

# Pembinaan Tenaga Kerja Usia Muda di Pedesaan

Sudarsono HARDJOSOEKARTO\*

''Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.''

(UUD 1945, pasal 27 ayat2)

Kutipan di atas menunjukkan salah satu cita-cita luhur kemerdekaan bangsa Indonesia sejak Proklamasi 17 Agustus 1945. Sesedikitnya ada tiga aspek penting sehubungan dengan perwujudan cita-cita tersebut, yakni (1) banyaknya warga negara yang berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak; (2) masalah ketersediaan pekerjaan dan (3) masalah ukuran tentang penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Membahas ketiga aspek itu tentulah menarik, kendati pun masalahnya cukup luas, pelik dan terkadang merupakan lingkaran setan. Tetapi bangsa yang sadar akan cita-cita dan tantangan nasionalnya senantiasa berupaya agar setiap warga negara mendapatkan haknya sebagai bagian dari nikmat kemerdekaannya.

Itulah sebabnya dalam setiap tahap pembangunan, bidang ketenagakerjaan senantiasa menjadi salah satu perhatian utama. Khususnya dalam Pelita IV, sesuai dengan Garis-Garis Besar Haluan Negara 1983 di bidang tenaga kerja dilakukan perluasan dan pemerataan kesempatan kerja, serta peningkatan mutu dan perlindungan kerja. Di samping itu kebijakan ini diarahkan pula untuk penyaluran, penyebaran dan pemanfaatan tenaga kerja yang lebih baik dengan jalan pembinaan dan peningkatan ketrampilan terutama bagi angkatan kerja usia muda.<sup>1</sup>

---

\* Staf CSIS

<sup>1</sup> Lihat GBHN 1983.

Secara demikian membahas permasalahan ketenagakerjaan dan pilihan kebijakannya penting sekali untuk penentuan kebijakan di masa mendatang. Tulisan ini terutama akan membahas berbagai masalah ketenagakerjaan dan alternatif kebijakan khususnya untuk angkatan kerja usia muda di pedesaan. Dipilihnya tenaga kerja usia muda di pedesaan tidak lain karena ciri-ciri dan lingkungan kasus ini memiliki kekhasan yang menonjol terutama akibat pesatnya pembangunan selama ini. Di pedesaan, khususnya di Jawa, dengan menyempitnya lahan-lahan pertanian, banyak tenaga kerja menganggur maupun setengah menganggur. Sementara itu pendidikan, baik manajerial maupun ketrampilan belum cukup menjangkau mereka, sehingga kualitas ketenagakerjaan pun masih relatif rendah.

## PERMASALAHAN DAN TANTANGAN

Masalah ketenagakerjaan senantiasa tidak terlepas dari masalah kependudukan pada umumnya. Ada kecenderungan yang kurang lebih sama antara kepincangan yang terjadi di dalam masalah kependudukan dengan masalah-masalah ketenagakerjaan.

Masalah kependudukan di Indonesia memiliki ciri tersendiri yang membedakan dengan masalah serupa di negara lain. Antara lain, penyebaran penduduk yang tidak merata dan jumlah absolut penduduk yang tinggi serta kecepatan pertumbuhannya. Dengan penduduk 146 juta orang pada tahun 1980, Indonesia merupakan negara terbesar kelima dalam hal jumlah penduduk setelah RRC, India, Uni Soviet dan Amerika Serikat. Kedudukan ini tentulah tidak berubah, kalau tidak malah meningkat, dalam tahun-tahun mendatang, sehubungan dengan laju pertumbuhan penduduk sebesar 2,34 % per tahun, sementara kepincangan penyebaran penduduk dicerminkan oleh terkumpulnya hampir 2/3 dari penduduk di Jawa dan Madura yang hanya memiliki luas 6,9% dari luas wilayah Indonesia.

Gambaran umum mengenai kependudukan ini pun berlaku untuk masalah ketenagakerjaan dan angkatan kerja. Tenaga kerja Indonesia menyebar dan tumbuh tidak merata dengan pusat di Pulau Jawa dan Madura. Analisa yang cukup menarik mengenai ketenagakerjaan ini telah dilakukan oleh Chris Manning, dkk. dalam bukunya "Analisa Ketenagakerjaan di Indonesia" yang diterbitkan oleh Biro Pusat Statistik (1984).<sup>2</sup> Khususnya untuk bagian 2 Buku I, Diah Widarti menyuguhkan "Analisa Ketenagakerjaan Indonesia Berdasarkan Sensus Penduduk 1971 dan 1980." Beberapa Tabel dalam Sensus Penduduk 1980 menunjukkan bahwa dari 146,7 juta orang penduduk Indonesia, sebanyak 113,9 juta orang atau 77,6 % tinggal di pedesaan,

---

<sup>2</sup> Chris Manning, dkk., *Analisa Ketenagakerjaan Indonesia*, Biro Pusat Statistik, 1984.

kendatipun belakangan arus urbanisasi diduga meningkat cepat, dan tingkat pertumbuhan angkatan kerja (1971 — 1980) di kota (5,7 %) jauh lebih besar daripada di desa (2,1 %). Data tersebut mengisyaratkan bahwa masalah kependudukan, khususnya masalah ketenagakerjaan di pedesaan senantiasa menarik perhatian di masa mendatang. Terlebih lagi dengan makin sempitnya lahan-lahan pertanian, akibat laju pembangunan dan masalah sosial ekonomi lainnya.

Secara umum keadaan angkatan kerja di pedesaan ditunjukkan oleh Tabel 1 tentang Penduduk Desa berumur 10 tahun ke atas dan bekerja menurut golongan umur dan jenis kegiatan.

Tabel 1

PENDUDUK DESA MENURUT GOLONGAN UMUR DAN JENIS  
KEGIATAN 1980

Golongan Umur	Bekerja	Mencari Kerja			Total Angkat- an Kerja
		Pernah Kerja	Belum Pernah Kerja	Total Pen- cari Kerja	
10 — 19	6.610.844	83.100	127.708	210.808	6.821.652
20 — 29	10.866.093	115.279	84.156	199.435	11.065.528
30 — 39	8.848.466	65.201	18.144	83.345	8.931.811
40 +	15.241.622	101.499	22.302	123.801	15.365.423
Tak	4.901	41	122	163	5.064
	41.567.025	365.079	252.310	617.389	42.184.414

*Sumber:* Diolah dari BPS (1984).

Dari Tabel 1 tampak bahwa dari sejumlah 42,2 juta angkatan kerja di desa, 41,6 juta sudah bekerja. Secara demikian tampak bahwa pengangguran di desa tidaklah begitu mengkhawatirkan. Tingkat pencari kerja hanyalah sebesar 1,5 % dari angkatan kerja di desa. Tetapi apakah informasi ini cukup akurat, masih perlu dipertanyakan.

Dibandingkan dengan penduduk kota, tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK) di desa secara jelas menunjukkan perbedaan. TPAK untuk laki-laki di desa (71,2%) ternyata jauh lebih besar dibandingkan wanita untuk wilayah yang sama (35,2%), sementara di kota TPAK tersebut masing-masing adalah 59,1 % dan 24,2 %. Tabel 2 berikut menunjukkan bahwa TPAK untuk kelompok umur (10—14), (15—19) dan (20—24) di desa umumnya jauh lebih tinggi daripada untuk kelompok umur yang sama di kota karena untuk

kelompok umur tersebut penduduk di kota pada umumnya masih mengikuti pendidikan, sedangkan di desa mereka sudah bekerja. Hal ini berarti pula bahwa banyak tenaga kerja di desa yang secara dini memasuki lapangan kerja tanpa melewati proses pendidikan terlebih dahulu.

Tabel 2

TINGKAT PARTISIPASI ANGKATAN KERJA MENURUT  
UMUR & JENIS KELAMIN

Umur	Kota		Desa	
	L	P	L	P
10—14	3,3	4,3	15,6	11,0
15—19	25,6	21,7	55,7	34,9
20—24	65,9	27,6	85,0	36,4
25—29	88,4	28,7	93,7	38,4
30—34	94,4	29,9	95,3	42,3
35—39	95,6	32,4	95,6	45,4
40—44	94,9	36,4	95,1	48,4
45—49	92,2	36,2	94,5	49,5
50—54	83,6	34,0	91,7	47,0
55—59	70,5	29,1	88,3	43,9
60—64	59,9	23,8	80,5	35,0
60 +	37,2	13,2	56,8	20,4
Segala Umur	59,1	24,2	71,2	35,2

Sumber: Diah Widarti (1984).

Sehubungan dengan beragamnya pengertian penganggur, dapat dikenal berbagai angka pengangguran dan karena itu menyebabkan perbedaan interpretasi.<sup>3</sup> Angka pengangguran terbuka menunjukkan besaran persentase pencari kerja terhadap jumlah angkatan kerja. Bila hanya diperhatikan angka pengangguran terbuka maka profil ketenagakerjaan di desa ternyata tidak lebih buruk bila dibandingkan dengan yang di kota. Tingkat pengangguran terbuka di desa untuk laki-laki adalah 1,0 % dan perempuan 2,1% sedangkan tingkat pengangguran terbuka di kota masing-masing adalah 2,7 % untuk laki-laki dan 3,0 % untuk perempuan. Tetapi bila diperhatikan dimensi-dimensi lain seperti setengah menganggur dan tingkat pemanfaatan kurang, gambaran tersebut akan menjadi lain.

<sup>3</sup> Pembahasan yang lebih lengkap lihat *ibid*, hal. 84.

Tingkat pemanfaatan kurang bisa terjadi karena pengangguran terbuka, setengah menganggur karena rendahnya jam kerja dan produktivitas yang rendah karena lamanya jam kerja. Ternyata tingkat pemanfaatan kurang sebesar 9,6% untuk desa, adalah lebih besar daripada untuk kota (6,9%). Hal ini disebabkan oleh perbedaan sifat dan struktur perekonomian di desa dan di kota. Pada umumnya tingkat upah di desa relatif rendah dan di samping itu di wilayah ini masih besar kemungkinan membagi kegiatan (*sharing activity*). Sebaliknya lebih besarnya sektor formal di kota menyebabkan angka pengangguran relatif lebih besar daripada di desa, sementara tingkat pemanfaatan kurang di kota, relatif lebih kecil daripada di desa.

Profil ketenagakerjaan di desa dapat pula digambarkan melalui penyebarannya dalam berbagai lapangan pekerjaan. Ternyata sebagian besar yaitu 67,2 %, tenaga kerja di desa bekerja dalam sektor A (*agriculture*) yang meliputi perkebunan, usaha tani rakyat, peternakan, pelayanan pertanian, perburuan, kehutanan, penebangan hutan dan perikanan. Lapangan pekerjaan kedua adalah sektor S (*services*) sebesar 21,4 % yang meliputi perdagangan, angkutan, keuangan dan jasa lainnya. Sektor M (*manufacture*) menempati urutan ketiga sebesar 11,4 % yang meliputi pertambangan, industri, listrik/air/gas dan bangunan.

Yang menarik adalah perubahan yang terjadi selama 10 tahun periode 1971 — 1980. Selama ini industrialisasi telah menjadi bagian penting dari strategi pembangunan nasional. Hal ini berakibat pula terhadap mobilitas tenaga kerja. Selama periode tersebut telah terjadi penurunan angka relatif di sektor A menjadi 56,3 % sementara kenaikan untuk sektor S menjadi 30,4 % dan sektor M menjadi 13,2 %. Kenaikan ini ternyata cukup menonjol untuk sektor S dibandingkan sektor M. Hal ini menunjukkan bahwa kendatipun banyak tenaga kerja yang meninggalkan sektor pertanian, mereka mengalami kesulitan untuk memasuki sektor modern (*manufacture*) dan lebih mudah memasuki sektor S (angkutan dan jasa-jasa) terutama sektor informal yang umumnya berproduktivitas rendah.<sup>1</sup> Salah satu sebabnya adalah tidak dimilikinya ketrampilan oleh tenaga kerja tersebut.

Apabila tenaga kerja tersebut digolongkan menurut umur, khususnya untuk tenaga kerja usia muda, maka tidak ditemukan perubahan yang berarti selama dekade tersebut seperti tercermin pada Tabel 3, kecuali adanya kecenderungan menurun dari persentase golongan umur (10—14) dalam semua sektor. Hal ini mungkin disebabkan oleh meningkatnya kesadaran masyarakat desa tentang pendidikan, sehingga mereka lebih senang menyekolahkan anaknya yang berumur 10—14 tahun daripada mempekerjakannya.

Tabel 3

## PERSENTASE TENAGA KERJA USIA MUDA DI DESA

Lapangan Pekerjaan	10 — 14		15 — 19		20 — 24		25 — 29	
	1971	1980	1971	1980	1971	1980	1971	1980
<i>Laki-laki</i>								
A	5,6	4,8	11,3	11,3	9,4	11,8	12,3	12,8
M	2,7	2,3	11,7	12,5	11,6	16,5	13,7	19,9
S	2,0	1,8	7,2	7,8	10,3	14,0	15,2	16,9
<i>Perempuan</i>								
A	6,8	5,3	12,9	13,3	10,4	16,6	12,9	11,3
M	7,7	6,1	16,1	19,5	11,8	16,0	12,6	12,3
S	3,4	3,2	9,3	10,8	9,9	12,9	12,6	12,5

Yang menarik dari penyebaran penduduk desa berdasarkan tingkat pendidikan dan lapangan pekerjaan utama adalah kecenderungan diserapnya tenaga kerja tak berpendidikan di sektor pertanian seperti tampak pada Tabel 4 berikut.

Tabel 4

PERSENTASE TINGKAT PENDIDIKAN  
MENURUT LAPANGAN PEKERJAAN, 1980

Lapangan Kerja	<SD	SD	SMTP		SMTA		Akademi	Univ.	Total
			Umum	Kejuruan	Umum	Kejuruan			
A 1. Pertanian	71,7	61,2	43,0	32,4	26,2	12,1	9,5	11,6	66,8
M 2. Pertambangan	0,6	0,7	0,9	0,9	1,2	0,7	0,9	1,3	0,7
3. Industri	7,8	8,6	8,4	8,7	7,8	4,5	4,8	4,4	7,9
4. Listrik	0,03	0,1	0,2	0,4	0,2	0,4	0,6	0,4	0,1
5. Bangunan	2,3	3,8	3,4	5,2	2,6	1,9	1,1	1,3	2,7
Total M	10,8	13,2	12,9	15,2	11,9	7,6	7,5	7,4	
S 6. Perdagangan	10,0	11,5	12,2	9,8	9,0	3,8	4,0	3,8	10,2
7. Angkutan	1,3	2,9	5,2	4,3	3,4	1,7	1,9	0,9	1,8
8. Keuangan	0,1	0,3	1,1	0,9	2,7	1,2	1,8	1,2	0,2
9. Jasa	5,5	10,2	24,7	36,6	45,8	72,9	74,4	74,2	9,1
Total S	16,8	24,9	43,3	51,6	61,0	79,6	82,1	80,2	
Lain-lain Tak Terjawab	0,5	0,6	0,8	0,7	0,9	0,6	0,9	0,8	0,6

Dari tabel tersebut tampak bahwa semakin tinggi tingkat pendidikan yang dapat dicapai semakin kecil kemungkinan bekerja di sektor pertanian dan manufaktur, tapi sebaliknya untuk sektor jasa. Tenaga kerja lulusan SMTP umum dan kejuruan pada umumnya bekerja pada sektor jasa, perdagangan dan pengangkutan. Dapat diperkirakan bahwa tenaga kerja golongan ini belum banyak dibekali dengan ketrampilan yang memadai. Karenanya, bila usaha akan dilakukan untuk meningkatkan ketrampilan tenaga kerja usia muda di desa kiranya dapat diarahkan pada bidang-bidang jasa tersebut.

Penyajian berbagai data di atas kiranya dapat menggambarkan profil umum tenaga kerja di pedesaan. Kendatipun tingkat partisipasi angkatan kerja cukup tinggi, umumnya tenaga kerja di desa berproduktivitas rendah dengan upah yang rendah, yang ditunjukkan oleh tingkat pemanfaatan kurang yang tinggi. Sektor jasa merupakan sektor terpenting setelah pertanian dan akan menjadi lebih penting di masa mendatang. Sebaliknya daya tampung ketenagakerjaan sektor manufaktur belum begitu besar, tidak hanya di desa, tetapi juga di kota.

Atas dasar yang dikemukakan di atas dalam jangka pendek, program pembinaan tenaga kerja usia muda perlu diarahkan pada bidang ketrampilan di sektor S. Apakah dalam jangka panjang sektor manufaktur akan menjadi pilihan yang tepat, dan karena itu pembinaan tenaga kerja usia muda diarahkan untuk sektor ini, masih tergantung dari pertumbuhan sektor ini di masa mendatang.

## SKEMA PEMBINAAN TENAGA KERJA

Pada prinsipnya pembinaan tenaga kerja ditujukan pada kuantitas dan kualitas tenaga kerja. Aspek kuantitas saja tanpa memperhatikan faktor yang lain tidaklah menjadi persoalan berat bagi ketenagakerjaan di Indonesia. Banyaknya tingkat pengangguran maupun setengah menganggur menandakan bahwa secara kuantitas tenaga kerja di Indonesia cukup dan bahkan berlebihan. Sayangnya, untuk setiap bidang pekerjaan tertentu diperlukan kualitas tenaga kerja tertentu, sehingga timbul persoalan pembinaan tenaga kerja.

Di lain pihak, meningkatnya kualitas tenaga kerja dapat meningkatkan produktivitas tenaga kerja yang bersangkutan. Pendapatan dan daya beli pun akan meningkat. Kalau yang menjadi sasaran adalah tenaga kerja usia muda di pedesaan, maka pembinaan terhadap mereka diharapkan akan meningkatkan daya beli masyarakat pedesaan.

Meningkatnya daya beli berarti pasar yang baik bagi sektor-sektor produksi. Di samping itu, ketersediaan tenaga kerja yang berkualitas memungkinkan sektor-sektor produksi mendapatkan tenaga kerja yang sesuai dengan kualifikasinya.

Ekspose ini sesedikitnya menunjukkan bahwa pembinaan tenaga kerja secara langsung maupun tidak langsung berdampak positif bagi sektor-sektor produksi. Oleh sebab itu, yang disebut terakhir pun mempunyai tanggung jawab dalam pembinaan tenaga kerja. Tentu saja hal ini berbeda dengan mitos yang berkembang selama ini bahwa hanya pemerintahlah yang berkewajiban dalam pembinaan tenaga kerja. Mitos ini barangkali didasarkan pada alasan ketersediaan sarana, personalia, kelembagaan maupun pembiayaan yang dimiliki oleh pemerintah.

Yang dimaksud dengan sektor-sektor produksi di sini dapat berupa Badan Usaha Milik Negara, Perusahaan Swasta maupun Koperasi. Mereka inilah, bersama pemerintah yang seharusnya melakukan pembinaan tenaga kerja dalam skema yang terkoordinasikan. Jika selama ini pembinaan tenaga kerja seperti melalui Balai Latihan Kerja Industri hanya didukung oleh pemerintah, maka berdasarkan argumen di atas dapat dilibatkan ketiga sektor produksi tersebut. Baik BUMN, perusahaan swasta maupun koperasi bersama-sama mendukung penyelenggaraan pembinaan tenaga kerja yang dilakukan Pemerintah. Di samping itu dapat pula dikembangkan skema yang lain, di mana masing-masing sektor mengembangkan program pembinaan tenaga kerja secara sendiri. Program ini hendaknya bersifat *imperatif* bagi seluruh sektor produksi, sejalan dengan pesan dalam pasal 27 ayat 2 UUD 1945 sebagaimana yang dikutip di atas, bahwa pembinaan tenaga kerja merupakan kewajiban seluruh masyarakat.

Bila pembinaan akan ditujukan pada tenaga kerja usia muda di pedesaan, maka sesuai dengan pembahasan sebelumnya akan lebih relevan bila ditujukan pada sektor S (jasa-jasa) daripada sektor A (pertanian) maupun sektor M (industri).

Sektor-sektor jasa di pedesaan umumnya meliputi bidang kegiatan: pengangkutan dan perhubungan, perdagangan dan jasa-jasa lainnya. Sektor pengangkutan semakin penting sehubungan dengan perbaikan sarana jalan dan perhubungan lainnya. Tidak mengherankan bila sektor ini semakin besar serapan ketenagakerjaannya. Pembinaan tenaga kerja di bidang ini dapat dikembangkan, meliputi ketrampilan mengemudi, perbengkelan, dan sebagainya.

Sektor perdagangan dalam pengertian ini dikelompokkan dalam sektor S. Kiranya terdapat banyak sektor perdagangan yang dapat dikembangkan di pedesaan. Pembinaan tenaga kerja usia muda dalam bidang ini misalnya dapat meliputi pengetahuan dasar perdagangan, administrasi, manajemen, pemasaran, dan sebagainya. Secara demikian pendidikan kewiraswastaan bagi tenaga kerja usia muda di pedesaan menjadi bagian yang penting dari program yang diuraikan tersebut di atas.

Akhirnya, pesan utama pembahasan ini tidak lain adalah bahwa pembinaan tenaga kerja khususnya usia muda di pedesaan menjadi tanggung jawab semua pihak, baik pemerintah, BUMN, swasta maupun koperasi. Menciptakan mekanisme pembinaan tenaga kerja secara bersama adalah kebutuhan mendesak.