

# Sektor Informal dan Ketenagakerjaan di Indonesia

Murwatie B. RAHARDJO\*

Masalah kesempatan kerja sebenarnya merupakan suatu segi dari masalah angkatan kerja yang sangat penting. Sedangkan masalah angkatan kerja erat kaitannya dengan masalah kependudukan. Titik keseimbangan antara penawaran dan permintaan akan tenaga kerja tercermin pada tingkat kesempatan kerja. Tenaga kerja yang merupakan setiap usaha fisik dan mental spiritual dari penduduk untuk memperoleh barang atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan manusia. Dengan demikian pula masalah kesempatan kerja merupakan bagian yang tak terpisahkan dari masalah angkatan kerja.

Di Indonesia perubahan struktur perekonomian masyarakat dari agraris ke arah industri (non-agraris) tidak secara otomatis mengubah mata pencaharian tenaga kerjanya. Keterbatasan kesempatan kerja di sektor non-agraris telah menimbulkan kelebihan tenaga kerja yang secara otomatis masuk ke sektor informal. Hal ini dimungkinkan karena pada dasarnya manusia selalu ingin mempertahankan hidupnya dengan berusaha memperoleh nafkah. Dan sektor informal memungkinkan segala jenis kegiatan produksi untuk merintis usahanya. Sektor informal dewasa ini telah menjadi bagian yang penting dalam perumusan kebijaksanaan ketenagakerjaan. Dari sini memang diharapkan timbul sumber-sumber penghasilan bagi kebanyakan orang yang tidak mendapat tempat di sektor formal. Bagaimanapun kecilnya usaha mereka, namun sangat menunjang ekonomi penduduk. Bahkan secara tidak sadar usaha pemerataan kesejahteraan bagi kebanyakan anggota masyarakat akan tercermin dari hasil pengembangannya. Untuk memberi gambaran bagaimana keterbatasan-keterbatasan kesempatan kerja di sektor formal selanjutnya akan dibahas mengenai sumber persediaan tenaga kerja dan alokasinya.

---

\*Staf CSIS.

## PERKEMBANGAN ANGKATAN KERJA

Satu di antara masalah penduduk yang sangat penting untuk dibicarakan adalah masalah penduduk sebagai tenaga kerja. Di sini tidak dipersoalkan masalah tenaga kerja sebagai salah satu faktor produksi dalam perusahaan. Masalahnya menjadi lebih serius karena tingkat hidup sebagian besar tenaga kerja di Indonesia ini relatif rendah.

Dari berbagai penelitian diketahui bahwa seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk maka jumlah angkatan kerja juga meningkat. Tabel 1 menunjukkan perkembangan angkatan kerja dari tahun 1971 sampai dengan 1980. Data tersebut adalah berdasarkan hasil sensus dan survei angkatan kerja, di mana kedua penelitian tersebut mempergunakan referensi waktu yang sama yaitu 7 hari sebelum diadakan sensus atau survei. Sedangkan sensus penduduk di Indonesia pembagian kegiatan penduduk telah disusun berdasarkan konsep angkatan kerja (Labor Force Concept) dan mencakup penduduk yang berumur 10 tahun ke atas.<sup>1</sup> Jumlah angkatan kerja pada tahun 1971 telah meningkat sebesar 27% yaitu dari 41.261.216 orang menjadi 52.421.245 orang. Termasuk dalam angkatan kerja adalah mereka yang bekerja dengan menerima balas jasa dan mereka yang sedang mencari pekerjaan. Jumlah angkatan kerja yang bekerja meningkat sebesar 13.925.466

Tabel 1

## PERKEMBANGAN ANGKATAN KERJA TAHUN 1971-1980

Keterangan	1971	1976	1977	1978	1980
Jumlah penduduk	118.367.850	127.479.907	129.768.196	134.230.777	147.776.473
Bukan angkatan kerja	39.245.860	39.793.195	79.324.960	40.628.863	52.195.558
Angkatan kerja	41.261.216	48.430.954	49.443.236	53.097.095	52.109.926
Bekerja	37.627.656	47.306.237	48.314.644	51.780.359	51.191.512
Mencari Pekerjaan	3.633.560	1.124.717	1.128.592	1.316.736	918.414
Pengangguran Terbuka (%)	8,8	2,3	2,3	2,5	1,7
Pekerja kurang dari 35 jam seminggu (%)	—	18.720.750 (38,7)	17.633.083 (35,7)	22.247.934 (41,9)	18.827.374 (35,9)
Bekerja lebih dari 60 jam seminggu (%)	—	5.785.130 (11,9)	—	5.289.708 (10)	5.651.866 (10,8)

Sumber: BPS, *Sensus Penduduk Tahun 1971, 1980 dan Sakernas Tahun 1976, 1977 dan 1978.*

<sup>1</sup>*Dasar-dasar Demografi*, Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1981.

orang (37%) dari 37.627.656 orang menjadi 51.553.122 orang. Di antara periode tersebut yaitu tahun 1971-1976 jumlah angkatan kerja meningkat sebesar 17,4%; tahun 1977 meningkat 2,1% dari tahun 1976; tahun 1978 meningkat 7,4% dari tahun 1977. Sedangkan tahun 1980 menunjukkan adanya penurunan sebesar 1,3% dari tahun 1978.

Banyaknya penduduk yang bekerja dapat dipakai sebagai cermin dari luasnya kesempatan kerja yang tersedia. Dalam kenyataan periode antara dua sensus tahun 1971 dan 1980 memang hampir semua sektor mengalami kenaikan jumlah orang yang bekerja, yaitu sebesar 24,9% (Tabel 2). Namun kalau dilihat dari tahun 1978, maka terlihat bahwa tahun 1980 sektor pertanian mengalami penurunan sebesar 8,6% dan sektor perdagangan besar, eceran, rumah makan dan hotel turun sebesar 13,4%. Secara keseluruhan perbedaan jumlah orang yang bekerja pada tahun 1978 dan 1980 tidak terlalu menyolok (0,4%). Dengan demikian perubahan-perubahan yang terjadi pada sektor-

Tabel 2

ANGKATAN KERJA YANG BEKERJA SEMINGGU YANG LALU  
MENURUT LAPANGAN KERJA TAHUN 1971, 1978 DAN 1980

Lapangan Kerja	1971 <sup>1</sup>	1978 <sup>2</sup>	1980 <sup>1</sup>	% Perkembangan	
				1971-1980	1978-1980
1. Pertanian, kehutanan, perburuan, perikanan	26.473.477	31.545.399	28.834.041	8,9	-8,6
2. Pertambangan dan penggalian	85.828	122.719	387.251	351,2	216,6
3. Industri pengolahan	2.681.952	3.855.560	4.680.151	76,9	21
4. Listrik, gas dan air	37.359	13.348	66.089	77	395
5. Bangunan	678.472	805.018	1.657.148	144	106
6. Perdagangan besar, eceran, rumah makan	4.261.561	7.708.531	6.678.952	56,7	-13
7. Angkutan, pergudangan, dan komunikasi	951.354	1.288.584	1.468.419	54,4	14
8. Keuangan, asuransi, persewaan bangunan dan tanah, dan jasa perusahaan	93.462	42.695	302.345	223,5	608
9. Jasa kemasyarakatan sosial dan perorangan	4.119.552	6.394.758	7.144.523	73,4	12
10. Kegiatan yang belum jelas	1.878.199	2.847	21.619	-98,8	659
Jumlah	41.261.216	51.780.359	51.553.122	24,9	0,4

Sumber: <sup>1</sup> Sensus Penduduk Tahun 1971 dan 1980.

<sup>2</sup> Survei Angkatan Kerja Nasional Tahun 1978.

sektor tersebut karena adanya pergeseran mata pencaharian penduduk antar sektor. Padahal sebenarnya sektor pertanian dan sektor perdagangan adalah cukup dominan dalam penyediaan lapangan kerja.

Batasan pengangguran menurut penelitian ini adalah bagian dari angkatan kerja yang sedang mencari pekerjaan atau sedang tidak bekerja. Selama masa antara dua sensus tahun 1971 dan 1980 tingkat pengangguran (terbuka) di Indonesia semakin menurun. Keadaan ini terjadi baik di daerah kota maupun desa. Yang menjadi masalah adalah bahwa walaupun tingkat pengangguran di Indonesia dikatakan rendah, ekonomi Indonesia tidak menunjukkan tanda-tanda sudah mencapai keadaan bekerja penuh. Hal ini bisa dilihat dari bagian angkatan kerja yang bekerja kurang dari 35 jam seminggu. Sakernas 1976 menunjukkan bahwa secara keseluruhan jumlah penduduk yang bekerja kurang dari 35 jam seminggu dalam tahun 1976 mencapai 38,7% dari jumlah angkatan kerja yang bekerja. Selanjutnya daerah pedesaan menunjukkan bagian yang lebih besar yaitu 42% dari jumlah angkatan kerja di daerah pedesaan, sedangkan untuk daerah kota 19,9% dari jumlah angkatan kerja yang bekerja di daerah kota. Tahun 1978 bagian-bagian tersebut meningkat, yaitu menjadi 45,7% di daerah pedesaan dan 21,2% di daerah kota. Sedangkan untuk keseluruhan tahun 1978 meliputi 41,9% dari jumlah angkatan kerja yang bekerja. Untuk tahun 1980, 35,9% dari jumlah angkatan kerja yang bekerja, bekerja kurang dari 35 jam seminggu. Sedangkan daerah pedesaan meliputi 41,5% dari jumlah angkatan kerja, dan daerah kota meliputi 12,7% dari seluruh angkatan kerjanya. Bagi penduduk yang bekerja kurang dari 35 jam seminggu yang cukup tinggi di daerah pedesaan terutama adalah di sektor pertanian dan perdagangan. Bagian ini di sektor pertanian terutama adalah para buruh tani dan petani berlahan sempit. Di sektor perdagangan adalah para pedagang kecil yang biasanya berpenghasilan rendah dan tidak menentu.

Adapun arah perkembangan angkatan kerja di masa mendatang seperti yang dikemukakan di depan, akan seirama dengan perkembangan penduduk itu sendiri. Hal-hal yang mempengaruhi adalah yang berhubungan fungsional dengan faktor-faktor demografi dan sosial ekonomi. Perubahan pada jumlah dan komposisi penduduk sebagai akibat dari perubahan pada fertilitas, mortalitas dan migrasi akan tercermin pada perubahan jumlah dan struktur angkatan kerja. Di lain pihak, pengambilan keputusan tentang berbagai aspek pembangunan menciptakan berbagai jumlah dan jenis tenaga kerja yang diperlukan. Sebagai misal adalah adaptasi kurikulum pengajaran di sekolah lanjutan pada kebutuhan masyarakat tentu akan mengurangi tingkat pengangguran bagi penduduk dalam kelompok umur 15-24 tahun. Kemudian juga adanya perubahan kedudukan dan peranan wanita dalam masyarakat sebagai hasil pembangunan, akan mengakibatkan naiknya partisipasi angkatan kerja wanita, dan lain sebagainya. Proyeksi angkatan kerja dapat dilakukan dengan

melihat antara lain kecenderungan-kecenderungan tersebut. Beberapa ahli telah membuat proyeksi angkatan kerja. Di antaranya menyebutkan bahwa angkatan kerja pada tahun 1990 diperkirakan akan mencapai 70,9 juta orang atau meningkat 35,3% dari tahun 1980. Asumsi yang digunakan adalah bahwa fertilitas akan turun 50% pada tahun 1990 dari tahun 1971, migrasi antar regional tinggi dengan memperhitungkan sasaran transmigrasi yang semakin naik dalam Repelita II dan III. Selain itu juga keadaan ini disertai dengan tingkat urbanisasi yang rendah.<sup>2</sup>

## PERKEMBANGAN KESEMPATAN KERJA TAHUN 1971-1980

Pertumbuhan ekonomi di Indonesia sampai saat ini belum sanggup menyediakan lapangan kerja bagi seluruh angkatan kerjanya atau mengatasi masalah pengangguran terbuka maupun terselubung, dan penambahan jumlah penduduk yang memasuki angkatan kerja. Masalah yang lebih serius adalah adanya kebutuhan lapangan kerja yang dapat memberikan kehidupan yang layak. Sehingga dengan demikian masalah ini tidak hanya menyangkut masalah penganggur dan penambahan angkatan kerja tetapi juga menyangkut peningkatan taraf hidup bagi tenaga kerja secara umum.

### Tenaga Kerja dalam Sektor Negara dan Proyek-proyek Pelita

Di sektor negara perkembangan jumlah pegawai negeri sangat tergantung dari perkembangan kesempatan kerja yang berhubungan dengan kehidupan negara. Namun dalam hal ini kendala yang paling utama adalah faktor penyediaan dana. Seperti diketahui bahwa sebagian besar belanja rutin negara diperuntukkan bagi belanja pegawai negeri termasuk gaji yang diterima setiap bulan. Sehingga terbatasnya penambahan dana di sektor negara ini berarti terbatasnya pertumbuhan kesempatan kerja yang berarti pula terbatasnya pertumbuhan pegawai negeri. Perjalanan sejarah perkembangan kehidupan, kedudukan dan peranan pegawai negeri sipil di Indonesia semakin menunjukkan gejala yang menarik. Berbagai masalah yang menyangkut kebijaksanaan politik, sistem administrasi pemerintahan dan kepegawaian negara dengan kebutuhan dan kepentingan pegawai negeri sebagai pribadi-pribadi maupun sebagai anggota dari suatu kelompok, cukup mendapat perhatian.

Apabila ditinjau dari kepentingan penanggulangan masalah ketenagakerjaan di Indonesia, maka seperti dikemukakan di atas bahwa sektor negara

---

<sup>2</sup>Alden Speare, Jr., "Summary Report: Projections of Population and Labour Force for Regions of Indonesia 1970-2005, dalam Anne Booth dan Peter McCawley, *Ekonomi Orde Baru*, Jakarta: LP3ES, 1982, hal. 338.

sebagai satu alternatif pemecahan masalah kesempatan kerja masih sulit untuk digali potensinya. Meskipun pegawai negeri sipil tetap dituntut pengabdian-nya, namun dalam perkembangannya kehidupan sehari-hari dalam arti kebutuhan kesejahteraan dan masa depan yang lebih baik tetap diperhatikan. Hal ini terlihat dari usaha-usaha pemerintah untuk selalu meningkatkan kesejahteraan pegawai negeri. Usaha-usaha tersebut misalnya perbaikan gaji, perbaikan fasilitas kesehatan, perumahan, jaminan hari tua dan sebagainya. Dalam pelaksanaannya semua ini masih dalam batas-batas kemampuan keuangan negara. Oleh karena masalah pegawai negeri adalah masalah negara, maka terutama perbaikan-perbaikan kesejahteraan pegawai negeri cukup menjadi perhatian bahkan menjadi standar bagi sektor-sektor lain. Sebagai contoh adalah setiap akan ada perbaikan gaji pegawai negeri yang diumumkan secara luas di hadapan Dewan Perwakilan Rakyat melalui Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara oleh pemerintah, hal ini akan segera berefek kepada harga-harga barang dan jasa. Pada akhirnya perbaikan gaji ini kadang-kadang tidak menghasilkan manfaat dalam arti yang sebenarnya terutama bagi sebagian besar pegawai negeri. Bagaimanapun juga kesejahteraan pegawai negeri ini akan terus mendapatkan perhatian mengingat pegawai

Tabel 3

## BANYAKNYA PEGAWAI NEGERI SIPIL MENURUT TINGKAT PENDIDIKAN

Tingkat Pendidikan	1983	1981	1980	1979	1978
1. Buta huruf	29.420 (1,1%)	36.673 (1,8%)	38.880 (2%)	—	—
2. Tidak Lulus SD	87.525 (3,3%)	95.687 (4,7%)	99.232 (5,1%)	—	—
3. SD	475.258 (18%)	414.022 (20,2%)	407.974 (20,8%)	543.158	546.425
4. SLTP Umum	158.468 (6%)	125.678 (6%)	118.903 (6,1%)	—	—
5. SLTP Kejuruan	219.963 (8,4%)	229.337 (11%)	229.644 (11,7%)	348.069	345.823
6. SLTA Umum	231.200 (6%)	162.494 (8%)	146.450 (7,5%)	—	—
7. SLTA Kejuruan	1.123.294 (43%)	778.505 (38%)	730.522 (37,3%)	876.767	774.258
8. Akademi/universitas	267.155 (10,2%)	204.544 (10%)	185.119 (9,5%)	185.097	162.798
9. Tidak Jelas	36.192	140	140	140	143
Jumlah	2.628.474	2.047.080	1.956.864	1.953.231	1.829.397

Sumber: BPS, Statistik Tahunan 1978, 1979, 1980, 1981, 1983.

negeri adalah aparat negara yang diharapkan seluruh masyarakat dalam ikut menyelenggarakan administrasi kehidupan negara.

Pegawai negeri meliputi yang bekerja pada departemen/lembaga negara, diperbantukan pada daerah otonomi/instansi lain, dipekerjakan pada daerah otonomi/instansi lain, perusahaan jawatan, dan pegawai negeri sipil daerah (Tabel 3). Dengan memakai data tahun 1978 sampai dengan tahun 1980 dapat diketahui rata-rata pertumbuhan pegawai negeri setiap tahun. Apabila diasumsikan bahwa selama tiga Pelita (1969/1970 - 1983/1984) perkembangan pegawai negeri sama, yaitu 4% setahun,<sup>3</sup> maka diperkirakan penambahan jumlah pegawai negeri merupakan 14% dari pada jumlah pertumbuhan penduduk yang bekerja.

Apabila kita tinjau Tabel 3 maka yang menarik adalah bahwa lulusan pendidikan kejuruan ternyata cukup mendapat tempat dalam arti bahwa di sektor negara ini, lulusan pendidikan kejuruan dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pengadaan pendidikan kejuruan dalam sistem pendidikan yang ada sekarang ini. Di sini ditunjukkan bahwa jumlah pegawai negeri lulusan Sekolah Lanjutan Atas Kejuruan merupakan 43% dari seluruh jumlah pegawai negeri pada tahun 1983. Sedangkan lulusan Sekolah Lanjutan Atas Umum hanya 6% saja. Demikian juga untuk lulusan Sekolah Lanjutan Pertama Kejuruan (8,4%) lebih besar daripada lulusan Sekolah Lanjutan Pertama Umum (6%). Pola ini juga terdapat pada tahun-tahun sebelumnya.

Tiga tahap Pembangunan Lima Tahun yang dimulai tahun 1969/1970 sampai dengan 1983/1984 di Indonesia cukup berpengaruh besar terhadap bidang ketenagakerjaan. Proyek-proyek yang dilaksanakan pemerintah secara langsung berhasil memberikan kesempatan kerja bagi sebagian angkatan kerja yang menganggur, namun di samping itu berpengaruh pula terhadap peningkatan hidup bagi tenaga kerja yang sudah bekerja. Secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa dengan adanya proyek-proyek pemerintah telah timbul rangsangan-rangsangan terhadap berbagai usaha yang bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat. Hal ini terbukti dari makin luasnya kesempatan kerja baik yang ditimbulkan oleh proyek-proyek yang diselenggarakan pemerintah, peluang-peluang yang diberikan pada pihak swasta maupun dampak-dampak (positif) sebagai akibat dari proyek-proyek dan adanya peluang-peluang tersebut.

Tabel 4 berikut ini adalah angka-angka yang dihimpun berdasarkan laporan resmi mengenai hasil-hasil kegiatan selama 3 tahap Pembangunan Lima Tahun. Dari tabel ini terlihat bahwa selama 3 Pelita ini pengerahan dan penyaluran tenaga kerja melalui program-program ketenagakerjaan dari tahun ke tahun meningkat jumlahnya. Dari permulaan Pelita sampai dengan

---

<sup>3</sup>Dengan cara memproyeksikan secara linier ke belakang sampai dengan tahun 1971.

keadaan tahun ke-4 Pelita III, tercatat sejumlah 3.199.735 orang tenaga kerja yang terserap dalam program ini. Program ini antara lain meliputi: program padat karya gaya baru (72%); tenaga kerja sukarela - BUTSI (0,5%); juga melalui mekanisme antar kerja lokal - AKL (19,5%); antar kerja antar daerah -AKAD (5,5%); dan antar kerja antar negara - AKAN (2,5%).

Tabel 4

## PENGERAHAN DAN PENYALURAN TENAGA KERJA SELAMA PELITA

Tahun	Proyek Padat Karya	BUTSI	AKL	AKAD	AKAN	Jumlah	Jumlah
1969/1970	75.000	29	—	—	—	—	75.029
1970/1971	65.000	43	—	—	—	—	65.043
1971/1972	138.000	260	—	—	—	—	138.260
1972/1973	160.000	296	33.996	1.771	2.020	37.787	198.083
1973/1974	73.000	200	35.029	6.654	1.362	43.045	116.245
1974/1975	56.000	1.480	63.116	8.693	1.252	73.063	130.543
1975/1976	62.000	1.279	82.312	14.373	1.923	98.608	161.887
1976/1977	273.569	1.020	63.842	14.555	2.994	81.391	355.980
1977/1978	346.884	753	40.157	12.775	8.213	61.145	408.782
1978/1979	161.713	990	29.923	11.776	10.365	52.064	214.767
1979/1980	197.449	1.651	40.040	17.430	7.967	65.437	264.537
1980/1981	209.629	2.538	71.702	28.799	12.675	113.176	325.343
1981/1982	207.118	2.724	81.743	36.593	13.593	131.929	341.771
1982/1983	266.591	3.325	84.417	31.758	17.374	133.549	403.465
Jumlah	2.291.953	16.588	626.277	185.177	79.738	891.194	3.199.735

Sumber: Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden RI di depan Sidang DPR setiap tanggal 16 Agustus 1969/1970 - 1982/1983.

Dengan demikian maka ternyata melalui program-program ini terserap sekitar 23% dari jumlah kenaikan angkatan kerja yang bekerja selama kurang lebih kurun waktu yang sama. Program-program lain memang belum diperhitungkan di sini karena kurang tersedianya data. Dalam hubungan ini misalnya Program Bantuan Pembangunan Daerah Tingkat II yang terkenal dengan Program Inpres Daerah Tingkat II, di mana program ini diarahkan untuk memperluas kesempatan kerja. Juga program reboisasi dan penghijauan cukup menyerap tenaga kerja dari masyarakat setempat. Kemudian kegiatan Kuliah Kerja Nyata mahasiswa tingkat akhir di mana mengikutsertakan mahasiswa dalam kegiatan pembangunan pedesaan. Selain daripada itu pembatasan tenaga kerja WNA pendatang yang dimulai tahun 1977/1978 meliputi 3.732 jenis jabatan yang dibatasi. Kebijaksanaan ini dimaksudkan untuk



memberikan kesempatan kerja kepada tenaga kerja warga negara Indonesia dan dalam rangka alih teknologi.

Pada dasarnya program pembangunan ini cukup dapat menyerap tenaga kerja. Yang menjadi masalah adalah tidak menentunya kesinambungan kerja tenaga kerja tersebut. Seperti diketahui bahwa proyek-proyek Pelita sangat tergantung situasi, kondisi dan kebutuhan, baik yang berjangka pendek maupun jangka panjang. Sehingga dengan demikian setiap proyek ada batas waktunya yang digambarkan pada setiap perencanaan tahap-tahap pembangunan. Bahkan untuk lebih memberikan gambaran yang lebih konkret mengenai proyek-proyek tersebut dituangkan dalam rencana pembiayaan setiap tahun dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dalam hubungan ini termasuk prioritas pembangunannya. Sebagai contoh adalah Proyek Padat Karya Gaya Baru yang dimaksudkan untuk mengatasi masalah kekurangan lapangan yang dihadapi oleh kelompok-kelompok tenaga kerja tertentu dalam masyarakat seperti petani tanpa tanah atau tanahnya sangat sempit, nelayan, transmigran, suku terasing, tenaga kerja muda usia termasuk pemuda putus sekolah di daerah-daerah padat penduduk dan miskin di pedesaan maupun perkotaan. Kegiatan proyek meliputi pembangunan prasarana jalan desa, saluran irigasi, penghijauan, pencetakan sawah baru, tambak ikan, pembangunan/rehabilitasi embung penampung air di musim hujan, perbaikan lingkungan pemukiman, termasuk penanganan persampahan dan lain-lain kegiatan yang bersifat padat kerja dan produktif. Proyek ini biasanya berjangka waktu 3 sampai 6 bulan.<sup>4</sup> Oleh karena proyek ini bersifat sementara, yaitu hanya mengatasi masalah lapangan kerja pada waktu-waktu tertentu, maka di sini ada mobilitas tenaga kerja yang sulit untuk mengukurnya. Bagaimana seorang pekerja dalam proyek ini dapat diketahui nasibnya apabila proyek tersebut telah berakhir. Hal ini akan tergantung dari kesinambungan proyek, lokasi proyek dan jenis proyek.

### **Peranan Swasta dalam Menciptakan Lapangan Kerja**

Pembangunan di Indonesia adalah tanggung jawab seluruh lapisan masyarakat kita. Maka dalam hal ini peranan swasta kiranya cukup besar untuk diharapkan ikut mengatasi masalah ketenagakerjaan. Sektor swasta sebagai salah satu kelompok dunia usaha dalam tata ekonomi Indonesia selain Badan Usaha Milik Negara dan Koperasi, diarahkan supaya dapat berkembang agar kemampuan dan peranannya dalam pembangunan nasional semakin besar dan meningkat. Peranan ini ingin ditonjolkan terutama pada Repelita IV di mana telah kita mulai pada tahun 1984/1985.

---

<sup>4</sup>Buku I Repelita IV, hal. 313.

Bahwa peran swasta mutlak diperlukan dalam Repelita IV jelas tergambar dari sasaran investasi yang ditetapkan selama Repelita IV yang berjumlah Rp 145,2 trilyun, di mana kontribusi investasi masyarakat (BUMN, swasta dan koperasi) diharapkan mencapai 46,5% atau Rp 67,5 trilyun. Untuk itu diharapkan minat masyarakat dalam hal permodalan dalam rangka keinginan meningkatkan pembangunan. Banyak masalah yang harus dibenahi untuk menuju ke arah ini. Antara lain adalah bahwa dalam investasi, di mana menurut pengalaman, Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) dan Penanaman Modal Asing (PMA) memang tidak banyak menyerap tenaga kerja dan berkecenderungan semakin padat modal.<sup>5</sup> Pada Tabel 5 ditunjukkan jumlah tenaga kerja yang terserap dalam PMDN. Bidang usaha yang paling banyak menyerap tenaga kerja adalah bidang usaha industri. Hal ini terlihat dari perkembangan selama tiga Pelita. Pada tahun 1982/1983 sebanyak 67.713 orang terserap dalam bidang usaha industri ini. Industri makanan pada tahun ini ternyata mengalami kemajuan yang cukup menggembirakan karena dapat menyerap tenaga kerja sebanyak 28.496 atau meliputi 42% dari seluruh tenaga kerja dalam bidang industri pada tahun tersebut. Pada tahun-tahun sebelumnya bidang usaha industri makanan kurang mendapat perhatian bagi penye-

Tabel 5

JUMLAH TENAGA KERJA PADA PROYEK-PROYEK PENANAMAN MODAL DALAM NEGERI, TAHUN 1968 S/D MARET 1979 DAN 1979/80 - 1982/83

Bidang Usaha	1968 s/d Maret 1979	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	Jumlah
1. Pertanian	433.600	70.209	6.146	42.243	9.827	562.025
2. Kehutanan	118.870	8.450	25.985	21.171	3.558	178.034
3. Perikanan	8.024	4.000	699	776	1.300	14.799
4. Pertambangan	33.452	609	698	3.966	7.056	45.772
5. Industri	593.926	54.172	44.207	41.234	67.713	803.252
6. Tenaga listrik	2.000	—	—	—	—	2.000
7. Konstruksi	459	—	54	499	1.005	2.017
8. Perdagangan	457	633	—	2.147	—	3.237
9. Hotel	22.278	1.199	1.589	—	2.281	27.347
10. Pengangkutan	34.245	1.977	6.268	865	1.037	44.392
11. Jasa	15.544	37	765	2.672	2.951	21.969
Jumlah	1.262.855	141.286	88.402	115.573	96.728	1.704.844

Sumber: Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden RI, 16 Agustus 1983.

<sup>5</sup>Suhartoyo, "Iklim Berusaha dan Peran Swasta: Peningkatan Penggunaan Produksi Dalam Negeri dan Masalah Pemasarannya," dalam *Suara Karya*, 16 Februari 1984.

Tabel 6

JUMLAH TENAGA KERJA PADA PROYEK-PROYEK PENANAMAN MODAL ASING,  
TAHUN 1968 S/D MARET 1979 DAN 1979/80 - 1982/83

Bidang Usaha	1968 s/d Maret 1979	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	Jumlah		
						Indonesia	Asing	Jumlah
1. Pertanian	81.118	383	329	1.067	361	83.054	204	83.258
2. Kehutanan	22.053	—	3.381	1.653	1.638	25.621	3.104	28.725
3. Perikanan	4.149	934	422	99	145	5.133	618	5.751
4. Pertambangan	684	—	—	—	—	646	38	684
5. Industri	265.588	4.963	5.633	10.393	13.095	292.304	7.268	299.572
6. Konstruksi	26.996	83	—	178	87	25.687	1.657	27.344
7. Perhotelan	6.895	240	284	299	—	7.378	340	7.718
8. Pengangkutan	2.699	122	325	—	—	2.872	274	3.146
9. Real Estate/Perkantoran	743	—	79	227	—	1.014	35	989
10. Jasa lainnya	760	2.954	394	264	638	4.838	172	5.010
Jumlah	411.685	9.679	10.847	14.082	15.964	448.547	13.710	462.257

Sumber: Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden RI, 16 Agustus 1983.

rapan tenaga kerja yang tersedia. Sampai dengan tahun 1982/1983, jumlah tenaga kerja yang terserap dalam PMDN sebanyak 1.704.844 orang. Sedangkan pada Penanaman Modal Asing seperti yang terlihat dalam Tabel 6, terserap sebanyak 462.257 orang tenaga kerja di mana terdiri dari 448.547 orang tenaga kerja Indonesia (97%) dan 13.710 tenaga kerja asing. Dalam proyek PMA ini bidang industri juga menyerap paling banyak tenaga kerja. Pada tahun 1982/1983 bidang usaha industri menyerap 13.095 orang tenaga kerja terdiri dari 12.705 orang Indonesia dan 390 orang asing. Pada tahun tersebut bidang usaha industri yang terbanyak menyerap tenaga kerja adalah industri logam, yaitu sebanyak 4.449 orang, terdiri dari 4.303 orang Indonesia dan 145 orang asing. Keadaan ini menunjukkan peningkatan lapangan kerja dalam bidang usaha industri logam apabila dibandingkan dengan tahun-tahun yang lalu. Dari kesemuanya ini, apabila kita ingin membandingkan pula dengan pertambahan penduduk yang bekerja pada kurun waktu tersebut maka jumlah tenaga kerja yang terserap dalam proyek-proyek PMDN dan PMA meliputi 15,5%-nya.

Pengalaman ini menunjukkan bahwa perkembangan usaha produksi memang menjurus ke arah padat modal, juga bidang usaha yang dijangkau PMDN dan PMA memang tidak dan/atau kurang memasuki sektor-sektor yang padat karya seperti sektor informal, sektor industri kecil, sektor jasa perdagangan. Penilaian sementara ahli di bidang ini mengatakan bahwa selama ini belum banyak PMDN dan PMA yang berorientasi kepada ekspor. Keadaan ini terjadi karena salah satu faktor yang menarik untuk investasi di Indonesia justru adalah potensi pasaran dalam negeri yang besar dengan penduduk kurang lebih 157 juta orang.

Ditinjau dari segi ketenagakerjaan, kiranya salah satu masalah yang cukup menarik adalah bagaimana upaya menciptakan mata rantai di antara pencari kerja dengan para pihak swasta. Seperti diketahui tingkat pendidikan tenaga kerja Indonesia pada umumnya masih rendah (88% angkatan kerja berpendidikan SD dan tidak tamat SD). Rendahnya tingkat pendidikan mengakibatkan keterampilannya juga rendah yang pada akhirnya produktivitasnya juga rendah. Dan dari pihak pengusaha pada umumnya walaupun mereka membutuhkan tenaga kerja, maka yang dikehendaki adalah yang benar-benar terampil. Padahal meningkatkan tenaga kerja misalnya melalui magang, belum menjadi suatu kebiasaan bagi pengusaha swasta di Indonesia. Seperti diketahui bahwa magang adalah suatu cara mendidik calon tenaga kerja yang tepat untuk mempersiapkan tenaga kerja yang siap pakai. Oleh karenanya yang diharapkan adalah agar supaya pihak swasta lebih mengulurkan tangannya untuk memberi peluang magang bagi calon tenaga kerja baik bagi mereka sendiri maupun pihak lain.

## Sektor Informal

Dari uraian di atas menjadi jelas bahwa terbatasnya lapangan kerja baik di sektor negara maupun swasta, telah menimbulkan adanya kesenjangan antara jumlah tenaga kerja yang tersedia dengan jumlah kesempatan kerja yang tersedia. Untuk tetap hidup tenaga kerja yang tidak mendapat nafkahnya di sektor formal berusaha di sektor informal.

Berdasarkan uraian di muka maka dapat dilihat bahwa kelebihan tenaga kerja yang kemudian masuk sektor informal meliputi 38,5% dari pertambahan angkatan kerja dalam kurun waktu antara tahun 1971-1980.<sup>6</sup> Hasil penelitian di beberapa kota besar di Jawa juga menguatkan perkiraan ini. Dalam tahun 1978 jumlah seluruh tenaga kerja di sektor informal baik di kota maupun di desa diperkirakan 19 juta orang, dengan asumsi bahwa proporsi untuk tenaga kerja di Jawa dengan luar Jawa adalah sama.<sup>7</sup> Apabila kita dibandingkan dengan keadaan angkatan kerja pada tahun 1978, maka tenaga kerja sektor informal ini meliputi 35,8%. Sehingga cukuplah memadai apabila dikatakan bahwa pada tahun 1980 telah mencapai 38,5%.

Yang menjadi masalah adalah bagaimana mengembangkan sektor informal yang sudah padat karya ini agar mempunyai kesempatan untuk selalu meningkatkan diri sehingga pada akhirnya mampu meningkatkan pendapatannya. Hal ini penting oleh karena pada dasarnya sektor ini timbul karena desakan keperluan mendapat nafkah untuk kehidupan sehari-hari. Sedangkan pada umumnya daya dan kemampuan/keterampilan orang yang berkecimpung di dalamnya rendah. Ditinjau dari segi keindahan dan ketertiban kota seringkali tenaga kerja di sektor informal menimbulkan masalah. Di antaranya adalah para tukang becak dan pedagang kaki lima yang sering mengganggu keindahan dan ketertiban lalu-lintas. Hal ini mengakibatkan mereka mendapat perlakuan yang kurang menyenangkan dari petugas yang berwenang.

## USAHA PENANGGULANGAN

Usaha untuk mengatasi masalah ketenagakerjaan di Indonesia harus perlu dilakukan secara lebih terarah. Usaha meningkatkan pendidikan dan kete-

---

<sup>6</sup>Jumlah pertambahan angkatan kerja dikurangi dengan tenaga kerja di sektor negara yaitu pegawai negeri (14%) dan dalam proyek Pelita (23%), dan di sektor swasta yang meliputi 15,5%.

<sup>7</sup>Hidayat, *Pengembangan Sektor Informal dalam Pembangunan Nasional: Masalah dan Prospek*, Pusat Penelitian Ekonomi dan Sumber Daya Manusia Fakultas Ekonomi Universitas Pajajaran, Bandung, 1978, hal. 56.

Tabel 7

JUMLAH TENAGA KERJA YANG TELAH DILATIH DI BERBAGAI BALAI LATIHAN KERJA,  
1969/70 - 1981/82 (orang)

Jenis Latihan	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	Jumlah
Industri (PLKI)	995	1.142	10.876	7.040	7.855	9.763	10.327	12.797	6.398	10.634	18.011	18.430	17.038	17.454	148.760
Pertanian (PLKP)	334	532	2.700	1.540	1.551	1.699	2.456	2.872	816	3.876	5.288	4.914	3.688	3.084	35.350
Manajemen (PLM)	1.050	1.128	1.450	1.411	1.105	1.805	2.088	1.790	297	2.890	4.083	4.529	3.356	4.188	31.170
Mobile Training Unit (MTU)	—	—	—	1.277	2.715	3.230	3.373	5.945	1.029	6.382	3.370	17.050	25.170	54.600	124.141
Jumlah	2.379	2.802	15.026	11.268	13.226	16.497	18.244	23.404	8.540	23.782	30.752	44.923	49.252	79.326	339.421

*Sumber:* Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden RI setiap tanggal 16 Agustus tahun 1970-1983.

rampilan bagi tenaga kerja baik formal maupun informal mutlak diperlukan. Untuk saat ini pemerintah sangat memegang peranan dalam pengadaan sarana pendidikan tersebut. Investasi pemerintah di bidang tenaga kerja ini telah dilakukan mulai tahun 1978/1979. Sehubungan dengan hal ini pemerintah telah mengadakan latihan-latihan baik bagi pencari kerja maupun yang sudah bekerja, pada Balai Latihan Kerja. Tabel 7 menunjukkan bahwa sampai dengan tahun ke-5 Pelita III tenaga kerja yang dilatih dalam BLK sejumlah 339.421 orang. Di Pusat Latihan Kerja Industri (PLKI) dilatih sebanyak 148.350 orang; di Pusat Latihan Kerja Pertanian (PLKP) sebanyak 35.350 orang; di Pusat Latihan Manajemen (PLM) sebanyak 31.170 orang; sedangkan yang dilatih melalui Mobile Training Unit (MTU) sebanyak 124.144 orang. Pada dasarnya latihan tenaga kerja di sini ditujukan antara lain untuk meningkatkan produktivitas dan menumbuhkan jiwa kewiraswastaan. Untuk skala usaha yang paling kecil adalah di sektor informal, meskipun tidaklah tertutup kemungkinan dari sektor formal merekrut lulusan dari Balai Latihan Kerja ini.

Meskipun demikian usaha pemerintah seperti ini tidak akan mampu memenuhi kebutuhan akan tenaga kerja yang diperlukan karena dana yang tersedia untuk usaha tersebut terbatas. Di lain pihak tenaga kerja di sektor informal sangat membutuhkan fasilitas seperti lokasi atau tempat berusaha yang penyediaannya diharapkan dari pemerintah. Untuk ini diperlukan alokasi dana yang lebih mengarah kepada penyediaan fasilitas tersebut. Meskipun dana telah tersedia, masih diperlukan kecermatan dalam penentuan lokasi berusaha sektor informal ini. Oleh karena banyak pengalaman menunjukkan bahwa pemindahan lokasi berusaha misalnya pedagang kaki lima, kadangkala tidak juga menyelesaikan masalah. Di tempat yang baru sering usaha mereka tidak berjalan dengan baik karena berkurangnya konsumen. Namun juga terlihat usaha yang cukup baik dilakukan oleh aparat yang berwenang misalnya dengan memberikan izin berusaha di halaman-halaman pasar untuk waktu yang ditentukan. Biasanya waktu yang diberikan pada waktu konsumen banyak mengunjungi pasar pada pagi hari. Pada waktu yang telah ditentukan halaman pasar harus sudah bersih dari pedagang-pedagang ini.

## PENUTUP

Melihat kenyataan-kenyataan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pengembangan sektor informal perlu mendapat penanganan yang serius. Kelebihan tenaga kerja yang tidak tertampung di sektor formal pada umumnya langsung masuk ke sektor informal. Pengembangan sektor informal ini harus dilakukan selama sektor formal belum dapat menyediakan

cukup lapangan kerja. Memang tidak selamanya semua tenaga kerja di sektor informal hanya sementara sifatnya. Bagi yang berpendidikan cukup tinggi banyak yang berharap mereka sukses dan dapat mengandalkan hidupnya dari sektor informal dan bahkan apabila mungkin mengubah sendiri statusnya dan ikut dalam deretan sektor formal. Namun bagi yang berpendidikan rendah atau tidak berpendidikan sama sekali, tidak ada pilihan lagi selain menunggu hasil pengembangan sektor informal dan berharap akan meningkat hidupnya.