

**DIMENSI KUALITATIF  
KEBERHASILAN PERLUASAN KESEMPATAN KERJA**

**Haryo Kuncoro**

Mahasiswa Universitas Gadjah Mada

***ABSTRACT***

*People argue that employment is concerned with the numerical matters. This is because any discussion about employment problems always refers to the quantitative data such as labor force, employment opportunities, and the most important figure is open unemployment rate. Therefore, the employment problems are presumably identical to create the jobs widely. However, stressing merely on the quantitative aspects is quite risky to understand the employment problems completely.*

*This article attempts to identify some qualitative aspects in evaluating the success of the jobs creation. Based on the conceptual analysis proposed, we concluded that creating the jobs as much as possible is necessary condition but not sufficient to achieve the goals of economic development. It means that the government should consider not only the quantitative aspects but also the qualitative aspects. Indeed, the employment is one of the greatest obstacles for any government in the world.*

**PENDAHULUAN**

Setiap pembicaraan mengenai ketenagakerjaan pasti menyangkut penduduk karena penduduk adalah sumber tenaga kerja. Khusus mengenai Indonesia, masalah kependudukan timbul dalam bentuk jumlahnya yang besar, laju pertumbuhannya yang relatif tinggi, komposisinya yang kurang menguntungkan, dan distribusinya yang sangat timpang (Soelistyo dkk.,1983: 53).

Sensus penduduk 1990 menunjukkan jumlah penduduk Indonesia sebesar 179 juta jiwa dan meningkat menjadi 195 juta pada tahun 1995. Situasi ini menunjukkan tingkat pertumbuhan yang masih relatif tinggi meski-pun sudah menampakkan gejala penurunan. Pertumbuhan penduduk selama periode 1971-1980 rata-rata sebesar 2,32,

menurun menjadi 1,98 persen pada periode 1980-1990, dan menurun lagi hingga mencapai 1,66 persen pertahun pada 1990-1995. Diharapkan angka pertumbuhan penduduk sampai dengan tahun 2000 tidak lebih tinggi dari dasawarsa sebelumnya.

Jumlah dan laju pertumbuhan penduduk yang relatif tinggi ini tercermin pula pada angkatan kerja (labor force), yaitu penduduk berusia 10 tahun ke atas yang bekerja atau mencari pekerjaan. Selama periode 1990-1995 angkatan kerja bertambah sebesar 12,4 juta orang, dari 74 juta pada tahun 1990 meningkat menjadi 86,4 juta orang pada lima tahun berikutnya. Ini berarti tingkat pertumbuhan angkatan kerja mencapai rata-rata 3,95 persen pertahun jauh di atas laju pertumbuhan penduduk.

Ditinjau dari partisipasinya, selama periode yang sama tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK) relatif tidak mengalami peningkatan yang signifikan. TPAK pada tahun 1990 mencapai 54,7 persen dan 56,6 persen pada tahun 1995. Dengan demikian, pertumbuhan angkatan kerja setinggi 3,95 persen tersebut dikontribusikan sepertiganya oleh hasrat penduduk untuk berperan serta dalam kegiatan ekonomi, dan duapertiga sisanya disebabkan karena pergeseran umur angkatan kerja itu sendiri.

Laju pertumbuhan angkatan kerja yang tinggi tersebut membawa akibat yang sangat berat pada penyediaan kesempatan kerja. Kesempatan kerja harus tumbuh paling sedikit 3,95 persen agar dapat menampung tambahan angkatan kerja baru yang masuk pasar kerja. Di lain pihak angkatan kerja yang masuk pada tahun-tahun sebelumnya belum semuanya memperoleh lapangan pekerjaan. Jika tidak demikian, angkatan kerja baru tersebut hanya akan menambah jumlah pengangguran yang telah mencapai 3,2 persen pada tahun 1990 dan 7,2 persen pada tahun 1995. Dan beban pengangguran ini akan semakin bertambah berat lagi apabila dipertimbangkan kenyataan bahwa kesempatan kerja tidak selalu dapat terjelma menjadi penyerapan tenaga kerja dan tenaga kerja yang terserap dapat mempunyai lebih dari satu pekerjaan (Pasay dan Taufik, 1990:215).

### **PARADOKS ANGKA**

Uraian di atas mengindikasikan bahwa ketenagakerjaan adalah masalah angka, yaitu ketidakseimbangan antara pencari kerja dengan kesempatan kerja yang tersedia. Angka-angka angkatan kerja dan kesempatan kerja memang sangat penting disajikan untuk menunjukkan betapa gawatnya masalah ketenagakerjaan yang dihadapi. Angka

dan data dapat merangkum perkembangan masalah ketenagakerjaan yang kompleks secara ringkas. Dengan nilainya yang absolut, angka merupakan bentuk informasi yang paling mudah untuk diperbandingkan apakah terjadi peningkatan atau penurunan intensitas permasalahan. Walaupun demikian, penekanan yang terlalu besar pada aspek kuantitatif ini juga mempunyai resiko dengan apa yang disebut "paradoks angka" dalam memahami persoalan ketenagakerjaan yang sebenarnya.

Pertama, tidak semua orang dapat memahami angka statistik dan data kuantitatif ketenagakerjaan. Masalah ini lebih serius daripada soal buta huruf (illiteracy) di negara semaju apapun, hingga ada istilah buta angka (innumeracy) dalam dunia komunikasi. Hal seperti ini disebabkan karena bukan hanya bakat dan kegemaran berangka yang memang tidak dimiliki oleh semua orang tetapi juga kemampuan untuk mencerna dan memahami makna yang terkandung di balik angka-angka ketenagakerjaan itu secara proporsional. Terlebih lagi apabila persoalan tersebut menyangkut jumlah yang begitu besar, yang berada di luar bidang pengalaman seseorang. Akibatnya jumlah yang besar tersebut sering diberi bobot yang tidak proporsional serta dibanggakan di luar konteks. Angka kesempatan kerja yang besar dianggap sebagai suatu keberhasilan, dan sebaliknya angka penyerapan tenaga kerja yang kecil dianggap sebagai satu kegagalan.

Berkaitan dengan itu, yang kedua adalah bahwa penekanan yang berlebihan pada angka dapat mengalihkan perhatian dari luasnya permasalahan secara kualitatif. Orang sering lupa bahwa usaha kuantitatif saja tidak akan pernah mencukupi dalam memecahkan problema ketenagakerjaan yang dihadapi. Artinya penanggulangan pengangguran tidak secara otomatis memecahkan persoalan kualitatif ketenagakerjaan. Bagaimanapun berhasilnya perluasan kesempatan kerja sampai pada tingkat yang optimal sehingga tidak ada seorangpun yang menganggur, pada kenyataannya masalah ketenagakerjaan belum dapat dianggap selesai.

Sementara belum tercapai langkah-langkah yang tertuju pada aspek kuantitatif, persoalan kualitatif juga menuntut pemecahan sesegera mungkin. Mengingat masalah ketenagakerjaan tidak mungkin terpecahkan dengan semata-mata mendasarkan diri dari segi kuantitas maka upaya perluasan kesempatan secara kuantitatif kerja perlu diharmonisasikan dengan mengacu kepada pendekatan kualitatif untuk mengeliminasi atau setidaknya mengurangi beban ketenagakerjaan di masa mendatang.

Agar supaya masalah ketenagakerjaan dapat diletakkan pada proporsinya, ketidakseimbangan antara pencari kerja dengan kesempatan kerja perlu dilihat pula secara kualitatif. Hal ini berarti bahwa dalam analisisnya penyerapan tenaga kerja tidak lagi dilihat hanya sebagai besaran agregat dan himpunan demografis semata-mata, tetapi dilihat dari keseluruhan dimensinya secara utuh. Beberapa sub bab berikut mencoba mengidentifikasi dimensi kualitatif yang lazim dipergunakan untuk mengukur keber-hasilan program perluasan kesempatan kerja.

## **SEKTORAL**

Kriteria sektoral merupakan aspek kualitatif yang pertama diajukan mengingat postulat teoritis yang melatarbelakanginya. Dalam teori ekonomi mikro disebutkan bahwa permintaan suatu input (dalam hal ini adalah tenaga kerja) merupakan permintaan turunan (*derived demand*). Sedangkan permintaan induknya adalah permintaan terhadap output yang dihasilkan oleh suatu kegiatan ekonomi. Atas dasar kerangka pemikiran ini kesempatan kerja harus dikaitkan dengan kegiatan produksi di masing-masing sektor ekonomi.

Kesempatan kerja sektoral (*sectoral employment*) menunjukkan jumlah tenaga kerja yang terserap oleh masing-masing sektor ekonomi. Penggolongan sektor-sektor ekonomi pada umumnya mengikuti klasifikasi inter-nasional ISIC (*International Standard Industrial Classification on All Economic Activities*) yaitu:

- I. Primer:
  - (1). Sektor pertanian
- II. Sekunder:
  - (2). Sektor pertambangan dan penggalian
  - (3). Sektor industri
  - (4). Sektor listrik, air, dan gas
  - (5). Sektor bangunan/konstruksi
- III. Tersier:
  - (6). Sektor perhubungan dan komunikasi
  - (7). Sektor perdagangan, restoran, dan perhotelan
  - (8). Sektor lembaga keuangan dan perbankan
  - (9). Sektor pemerintahan, pertahanan, dan sektor jasa-jasa lain.

Peta sektoral tersebut dapat diperinci lebih lanjut ke dalam sub-sub sektor yang berada di bawah cakupannya. Pertanian, misalnya, dapat dipecah lagi menjadi sub sektor tanaman pangan, perkebunan, perikanan, peternakan, dan kehutanan. Semakin terperinci sub sektornya akan semakin jelas sifat dari konsep derived demand tersebut. Kesesuaian sifat derived demand pada sub sektor satu belum tentu berlaku pada sub sektor yang lain.

Konsekuensi dari konsep derived demand tersebut maka distribusi penduduk yang bekerja menurut lapangan pekerjaan biasanya dipakai sebagai salah satu ukuran untuk melihat potensi sektor perekonomian dalam menyerap tenaga kerja. Selain itu, indikator tersebut juga biasa digunakan sebagai ukuran untuk menunjukkan struktur perekonomian. Pada umumnya di negara-negara sedang berkembang, tenaga kerja yang terserap di sektor primer mencapai proporsi yang masih tinggi. Sebaliknya di negara-negara yang sudah maju, proporsi penduduk yang bekerja di sektor tersebut sudah relatif kecil.

Berdasarkan kriteria sektoral ini dapat diajukan sebuah pedoman bahwa semakin banyak tenaga kerja yang terserap di sektor-sektor sekunder dan tersier semakin menunjukkan pergeseran struktural. Oleh karena itu, konsentrasi penyerapan tenaga kerja baik secara absolut maupun relatif di sektor pertanian menjadi kurang bermakna bila ditinjau dari sisi transformasi struktural.

### **STATUS HUBUNGAN KERJA**

Aspek kualitatif kedua menyangkut status hubungan kerja. Status hubungan kerja (employment status) memberikan gambaran tentang kedudukan tenaga kerja sektoral yang terserap. Berdasarkan status ini tenaga kerja yang terserap di masing-masing sektor ekonomi di atas dapat dikategorikan lebih rinci lagi ke dalam 5 kelompok sebagai berikut:

- (1) Majikan (employer)
- (2) Buruh (employee)
- (3) Pekerja mandiri (self employed)
- (4) Pekerja mandiri dengan dibantu oleh anggota rumah tangga (self employed assisted by temporary help/family workers)
- (5) Pekerja keluarga yang tak dibayar (unpaid family workers)

Dua kategori teratas dikatakan berstatus formal dan tiga kelompok terakhir disebut sebagai informal. Dari 5 penggolongan di atas terlihat jelas sifat kemandirian dari status informal. Di sektor apapun lapangan usaha berada sejauh mempekerjakan tenaga kerja dengan 3 kualifikasi tersebut di atas maka dikatakan sebagai informal. Oleh karena itu, isektor formal dan informal (walaupun sudah salah kaprah selalu diawali dengan kata "sektor") seyogyanya dipahami sebagai status hubungan kerja dan bukan sektoralnya itu sendiri yang menyerap tenaga kerja.

Dibandingkan dengan kesempatan kerja sektoral, distribusi kesempatan kerja atas dasar status hubungan kerja ini lebih mampu menggambarkan peta produktivitas. Biasanya status hubungan kerja yang bersifat informal dihubungkan dengan rendahnya produktivitas. Sebaliknya sektor formal dihubungkan dengan tingkat produktivitas yang relatif lebih tinggi. Atas dasar kriteria status hubungan kerja ini dapat diajukan rumusan bahwa semakin banyak kesempatan kerja formal yang berhasil diciptakan adalah semakin dikehendaki.

### **JAM KERJA**

Peta produktivitas di atas akan lebih jelas lagi apabila dikaitkan dengan jumlah jam kerja (working hours) yang dicurahkan. Produktivitas yang lebih tinggi diyakini karena pencurahan jam kerja yang lebih banyak (full utilization), sementara produktivitas yang lebih rendah disebabkan karena penggunaan tenaga kerja yang tidak penuh (underutilization). Mengikuti klasifikasi jam kerja, tenaga kerja yang terserap dapat digolongkan sebagai berikut:

- (1). 0 (sementara tidak bekerja)
- (2). 1-9
- (3). 10-24
- (4). 25-34
- (5). 35-44
- (6). 45-59
- (7). lebih dari 60

Penggolongan tersebut merupakan akibat logis dari defmisi yang diacu. Konsep "bekerja" yang digunakan di Indonesia adalah setiap kegiatan atau membantu kegiatan yang ditu-jukan untuk mencari/menambah penghasilan/ keuntungan yang

dilakukan minimal selama 1 jam dalam satu minggu. Atas dasar ini jumlah penduduk yang tergolong "bekerja" menjadi relatif tinggi. Secara simetris angka pengangguran terbuka (open unemployment) menjadi relatif rendah.

Secara metodologis konsep tersebut mengandung banyak kelemahan, khususnya mengenai intensitas kontribusi tenaga kerja yang bersangkutan dalam proses produksi. Secara internasional kesempatan kerja dianggap penuh apabila tenaga kerja bekerja minimal selama 40 jam atau setidaknya-tidaknya 35 jam dalam satu minggu. Jumlah jam kerja standar ini sekaligus dipakai sebagai indikator keberhasilan kualitatifnya. Berdasarkan patokan ini dapat dihitung ekuivalensi pekerja penuh. Demikian pula, luasnya setengah pengangguran dapat dihitung dengan metode yang sama. Jadi, tantangan perluasan kesempatan kerja tidak hanya dihadapkan kepada pengangguran terbuka tetapi juga oleh jumlah orang yang bekerja di bawah jam kerja normid (pengangguran terselubung).

## **PENDIDIKAN**

Peta produktivitas tersebut dapat ditelusuri lebih dalam lagi dengan memasukkan beberapa kriteria tambahan seperti perbedaan tingkat pendidikan. Apabila tingkat pendidikan dapat dijadikan sebagai proksi yang cukup represen-tatif bagi kualitas tenaga kerja maka semakin tinggi tingkat pendidikan yang ditamatkan tenaga kerja akan semakin tinggi produktivitasnya. Dengan sendirinya semakin besar penyerapan tenaga kerja dengan bekal tingkat pendidikan yang lebih tinggi akan semakin prospektif. Jenjang pendidikan formal yang dipakai di Indonesia adalah:

- (1). Tidak/belum pernah sekolah
- (2). Tidak/belum tamat Sekolah Dasar
- (3). Sekolah Dasar
- (4). Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama
  - Umum
  - Kejuruan
- (5). Sekolah Lanjutan Tingkat Atas
  - Umum
  - Kejuruan
- (6). Diploma

- Diploma I/II
- Diploma III/IV

(7). Universitas

- Strata I
- Strata II
- Strata III

Apabila profil jenjang pendidikan ini dilengkapi dengan jenis pendidikan akan memberikan manfaat yang sangat besar bagi arah penyusunan kebijaksanaan perencanaan, pengembangan, pendidikan, dan latihan bagi tenaga kerja. Jenis pendidikan dapat dibagi menjadi dua kelompok besar, yaitu eksakta dan non eksakta. Kelompok non eksakta terdiri dari ilmu-ilmu sosial dan humaniora. Masing-masing kelompok dapat diperinci lebih lanjut sampai pada tingkat program studi.

Selanjutnya untuk mengetahui lebih jauh tentang relevansi suatu program studi terhadap pasar kerja perlu dilakukan satu survey khusus yang antara lain menanyakan lamanya masa tunggu sebelum memperoleh pekerjaan. Bila masa tunggu mencerminkan intensitas permintaan tenaga kerja, maka semakin lama masa tunggu semakin kuat fungsinya sebagai indikator kurang relevannya program studi termaksud. Sebaliknya semakin pendek masa tunggu semakin tinggi relevansi program studi yang bersangkutan dengan pasar kerja.

## **JENIS JABATAN**

Tingkat pendidikan tampaknya tidak selalu identik dengan kualitas/kemampuan tenaga kerja. Banyak tenaga kerja dengan tingkat pendidikan tertentu tidak memperoleh kesempatan kerja akibat ketidaksesuaian kemampuan yang dipersyaratkan. Sebaliknya pada jenjang pendidikan yang lain terjadi kekurangan tenaga kerja. Akibatnya tenaga kerja dengan tingkat pendidikan yang lebih tinggi terpaksa mau bekerja pada pekerjaan-pekerjaan yang seharusnya menghendaki tingkat pendidikan yang lebih rendah. Oleh karenanya, penyerapan tenaga kerja dengan tingkat pendidikan yang tinggi belum tentu menunjukkan performa yang lebih baik apabila tidak sesuai dengan jenis (tugas pokok) perkerjaan di masing-masing sektor. Penggolongan jenis jabatan pada umumnya mengikuti klasifikasi ISCO {International Standard Classification of Occupation) yaitu:



- (1). Profesional
- (2). Manajerial
- (3). Administrasi
- (4). Pekerja penjualan
- (5). Klerikal
- (6). Pekerja pertanian
- (7). Pekerja produksi

Pada umumnya jenis-jenis jabatan profesional dan manajerial mensyaratkan tingkat pendidikan tinggi. Sementara jenis jabatan administratif dan klerikal umumnya lebih banyak menuntut tingkat pendidikan kejuruan baik untuk level junior dari tingkat SLTA maupun untuk level madya dari program diploma. Sedangkan jenis jabatan lainnya kurang menuntut kualifikasi tingkat pendidikan tertentu.

Ketidaksesuaian antara tingkat pendidikan dan jenis jabatan menuntut perubahan-perubahan mendasar pada dunia pendidikan. Barangkali konsep "link and match" yang pernah diajukan ada baiknya didefinisi ulang yang disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi. Kesemuanya ini ditujukan untuk menghilangkan gap antara output dunia pendidikan dengan kebutuhan dunia usaha akan tenaga trampil dan siap pakai.

## **USIA**

Seperti telah disinggung pada bagian pendahuluan, permasalahan ketenagakerjaan berasal dari sumber pokok penduduk usia kerja. Untuk Indonesia batas usia kerja adalah 10 tahun. Akan tetapi secara internasional batas bawah ini lebih tinggi lagi yaitu 15 tahun. Diharapkan mereka yang berusia di bawah 10 tahun bisa memperoleh pendidikan dasar yang mencukupi.

Berdasarkan definisi usia kerja di atas tidak mengherankan apabila penduduk dengan usia 10-14 tahun termasuk sebagai pekerja. Penggunaan tenaga kerja anak (child labor) ini sering menimbulkan masalah berkaitan dengan eksploitasi anak dan lingkungan kerja yang membahayakan. Kendati demikian, sistem budaya yang dianut masyarakat Indonesia pada umumnya mendukung pekerja anak sebagai bagian dari pendidikan. Sebagian besar pekerja anak di Indonesia dipekerjakan sebagai pekerja

tak dibayar untuk membantu usaha orang tuanya. Penggolongan usia pekerja secara garis besar dapat dikelompokkan sebagai berikut:

(1). Anak: 10-14

(2). Muda: 15-24

(3). Prima: 25-54

(4). Senior: lebih dari 55

Penduduk usia kerja mempunyai batas bawah (yaitu 10 atau 15 tahun) namun tidak mempunyai batas atas karena sementara yang bersangkutan masih kuat secara fisik dan kesempatan kerja masih tersedia adalah hak asasi manusia apabila seseorang memilih untuk tetap aktif secara ekonomis. Di berbagai sektor memang berlaku apa yang disebut sebagai compulsory retirement dan bukannya early compulsory retirement untuk mengendorkan persaingan di pasar kerja. Walaupun faktor usia ini tidak selalu berjalan seiring dengan pengalaman, penggunaan tenaga kerja senior ini dalam batas-batas tertentu masih menguntungkan untuk jangka waktu yang sangat pendek khususnya untuk misi pengkaderan.

Mengikuti klasifikasi usia kerja di atas, diharapkan tenaga kerja yang terserap lebih dominan pada kelompok usia muda dan prima. Tenaga kerja usia muda sangat potensial dikembangkan untuk proyeksi jangka panjang dengan tambahan pendidikan dan latihan yang berkesinambungan. Sementara tenaga kerja usia prima dapat dimanfaatkan dengan kapa-sitas penuh untuk kepentingan jangka pendek dan menengah. Dengan memperhatikan perspektif rentang waktu ini penyerapan tenaga kerja menurut usia kerja dapat ditentukan sesuai dengan proporsi kebutuhannya.

### **JENIS KELAMIN**

Pada jenis-jenis jabatan tertentu ada pentingnya pula memperhatikan gender antara tenaga kerja pria dan wanita agar tercapai kinerja produktivitas seperti yang diharapkan (Sudarsono, 1994). Sesuai dengan kodratnya, pada umumnya tenaga kerja wanita lebih tekun, teliti, dan sabar sehingga lebih berdayaguna untuk melakukan tugas-tugas adminis-tratif, pekerja penjualan, dan klerika) dibandingkan dengan pekerja pria. Sebaliknya tenaga kerja pria lebih strategis untuk melakukan tugas-tugas manajerial yang menuntut wawasan integral. Untuk jabatan-jabatan lainnya memang

tidak mensyaratkan kekhususan gender, dalam arti bisa dilakukan baik oleh tenaga kerja pria maupun wanita.

Kriteria jenis kelamin untuk menilai ke-berhasilan perluasan kesempatan kerja ini sangat sulit ditentukan secara defuitif. Hal ini sering dihubungkan dengan masalah diskri-minasi dan tuntutan emansipasi peranan wanita. Kaidah ini sangat situasional dan bahkan kasuistik sehingga tidak bisa digeneralisasikan untuk setiap usia, jenis jabatan, dan sektor. Pada prinsipnya kriteria penempatan pekerja pria-wanita tergantung pada personal masing-masing pekerja.

## **REGIONAL**

Peta kesempatan kerja kualitatif secara regional memberikan kejelasan problematika lebih jauh lagi tentang lokasi sumber masalahnya. Regional dapat diartikan sebagai unit adtninistratif seperti propinsi, termasuk yang bersifat lokal misalnya kabupaten/kotamadya. Oleh karenanya, tipologi perluasan kesempatan kerja pada daerah-daerah pusat pertumbuhan (center of growth) seperti kawasan Jabotabek (Jakarta, Bogor, Tangerang, dan Bekasi) dan Gerbangkertasusila (Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Surabaya, Sidoarjo, dan Lamongan) sudah barang tentu berbeda dengan tipologi kebijaksanaan ketenagakerjaan di daerah-daerah pinggiran (periphery).

Regional juga dapat diartikan dalam konteks yang bersifat desa-kota. Ciri khas desa terletak pada perekonomian yang didominasi oleh sektor pertanian sedangkan ekonomi perkotaan lebih banyak diwarnai dengan manufaktur dan jasa. Di kota terdapat lebih banyak pengangguran intelektual sementara di

desa tingkat pendidikannya relatif rendah. Partisipasi angkatan kerja wanita di pedesaan biasanya lebih tinggi daripada di daerah perkotaan. Telaah secara regional ini akan mampu menunjukkan ketimpangan ekonomi regional yang terjadi. Atas dasar ini, kebijaksanaan perluasan kesempatan kerja dan kriteria-kriteria yang diajukan menuntut ada-nya penyesuaian dengan mengacu pada beberapa perbedaan regional tersebut.

## **PENDAPATAN**

Kriteria pendapatan merupakan aspek terpenting dalam mengevaluasi program perluasan kesempatan kerja secara kualitatif. Kriteria ini dapat merangkum semua

aspek-aspek yang telah diajukan sebelumnya. Apabila kesemua kriteria tersebut telah terpenuhi maka pada akhirnya akan bermuara pada tingkat pendapatan tenaga kerja yang relatif lebih tinggi. Dikatakan relatif karena pendapatan tenaga kerja berhubungan erat dengan sistem pengupahan yang diterapkan (mengenai pengupahan lebih lanjut lihat: Kuncoro dan Wibowo, 1997: 54-55).

Pendapatan yang diterima tenaga kerja merupakan imbalan prestasi kerja. Pemberian upah tersebut di dalamnya harus mencerminkan keadilan baik bagi yang memberi (pengusaha) maupun bagi yang menerimanya. Tenaga kerja yang mampu memberikan kontribusi yang lebih besar dalam proses produksi seharusnya memperoleh upah yang lebih tinggi pula. Sebaliknya, tenaga kerja yang kurang produktif semestinya mendapatkan tingkat upah yang lebih rendah.

Meskipun secara konseptual sistem pengupahan atas dasar kontribusi ini cukup adil, namun pada praktiknya ukuran "adil" ini sangat sulit ditentukan. Akibatnya keadilan yang sangat diharapkan menjadi kabur. Tenaga kerja yang berkemampuan tinggi tidak mempunyai peluang yang cukup untuk menunjukkan potensi terbaiknya karena upah yang diterimanya dianggap tidak sesuai dengan yang keadilan yang diharapkan. Apabila demikian, akan terjadi kehilangan "output potensial" yang seharusnya bisa dihasilkan seandainya tenaga kerja tersebut bekerja sesuai kapasitas produktifnya. Kehilangan output potensial ini akan demikian berharga apabila terakumulasi dalam jangka panjang. Implikasinya tidak hanya tenaga kerja dan pengusaha yang rugi tetapi juga masyarakat luas akibat ketersediaan output di pasar yang berkurang (Kuncoro dan Artiani, 1998: 39). Jadi, masalah ketenagakerjaan tidak hanya ditunjukkan oleh pemborosan sumber daya manusia dalam bentuk pengangguran (baik pengangguran terbuka maupun terselubung) tetapi ditunjukkan pula oleh tenaga kerja yang tidak bekerja sesuai kapasitas potensi akibat penetapan upah yang tidak adil.

Rasa keadilan ini sangat kompleks serta tidak dapat berlaku untuk setiap kondisi. Pada dasarnya problema pengupahan tidak dapat dilepaskan dari konteks sosial, ekonomi, dan politik. Terlepas dari sistem pengupahan yang diterapkan, apabila kesempatan kerja kuantitatif dapat tercapai bersama-sama dengan peningkatan pendapatan tenaga kerja maka cara ini mendukung ke arah terwujudnya idea *redistribution with growth* (Kuncoro dan Wijayanti, 1997).

## **CATATAN PENUTUP**

Ketenagakerjaan adalah masaiyah angka, demikian kesan kuat yang berkembang di masyarakat. Citra ini tak terhindarkan karena setiap pembicaraan mengenai ketenagakerjaan jumlah dan angka selalu disajikan, seperti jumlah angkatan kerja, jumlah pencari kerja, jumlah orang bekerja, dan angka yang paling menonjol adalah angka pengangguran. Akibat-nya masaiyah ketenagakerjaan sering dianggap identik dengan memerangi pengangguran dengan menciptakan kesempatan kerja sebanyak mungkin.

Makalah ini mencoba mengemukakan beberapa aspek kualitatif dalam mengevaluasi

keberhasilan program perluasan kesempatan kerja dan berusaha. Aspek kualitatif yang diajukan adalah sektoral, status hubungan kerja, jam kerja, jenjang pendidikan, jenis jabatan, usia, jenis kelamin, regional, dan pada akhirnya pendapatan. Beberapa aspek tersebut sengaja diungkap untuk menunjukkan bahwa masaiyah kesempatan kerja tidak semata-mata hanya berkaitan dengan jumlah dan angka. Dimensi kualitatif kesempatan kerja pada kenyataannya jauh lebih kompleks dari yang diduga sebelumnya.

Kriteria-kriteria kualitatif ini sama sekali tidak dimaksudkan untuk mengganti kriteria kuantitatif. Sebaliknya kriteria yang disebut pertama dapat dijadikan sebagai landasan berpijak bagi implementasi kebijaksanaan perluasan kesempatan kerja secara kuantitatif. Keduanya saling melengkapi antara satu dengan yang lainnya. Idealnya kedua kriteria tersebut dapat dicapai bersama-sama tanpa meninggalkan salah satunya.

Perluasan kesempatan kerja secara kuantitatif merupakan suatu syarat yang sangat diperlukan (necesary condition) tetapi belum mencukupi (sufficient condition) untuk men-capai tujuan-tujuan pembangunan ekonomi. Syarat mencukupinya terpenuhi oleh aspek kualitatif. Apabila kesempatan kerja secara kuantitatif hanya menganalisis tenaga kerja yang terserap sebagai suatu besaran agregat, maka aspek kualitatif melihat perbedaan ciri/karakteristik yang ada pada setiap tenaga kerja yang terserap. Perilaku tenaga kerja dan sumbangan tenaga kerja terhadap akselerasi pembangunan ekonomi sangat ditentukan oleh peranan mana yang sedang dimainkannya.

Sebagai kata akhir perlu dikemukakan bahwa makalah ini hanyalah merupakan langkah awal sejauh menyangkut pengetahuan penulis tentang masaiah ketenagakerjaan sebagai titik beranjak bagi analisis lanjut yang lebih rinci untuk mengungkap aspek-aspek yang melingkupinya sehingga mampu menjawab tantangan pembangunan yang semakin kompleks.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Bambang Tri Cahyono, (1983), *Pengembangan Kesempatan Kerja*, BPFE, Yogyakarta.
- Haryo Kuncoro dan Bambang Kustitunto, (1995), "Netralitas Perubahan Teknologi pada Sektor Industri Pengolahan di Indonesia", *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia*, Vol. X, No. 1, September, halaman: 55-66.
- Haryo Kuncoro dan Diah Lufti Wijayanti, (1997), "An Analysis of Income Distribution in Indonesian Economic Development, A Functional Approach", *Buletin Ekonomi*, Vol. I, No. 3, Juli, halaman: 60-67.
- Haryo Kuncoro dan Rudi Wibowo, (1997), "The Effectiveness of Wage Policy in Indonesian Manufacturing Industry", *Paradigma*, Vol. I, No. 3, September, halaman: 53-61.
- Haryo Kuncoro dan Listya E. Artiani, (1998), "Studi Kelayakan Kebijakan Penyesuaian Upah Minimum Regional", *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia*, Vol. XIII, No. 1, April, halaman: 31-41.
- International Labour Organization, (1972), *Employment, Income, and Equality: Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, ILO Office, Geneva.
- Kustiyah Kristanto, (1990), "Penyediaan Lapangan Kerja dan Permasalahannya", makalah disampaikan pada Konggres ISEI ke-11 di Bandung 23-25 Agustus 1990.
- Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup, (1990), "Evaluasi Hasil Sensus Penduduk 1990", Mimeo.
- N. Haidy A. Pasay dan Salman Taufik, (1990), "Produktivitas Pekerja di Industri Pengolahan", dalam M.A. Anwar dan I.J. Aziz (Edt.), *Prospek Ekonomi Indonesia dan Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, halaman: 214-234.
- Soelistyo dkk, (1983), "Prospek Kesempatan Kerja dan Pemerataan Pendapatan dalam Repelita III", dalam Thee Kian Wie (Edt.), *Pembangunan Ekonomi dan Pemerataan, Beberapa Pendekatan Alter-natif*, LP3ES, Jakarta, halaman: 53-76.
- Sudarsono dkk, (1988), *Ekonomi Sumber Daya Manusia, Materi Pokok Universitas Terbuka*, Karunika, Jakarta.
- Sudarsono, (1994), "Tinjauan Sosial Ekonomi Peningkatan Produktivitas Tenaga Kerja Wanita", makalah disampaikan pada seminar Strategi Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia Dalam Era Industrialisasi di Universitas Muham-madiyah Magelang, 26 Agustus 1994.

Suroto, (1988), Strategi Pembangunan dan Perencanaan Tenaga Kerja, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Yudo Swasono dan Endang Sulistyaningsih, (1983), Metode Perencanaan Tenaga Kerja, BPFE, Yogyakarta.