatasi masalah yang bersifat struktural dan jangka panjang yaitu adanya kekurangan lapangan kerja secara umum.

Berdasarkan Sensus Penduduk 1980, jumlah penduduk yang berumur 10 tahun ke atas adalah sebesar 104,3 juta dan dalam tahun 2000 diproyeksikan akan mencapai kurang lebih 170,6 juta yang berarti akan meningkat secara rata-rata 2,5% setiap tahun (lihat Tabel 1 dan Tabel 2). Walaupun tidak seluruh mereka ini akan bekerja atau mencari pekerjaan namun menjadi jelas bahwa penciptaan lapangan kerja baru merupakan masalah yang sulit dipecahkan. Kesulitan pemecahan masalah ini disebabkan beberapa faktor yang di antaranya adalah: (1) adanya kecenderungan bahwa pertumbuhan ekonomi dalam dasawarsa ini akan lebih kecil daripada dasawarsa 1970-an; (2) masih besarnya jumlah pekerja yang bekerja di bawah waktu kerja normal; (3) mobilitas tenaga kerja yang lamban bila dikaitkan dengan perubahan struktur perekonomian Indonesia.

Dalam kertas kerja ini akan dibahas situasi angkatan kerja di Indonesia dewasa ini dan berdasarkan hal tersebut dicoba mengidentifikasi masalah-masalah yang berkaitan dengannya. Dan selanjutnya akan dicoba memberikan alternatif pemecahannya.

Tabel 1

## PENDUDUK BERUMUR 10 TAHUN KE ATAS MENURUT GOLONGAN UMUR DAN JENIS KEGIATAN

Golongan Umur	Angkatan Kerja					Bukan Angkatan Kerja				Jumlah	% Bekerja terhadap Angkatan Kerja	% Angkatan Kerja terhadap Penduduk
	Bekerja	Mencari Pekerjaan			Jumlah Angkatan Kerja	Sekolah	Mengurus Rumah Tangga	Lainnya	Jumlah			
		Sudah Pernah Bekerja	Belum Pernah Bekerja	Jumlah								
10 - 14	1.925.907	17.091	43.519	60.610	1.986.517	13.283.908	571.812	1.777.097	15.632.517	17.619.034	96,95	11,27
15 - 19	5.789.902	70.811	150.809	221.620	6.011.522	4.653.740	2.444.813	2.173.160	9.271.713	15.283.235	96,31	39,33
20 - 24	6.914.297	81.867	152.026	233.893	7.148.190	721.564	3.950.665	1.181.126	5.853.355	13.001.545	96,73	54,98
25 - 29	7.143.922	61.396	46.346	107.742	7.251.664	92.404	3.460.733	538.745	4.091.882	11.343.546	98,51	63,93
30 - 34	5.408.113	37.216	16.022	53.238	5.461.351	12.156	2.413.396	280.178	2.705.730	8.167.081	99,03	66,87
35 - 39	5.818.954	36.552	12.329	48.881	5.867.835	3.334	2.406.837	271.865	2.682.036	8.549.871	99,17	68,63
40 - 44	5.159.866	31.485	8.793	40.258	5.200.124	2.888	1.924.398	292.553	2.219.839	7.419.963	99,23	70,08
45 - 49	4.269.603	26.881	5.920	32.781	4.302.384	164	1.528.797	318.892	1.847.853	6.150.237	99,24	69,95
50 - 54	3.612.518	22.780	5.984	28.764	3.641.282	187	1.249.437	519.236	1.768.860	5.410.142	99,21	67,30
55 - 59	2.120.923	13.115	3.552	16.667	2.137.590	—	765.513	487.176	1.252.689	3.390.279	99,22	63,05
60 - 64	1.734.174	9.590	2.766	12.356	1.746.530	—	665.822	816.275	1.482.097	3.228.627	99,29	54,10
65 +	1.648.800	7.353	3.771	11.130	1.659.930	—	791.393	2.318.593	3.109.984	4.769.916	99,33	34,80
Tak terjawab	6.143	61	122	183	6.326	596	2.182	9.980	12.768	19.094	97,11	33,13
Jumlah	51.553.122	416.158	451.965	868.123	52.421.245	18.770.941	22.175.908	10.984.876	51.931.325	104.352.570	98,34	50,23

Tabel 2

PENDUDUK MENURUT GOLONGAN UMUR DAN PROYEKSI UNTUK 1985-2000  
(dalam ribuan)

Golongan Umur	1980	1985	1990	1995	2000
0- 4	21.190,7	23.558,4	24.778,9	25.829,6	26.645,1
5- 9	21.231,9	21.611,1	22.923,6	24.276,5	25.460,9
10-14	17.019,0	19.516,6	21.394,1	22.741,6	24.131,0
15-19	15.283,2	17.321,3	19.303,9	21.205,8	22.585,9
20-24	13.001,5	15.226,8	17.051,8	19.057,9	20.991,1
25-29	11.343,5	13.654,9	14.937,8	16.786,5	18.822,2
30-34	8.167,1	11.112,5	13.362,9	14.676,0	16.552,8
35-39	8.549,9	8.662,6	10.835,0	13.087,0	14.432,7
40-44	7.420,0	7.981,9	8.399,0	10.557,2	12.810,9
45-49	6.150,2	7.223,6	7.672,2	8.116,8	10.254,7
50-54	5.410,1	5.941,9	6.846,2	7.316,7	7.784,9
55-59	3.390,3	4.586,0	5.509,2	6.393,4	6.880,1
60-64	3.228,6	3.247,0	4.106,1	4.977,6	5.827,4
65+	4.790,3	5.509,6	6.335,8	7.725,0	9.573,9
Total	146.776,5	165.153,6	183.456,8	202.746,3	222.753,0

*Catatan:* Untuk 1980 dalam kelompok umur 65+ termasuk penduduk yang tidak menyatakan umurnya.

*Sumber:* BPS, *Sensus Penduduk Serie S- dan Proyeksi Penduduk Indonesia 1980-2000*.

## BEBERAPA PENGERTIAN DAN DEFINISI

Untuk dapat mengerti masalah ketenagakerjaan sangat dibutuhkan data yang terperinci mengenai angkatan kerja dan struktur penyerapan tenaga kerja. Untuk Indonesia, data yang dikelola oleh Biro Pusat Statistik, yaitu Sensus Penduduk 1961, 1971, 1980, Survei antar Sensus (Supas) tahun 1976; Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) 1976, 1977, 1978, 1979 dan Proyeksi Penduduk Indonesia 1980-2000 dapat memberikan informasi yang terperinci. Tetapi tidak semua data dari sumber tersebut dapat diperbandingkan dalam melihat perkembangan dan perubahan serta penyerapan tenaga kerja. Hal ini terutama disebabkan adanya perbedaan dalam definisi, konsep dan klasifikasi data.

Dalam mendefinisikan "bekerja" dan "mencari pekerjaan" referensi waktu yang digunakan dalam Sensus Penduduk 1961 berbeda dengan yang digunakan dalam sensus atau survei berikutnya. Hal ini menyebabkan bahwa data angkatan kerja dalam sensus 1961 tidak dapat dibandingkan dengan data hasil sensus atau survei berikutnya. Selanjutnya batas waktu minimum yang digunakan untuk mendefinisikan "bekerja" dan "mencari pekerjaan" dalam

Sensus Penduduk 1971 berbeda dengan yang digunakan dalam Sensus Penduduk 1980, Supas dan Sakernas. Di dalam Sensus Penduduk 1971 batas waktu minimum yang digunakan untuk mendefinisikan "bekerja" atau "mencari pekerjaan" adalah "dua hari, dan satu jam per hari selama satu minggu sebelum pencacahan." Sedang dalam Sensus Penduduk 1980, Supas dan Sakernas, batas waktu minimum yang digunakan adalah "satu jam selama seminggu sebelum pencacahan."

Untuk menghindari kesalahan dalam penafsiran, maka dalam analisa ini perbandingan data yang ada hanya dilakukan sejauh mempunyai keseragaman dalam definisi dan konsep dan sebagian terbesar analisa bertitik tolak dari hasil Sensus Penduduk 1980.

Yang dimaksudkan dengan "angkatan kerja" dalam analisa ini ialah mereka yang berumur 10 tahun atau lebih yang dalam kurun waktu 7 hari sebelum dilakukan sensus mempunyai pekerjaan. Selanjutnya yang dimaksudkan dengan "bekerja" (sesuai dengan Sensus Penduduk 1980) adalah penduduk yang berumur 10 tahun ke atas yang selama seminggu sebelum pencacahan melakukan pekerjaan dengan maksud memperoleh atau membantu memperoleh penghasilan atau keuntungan dan bekerja paling sedikit satu jam. Dalam pengertian "bekerja" tercakup pula mereka yang mempunyai pekerjaan akan tetapi dalam kurun waktu tujuh hari sebelum pencacahan sedang tidak bekerja karena sakit, cuti, mogok atau menunggu panen. Sedang pengertian "menganggur" ialah mereka yang tidak mempunyai pekerjaan dalam kurun waktu seminggu sebelum pencacahan dan aktif mencari pekerjaan dan ini mencakup mereka yang sedang menunggu panggilan terhadap lamaran bekerja yang diajukan atau sedang tidak mencari pekerjaan karena beranggapan tidak ada kesempatan kerja yang tersedia baginya walaupun ia sanggup dan mau bekerja.

## TINGKAT PARTISIPASI ANGKATAN KERJA

Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) diartikan sebagai perbandingan antara jumlah angkatan kerja dan jumlah penduduk yang berumur 10 tahun ke atas. Tingkat partisipasi angkatan kerja dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti golongan umur, tingkat pendidikan, status perkawinan, perkembangan kesempatan kerja atau perkembangan ekonomi. Dalam Tabel 3 dapat dilihat bahwa secara keseluruhan Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja di Indonesia dalam tahun 1980 adalah 50,2%, dan ternyata tingkat partisipasi angkatan kerja pria jauh lebih tinggi daripada wanita, baik di kota maupun di desa serta hal ini berlaku hampir untuk semua golongan umur. Selanjutnya tingkat partisipasi angkatan kerja wanita di desa adalah lebih besar daripada wanita yang bermukim di kota, dan hal tersebut terjadi dalam setiap golongan umur.

Tabel 3

TINGKAT PARTISIPASI ANGKATAN KERJA MENURUT UMUR  
DAN JENIS KELAMIN, KOTA-DESA

Umur	Kota		Desa		Kota dan desa		
	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki & Perempuan
10 - 14	3,28	4,26	15,61	11,03	12,93	9,49	11,27
15 - 19	25,57	21,65	55,68	34,88	47,67	31,28	39,33
20 - 24	65,93	27,60	84,98	36,42	79,44	34,16	54,98
25 - 29	88,43	28,71	93,68	38,36	92,36	36,09	63,93
30 - 34	94,42	29,89	95,29	42,27	95,09	39,48	66,87
35 - 39	95,62	32,38	95,59	45,44	95,60	42,71	68,63
40 - 44	94,89	36,44	95,13	48,43	95,08	45,96	70,08
45 - 49	92,18	38,18	94,51	49,51	94,05	46,81	69,95
50 - 54	83,57	34,00	91,66	46,95	90,04	44,35	67,30
55 - 59	70,48	29,09	88,31	43,86	84,61	40,84	63,05
60 - 64	59,87	23,83	80,46	34,99	76,75	32,94	54,10
65 +	37,24	13,22	56,79	20,35	53,44	19,00	34,80
Tak terja- wab	44,93	19,67	48,27	14,63	47,65	15,76	33,13
Segala umur	59,12	24,18	71,24	35,17	68,42	32,65	50,23

Pengamatan lebih dalam menunjukkan bahwa tingkat partisipasi pria meningkat seiring dengan meningkatnya usia sampai mencapai puncaknya pada golongan umur 35-39 tahun. Setelah itu TPAK menurun dan tingkat penurunannya lebih cepat untuk daerah perkotaan. Demikian juga dengan wanita, TPAK mereka meningkat bersamaan dengan bertambahnya umur dan mencapai puncaknya pada golongan umur 45-49 tahun untuk wanita di pedesaan dan 40-44 tahun untuk wanita yang bermukim di perkotaan. Gambaran ini menunjukkan bahwa terlihat pola "late peak participation rate" bagi wanita di Indonesia. Pola ini merupakan karakteristik dari negara-negara agraria di mana partisipasi wanita agak terhambat karena perkawinan yang relatif cepat dan selanjutnya diikuti dengan masa kelahiran anak.

Perbedaan tingkat partisipasi di kota dan di desa sudah barang tentu dipengaruhi faktor struktur organisasi sosial ekonomis yang berlaku di kedua jenis pemukiman tersebut. Struktur organisasi sosial di daerah perkotaan pada umumnya lebih bersifat formal, sedang di desa biasanya lebih fleksibel. Karena sebagian besar penduduk yang bermukim di pedesaan bergerak dalam bidang pertanian dan usaha rumah tangga dan masih kuatnya unsur kekerabatan maka peluang "sharing activity" lebih besar di desa.

Dengan memperhitungkan beberapa faktor seperti kesadaran akan pentingnya keluarga berencana (jumlah keluarga kecil), perbaikan sarana perhubungan, kesadaran kaum wanita untuk turut serta dalam memperoleh pendapatan maka ada kecenderungan terjadinya percepatan dalam pertumbuhan

angkatan kerja. Di lain pihak peluang "sharing activity" tampaknya akan semakin mengecil sebagai akibat semakin diterimanya pertimbangan ekonomis dalam melakukan kegiatan ekonomi di pedesaan dan semakin sulitnya kehidupan di desa.

## ANGKATAN KERJA DAN PERTUMBUHANNYA

Menurut Sensus Penduduk 1980 jumlah penduduk yang berumur 10 tahun ke atas adalah sebanyak 104,353 juta yang terdiri dari 52,421 juta angkatan kerja dan 51,931 juta yang bukan angkatan kerja. Dari jumlah angkatan kerja tersebut terdapat 51,553 juta (98,34%) yang mempunyai pekerjaan dan sebanyak 0,689 juta (1,66%) mencari pekerjaan. Apabila angkatan kerja tersebut dilihat komposisinya menurut umur, jenis kelamin, daerah pemukiman, maka gambarannya adalah sebagai berikut: sebanyak  $\pm 80,92\%$  angkatan kerja berada di pedesaan dan ini terdiri dari kira-kira 53,47% laki-laki dan 27,45% wanita. Untuk daerah perkotaan terdapat sebanyak 19,08% angkatan kerja yang terdiri dari 13,48% laki-laki dan 5,60% wanita (lihat Tabel 4).

Tabel 4

KOMPOSISI ANGKATAN KERJA MENURUT UMUR, JENIS KELAMIN, KOTA DAN DESA 1980 (dalam %)

Kelompok Umur	Jumlah	Kota		Desa		Kota Jumlah	Desa Jumlah
		Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan		
10 - 14	3,79	0,92	2,80	3,98	5,03	1,47	4,34
15 - 19	11,47	7,23	15,62	10,95	13,71	9,69	11,89
20 - 24	13,64	16,23	16,97	12,85	13,21	16,45	12,97
25 - 29	13,83	17,71	13,20	14,03	11,68	16,39	13,23
30 - 34	10,42	12,77	9,50	10,43	9,44	11,81	10,09
35 - 39	11,19	12,43	10,08	11,16	10,88	11,74	11,07
40 - 44	9,92	10,65	9,66	9,67	10,09	10,36	9,82
45 - 49	8,21	7,69	7,81	8,17	8,62	7,73	8,32
50 - 54	6,95	6,44	6,26	7,11	7,02	6,38	7,08
55 - 59	4,08	3,56	3,39	4,30	4,05	3,51	4,21
60 - 64	3,33	2,38	2,50	3,67	3,31	2,41	3,55
65 lebih	3,07	1,98	2,21	3,67	2,96	2,04	3,43
Tidak terjawab	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01
Jumlah	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
	(52.421.245)	(7.006.624)	(2.934.663)	(28.032.178)	(14.387.780)	(10.001.287)	(42.419.958)

Dari Tabel 4 dapat dilihat bahwa untuk golongan umur 10-24 tahun, persentase angkatan kerja laki-laki lebih rendah daripada persentase wanita baik di desa maupun di kota. Selanjutnya untuk umur 25-44 tahun persentase laki-laki lebih tinggi daripada wanita. Sedangkan untuk golongan umur 45-54 tahun keadaannya agak seimbang. Sesudah mencapai golongan umur 55-59 tahun, persentase di daerah kota menurun lebih cepat daripada di desa. Gambaran ini juga menunjukkan berpengaruhnya berbagai faktor seperti yang dikemukakan dalam uraian yang terdahulu, yaitu kegiatan ekonomi di kota lebih bersifat formal.

Pertumbuhan keseluruhan angkatan kerja selama periode 1971-1980 secara rata-rata adalah 2,7% setahun. Tetapi kalau dipisahkan antara kota dan desa akan terlihat bahwa pertumbuhan angkatan kerja di kota 2,71 kali lebih besar daripada desa dan selanjutnya pertumbuhan angkatan kerja wanita di kota 3,15 kali lebih besar daripada pertumbuhan angkatan kerja di desa. Selama periode yang sama, tingkat pertumbuhan seluruh penduduk usia kerja secara rata-rata meningkat sebesar 2,9% setahun dan ini terdiri dari 5,9% untuk kota dan 2,2% untuk desa (lihat Tabel 5).

Laju pertumbuhan angkatan kerja dan penduduk usia kerja (baik untuk wanita maupun pria) di kota yang lebih besar bila dibandingkan dengan di desa menunjukkan besarnya peranan urbanisasi. Terjadinya urbanisasi pada dasarnya disebabkan adanya "perbedaan penghasilan yang diharapkan" di

Tabel 5

## TINGKAT PERTUMBUHAN ANGKATAN KERJA RATA-RATA 1971-1980

Jenis Kelamin	Kota	Desa	Jumlah
Laki-laki	5,5	2,1	2,7
Perempuan	6,3	2,0	2,7
Jumlah	5,7	2,1	2,7

## TINGKAT PERTUMBUHAN PENDUDUK USIA KERJA RATA-RATA 1971-1980

Jenis Kelamin	Kota	Desa	Jumlah
Laki-laki	5,9	2,3	3,0
Perempuan	5,9	2,1	2,8
Jumlah	5,9	2,2	2,9

Sumber : Sensus Penduduk 1980 Serie S-2, Tabel 39.

kota dan desa baik sebagai hasil pertumbuhan aktivitas ekonomi kota yang lebih besar maupun sebagai akibat semakin menciutnya kemungkinan meningkatkan pendapatan di desa. Hal yang disebut terakhir ini tercermin dari semakin menciutnya lahan pertanian yang dapat dikelola oleh para petani. Berdasarkan hasil sensus 1980, terdapat sebanyak hampir 8 juta keluarga yang memiliki dan mengusahakan tanah pertanian dengan luas areal antara 0-0,5 ha, bahkan yang lebih parah lagi, terdapat hampir 0,5 juta keluarga yang memiliki dan mengusahakan tanah pertanian yang luasnya di bawah 0,25 ha. Adalah jelas bahwa keluarga petani tidak akan mungkin memenuhi kebutuhan hidupnya kalau hanya mengusahakan lahan yang sangat sempit tersebut. Di samping itu data statistik juga menunjukkan bahwa saham setiap pekerja dalam sektor pertanian dalam PDB jauh lebih kecil daripada saham setiap pekerja di luar sektor pertanian. Hal ini dapat dilihat dari data 1980 misalnya, yaitu saham sektor pertanian dalam Produk Domestik Bruto atas dasar harga konstan 1973 adalah sebesar 30,7%, sedang tenaga kerja yang bekerja di sektor ini ada sebanyak 55,9% dari seluruh pekerja. Di lain pihak, saham sektor industri pengolahan dalam PDB adalah sebesar 15,3% sedang tenaga kerja yang terlibat di dalam sektor tersebut hanya 9,1% dari seluruh pekerja.

Membuat proyeksi tentang pertumbuhan angkatan kerja di Indonesia bukanlah pekerjaan yang mudah karena untuk itu dibutuhkan pengkajian terhadap faktor-faktor yang mempengaruhinya. Tetapi sebagai indikator kasar pertumbuhan penduduk yang berumur 10 tahun ke atas dapat dipergunakan. Biro Pusat Statistik memperkirakan bahwa penduduk Indonesia yang berumur 10 tahun atau lebih dalam tahun 1990 akan mencapai 135,754 juta yang berarti selama dekade 1980 akan mengalami pertumbuhan rata-rata kira-kira sebesar 2,67% setiap tahun. Seandainya pertumbuhan angkatan kerja sama dengan pertumbuhan penduduk yang berumur 10 tahun ke atas maka dalam dekade 1980 Indonesia harus menyediakan lapangan kerja yang cukup banyak. Dengan perkataan lain, untuk mencapai sasaran tersebut tentu perlu diciptakan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi.

Pengalaman menunjukkan bahwa selama periode 1971-1980 tingkat penyerapan tenaga kerja mengalami pertumbuhan sebesar 3,0% setiap tahun dan ini merupakan hasil dari pertumbuhan ekonomi (dinyatakan dengan Produk Domestik Bruto harga konstan 1973) yang mencapai 8,09% setiap tahun. Dengan demikian seandainya elastisitas penyerapan tenaga kerja dalam dekade 1980 adalah sama dengan dekade sebelumnya, maka Indonesia membutuhkan tingkat pertumbuhan ekonomi sesedikitnya 7,2% setiap tahun. Untuk mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang demikian tinggi tampaknya sangat sulit bagi Indonesia. Dalam Pelita IV (1983-1988) misalnya Indonesia hanya memperkirakan dapat mencapai pertumbuhan ekonomi secara rata-rata 5% setiap tahun.

Berdasarkan gambaran di atas menjadi semakin jelas bahwa masalah penyerapan tenaga kerja di Indonesia merupakan masalah yang sulit pemecahannya dan bersifat jangka panjang. Dengan terjadinya kecenderungan perubahan struktur ekonomi dari sektor pertanian ke sektor non-pertanian di mana untuk sektor yang disebut terakhir ini elastisitas penyerapan tenaga kerjanya biasanya lebih rendah daripada yang disebut pertama, maka masalah penciptaan lapangan kerja akan semakin pelik.

PENGANGGURAN TERBUKA DAN SETENGAH PENGANGGURAN

Secara keseluruhan, pengangguran terbuka di Indonesia pada tahun 1980 sangat kecil karena hanya mencapai 1,66%. Kalau diperinci lebih lanjut ternyata pengangguran di daerah perkotaan lebih besar daripada daerah pedesaan dan ini berlaku untuk semua golongan umur (lihat Tabel 6). Melihat rendahnya tingkat pengangguran ini seseorang mungkin akan menyimpulkan bahwa masalah ketenagakerjaan bukan masalah besar bagi Indonesia. Kesimpulan ini adalah keliru karena dari angka pengangguran saja kita tidak dapat me-

Tabel 6

TINGKAT PENGANGGURAN TERBUKA

Kelompok Umur	Kota		Desa		Kota Total	Desa Total	Total
	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan			
10 - 14	5,84	4,69	2,34	3,71	5,20	2,88	3,05
15 - 19	8,23	5,68	2,64	3,68	7,03	3,04	3,69
20 - 24	6,76	6,54	1,88	2,94	6,70	2,25	3,27
25 - 29	2,29	2,61	0,90	2,01	2,36	1,23	1,49
30 - 34	1,05	1,54	0,57	1,68	1,17	0,92	0,97
35 - 39	0,76	1,05	0,51	1,49	0,83	0,83	0,83
40 - 44	0,70	0,73	0,46	1,40	0,71	0,79	0,77
45 - 49	0,85	0,69	0,46	1,29	0,80	0,75	0,76
50 - 54	1,06	0,81	0,49	1,26	0,99	0,75	0,79
50 - 59	1,16	0,64	0,51	1,19	1,01	0,73	0,78
60 - 64	1,03	0,67	0,49	1,06	0,95	0,67	0,71
65 +	0,76	0,76	0,46	1,13	0,76	0,66	0,67
Tak terjawab	2,33	0,00	1,00	12,35	1,61	3,21	2,89
Total	2,67	2,96	1,04	2,09	2,75	1,40	1,66

Catatan : Bekerja minimum seminggu yang lalu atau sementara tidak bekerja.

narik kesimpulan mengenai situasi ketenagakerjaan di Indonesia. Seperti yang dikemukakan sebelumnya bahwa yang dimaksudkan dengan "bekerja" adalah penduduk yang berumur 10 tahun ke atas yang selama seminggu sebelum pencacahan mempunyai pekerjaan dan minimum bekerja 1 jam. Dengan demikian mereka yang bekerja di bawah jam kerja normal masih belum diperkirakan. Oleh pemerintah yang dipakai sebagai patokan untuk jam kerja normal adalah 36 jam seminggu untuk sektor pertanian dan 48 jam seminggu untuk sektor non-pertanian.

Sensus Penduduk 1980 menunjukkan bahwa terdapat kurang lebih sepertiga dari mereka yang mempunyai pekerjaan hanya bekerja selama kurang dari 35 jam dalam seminggu. Dengan perkataan lain, dalam tahun 1980 terdapat kurang lebih 20 juta orang yang bekerja di bawah jam kerja normal. Dan yang lebih menarik lagi adalah bahwa kira-kira 70% dari mereka ini bekerja di sektor pertanian (lihat Tabel 7). Gambaran ini menunjukkan bahwa "sharing acitivity" masih sangat kuat di sektor pertanian.

Tabel 7

PENDUDUK BERUMUR 10 TAHUN KE ATAS  
YANG BEKERJA SEMINGGU YANG LALU MENURUT LAPANGAN PEKERJAAN UTAMA  
DAN JUMLAH JAM KERJA SEMINGGU

Lapangan Pekerjaan Utama	Jumlah Jam Kerja Selama Seminggu									
	0*	1-9	10-24	25-34	35-44	45-59	60	Tak Terjawab	Jumlah	0-34
Pertanian, kehutanan, perburuan, perikanan	64,6	66,9	71,5	68,7	58,6	45,1	25,2	3,7	55,9	69,6
Pertambangan dan penggalian	0,5	0,7	0,5	0,6	0,9	1,0	0,7	1,0	0,8	0,5
Industri Pengolahan	7,5	7,0	7,1	6,5	7,8	13,6	10,8	8,0	9,4	6,9
Listrik, Gas dan Air	0,1	0,1	0,0	0,0	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,0
Bangunan	2,4	1,3	1,0	1,3	2,4	6,8	5,3	2,4	3,2	1,2
Perdagangan besar, eceran, rumah makan	12,2	10,1	10,7	9,9	10,5	12,9	26,7	2,9	13,0	10,5
Angkutan, pergudangan, komunikasi	2,1	0,9	0,9	1,7	2,0	3,7	9,2	6,6	2,8	1,1
Keuangan, asuransi, usaha persewaan bangunan, tanah jasa perusahaan	0,2	0,3	0,1	0,1	0,7	1,2	0,6	0,5	0,6	0,1
Jasa Kemasyarakatan	9,9	11,5	7,5	11,2	16,5	14,9	20,6	17,6	13,9	9,4
Lainnya	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
Tak Terjawab	0,5	1,1	0,7	0,5	0,5	0,5	0,6	4,1	0,6	0,6
Jumlah	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

\* Sementara tidak bekerja

Tabel 8

**PENDUDUK BERUMUR 10 TAHUN KE ATAS YANG BEKERJA SELAMA SEMINGGU YANG LALU  
MENURUT PENDIDIKAN TERTINGGI YANG DITAMATKAN DAN LAPANGAN PEKERJAANNYA**  
(dalam %)

Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan	Lapangan Pekerjaan Utama										Tak ter- jawab	Jum- lah
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
1. Tidak pernah sekolah	36,38	23,79	26,01	6,64	15,65	28,98	10,22	4,53	14,13	14,61	26,43	29,59
2. Tidak/belum tamat SD	42,10	37,31	37,07	15,63	41,66	35,00	33,58	13,66	23,61	30,05	36,82	37,63
3. Sekolah Dasar	18,54	19,66	24,33	22,47	29,74	24,71	33,99	19,15	22,34	21,28	21,60	21,23
4. SLP Umum	1,69	5,32	5,07	10,79	4,60	5,58	10,17	13,65	8,89	11,09	4,64	3,97
5. SLP Kejuruan	0,40	1,98	1,41	6,86	2,05	1,04	2,59	3,24	3,31	2,74	1,35	1,14
6. SLA Umum	0,41	5,18	2,77	10,42	2,53	2,85	4,84	23,43	8,07	10,75	3,47	2,40
7. SLA Kejuruan	0,42	4,95	2,75	21,98	3,10	1,47	3,71	14,80	15,54	6,24	3,70	3,21
8. Akademi	0,03	0,95	0,33	2,33	0,30	0,21	0,71	4,04	2,10	1,80	0,56	0,43
9. Universitas	0,02	0,08	0,24	2,47	0,35	0,14	0,17	3,45	2,02	1,45	0,53	0,38
10. Tak Terjawab	0,01	0,05	0,01	0,40	0,01	0,00	0,02	0,04	0,01	0,00	0,89	0,02
<b>J u m l a h</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

- Keterangan:**
1. Pertanian, kehutanan, perburuhan, perikanan
  2. Pertambangan, dan penggalian
  3. Industri pengolahan
  4. Listrik, Gas dan Air
  5. Bangunan
  6. Perdagangan besar, eceran, rumah makan
  7. Angkutan, pergudangan, komunikasi
  8. Keuangan, asuransi, usaha persewaan bangunan, tanah, jasa perusahaan
  9. Jasa kenyasarakatan
  10. Lainnya

Tabel 9

KOMPOSISI YANG BEKERJA MENURUT UMUR, JENIS KELAMIN,  
KOTA DAN PEDESAAN, 1980 (dalam %)

Kelompok Umur	Total	Kota		Desa		Total	Total
		Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Kota	Desa
10 - 14	3,74	0,89	2,75	3,93	4,95	1,44	4,27
15 - 19	11,23	6,82	15,18	10,78	13,48	9,27	11,69
20 - 24	13,41	15,55	16,34	12,74	13,10	15,78	12,86
25 - 29	13,86	17,78	13,25	14,05	11,69	16,45	13,25
30 - 34	10,49	12,98	9,64	10,47	9,48	12,00	10,14
35 - 39	11,29	12,67	10,27	11,22	10,95	11,97	11,13
40 - 44	10,01	10,87	9,88	9,73	10,16	10,58	9,88
45 - 49	8,28	7,84	7,99	8,22	8,69	7,88	8,37
50 - 54	7,01	6,54	6,40	7,15	7,08	6,50	7,13
55 - 59	4,11	3,62	3,47	4,32	4,08	3,57	4,24
60 - 64	3,36	2,42	2,56	3,69	3,35	2,46	3,58
65 +	3,20	2,01	2,26	3,70	2,99	2,09	3,46
Tak Ter- jawab	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01
Total	100,00 (51.553.122)	100,00 (6.877.933)	100,00 (2.847.940)	100,00 (27.740.599)	100,00 (14.086.650)	100,00 (9.725.873)	100,00 (4.182.249)

Besarnya jumlah yang bekerja di bawah jam kerja normal khususnya di sektor pertanian dan rendahnya pendapatan mereka yang terlibat di dalamnya bila dibandingkan dengan sektor-sektor lainnya memberi indikasi bahwa arus tenaga kerja yang akan mencoba mencari pekerjaan di luar sektor pertanian dan yang umumnya berada di daerah perkotaan akan semakin deras. Tekanan arus tenaga kerja mencari pekerjaan ke sektor non-pertanian dapat diatasi seandainya sektor non-pertanian mengalami pertumbuhan memadai dan mobilitas angkatan kerja berjalan dengan baik. Tetapi seperti dikemukakan sebelumnya walaupun dalam dekade 1980-an diperkirakan akan terjadi perubahan struktur perekonomian Indonesia dari pertanian ke non-pertanian lapangan kerja yang akan tercipta di sektor tersebut tetap kurang memadai.

Salah satu hambatan dalam mengatasi masalah ketenagakerjaan di Indonesia dewasa ini adalah rendahnya tingkat keterampilan dari para angkatan kerja. Dengan keterampilan yang rendah sangat sulit mengharapkan pergeseran angkatan kerja dari sektor yang satu ke sektor yang lain berjalan dengan mulus. Rendahnya keterampilan angkatan kerja di Indonesia dapat tercermin dari tingkat pendidikan dari angkatan kerja tersebut.

Tidak seperti di negara maju, tingkat pendidikan dari angkatan kerja di Indonesia masih sangat rendah. Dalam tahun 1980 misalnya, sebesar 88,5% dari seluruh angkatan kerja hanya mempunyai pendidikan tertinggi yang lebih rendah dari Sekolah Lanjutan Pertama. Selanjutnya sektor pertanian yang menampung kurang lebih 55,93% pekerja keadaannya lebih buruk lagi. Di dalam sektor ini terdapat sebanyak 97,01% pekerja dengan pendidikan tertinggi hanya sampai Sekolah Dasar (lihat Tabel 8 dan Tabel 9).

## PEMECAHAN MASALAH

Dalam uraian di atas menjadi jelas bahwa bagi Indonesia sasaran untuk mencapai *full employment* pada akhir dekade 1980-an kurang realistis. Dengan proyeksi pertumbuhan ekonomi dalam dekade 1980-an yang lebih rendah bila dibandingkan dengan yang dicapai dalam dekade sebelumnya maka yang dapat dilakukan oleh Indonesia adalah, di satu pihak berusaha agar kegiatan ekonomi yang akan dilakukan lebih bersifat padat modal dan di lain pihak mencoba menekan pertumbuhan angkatan kerja dan memperlancar mobilitas tenaga kerja untuk beralih dari sektor yang satu ke sektor yang lain.

Peluang untuk menciptakan kegiatan ekonomi yang padat tenaga kerja di Indonesia tampaknya masih besar karena harga tenaga kerja di Indonesia masih cukup rendah. Sehubungan dengan ini pemerintah akan dapat memainkan peranan yang cukup besar karena sampai sekarang misalnya kurang lebih 55% dari seluruh investasi berasal dari sektor pemerintah. Jika pemerintah mengarahkan dana tersebut untuk proyek-proyek yang padat tenaga kerja seperti pembuatan jalan-jalan, jembatan atau bangunan lainnya yang seminimum mungkin memakai mesin-mesin diperkirakan penyerapan tenaga kerja akan semakin besar.

Salah satu faktor pendorong bagi unit-unit ekonomi di Indonesia lebih cepat beralih kepada kegiatan ekonomi yang padat tenaga modal adalah langkanya tenaga kerja dengan tingkat keterampilan yang sesuai dengan yang dibutuhkan. Masalah ini akan dapat diatasi bila strategi pendidikan berorientasi kepada kebutuhan ekonomi dan sejalan dengan itu usaha yang mengarah kepada peningkatan keterampilan angkatan kerja seperti latihan-latihan merupakan salah satu usaha pemecahan masalah.

Usaha untuk menekan pertumbuhan angkatan kerja dapat dilakukan dengan berbagai cara tetapi yang paling menonjol adalah dengan jalan pendidikan. Dari hasil Sensus Penduduk tahun 1980 ternyata kurang lebih 15,26% dari angkatan kerja di Indonesia termasuk golongan penduduk yang berusia antara 10-19 tahun, dan dalam tahun 2000 misalnya, penduduk Indonesia yang berumur 10-19 tahun akan mencapai kira-kira 20,97% dari seluruh pen-

duduk atau 27,38% dari seluruh penduduk usia sekolah. Perluasan pendidikan yang berorientasi kepada kebutuhan aktivitas ekonomi bagi Indonesia merupakan pisau bermata dua, di satu sisi akan dapat mengurangi tekanan pertambahan angkatan kerja dan di lain pihak akan meningkatkan produktivitas angkatan kerja di kemudian hari serta mempermudah mobilitas angkatan kerja beralih kegiatan.

Dalam uraian di atas telah dikemukakan bahwa tekanan urbanisasi dalam dekade 1980 cenderung membesar. Kecenderungan pembesaran ini mungkin dapat ditekan bila perbedaan pendapatan antar sektor kegiatan ekonomi dan antar wilayah (kota dan desa) tidak terlalu besar. Untuk memperkecil perbedaan ini tampaknya masih ada peluang. Sampai saat ini harga beberapa komoditi pertanian ditentukan oleh pemerintah sehingga kalau intervensi harga terhadap input dan output sektor pertanian lebih memperhitungkan faktor pemerataan maka diperkirakan tekanan urbanisasi dapat diperkecil.

Terjadinya urbanisasi merupakan hal yang sulit dibendung oleh Indonesia dan dalam perputarannya hal ini akan berakibat membesarnya jumlah yang bergerak di sektor informal. Tumbuh dan berkembangnya sektor informal sering menyebabkan masalah terhadap kehidupan di kota. Namun demikian melarang atau mempersulit kegiatan ekonomi sektor informal bukanlah tindakan yang dapat dipertanggungjawabkan. Dalam banyak hal banyak tenaga kerja memilih sektor informal sebagai kegiatan ekonomi yang bersifat sementara sembari menunggu dapat memasuki kegiatan ekonomi yang lebih formal. Dengan demikian tindakan yang tepat adalah memberi peluang kepada sektor kegiatan tersebut untuk berkembang secara lebih pesat. Karena seperti dikatakan sebelumnya dalam masa sekarang dalam dekade 1980-an ini pertambahan angkatan kerja masih lebih kecil daripada yang dibutuhkan.