

# DINAMIKA PENGANGGURAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

*Tukiran dan Endang Ediastruti Mustar*

## **Abstract**

*Lowest number of population increasing is not being supported with the increasing of labor market. This has caused many forms of unemployment problem. The unappropriated quality between supply and demand of employment has trigged multidimensional problems in the job market. Empowerment of agricultural sector, informal sector and friendly manpower kind of industry along with the local entrepreneur reinforcing will be the important aspect in handling this kind of matter. Aside from that, the limitation of local capability should be upgraded with placing the employees to another countries or areas, such as AKAD and AKAN.*

*Keyword:* unemployment, labor market.

## **Pendahuluan**

Penurunan angka pertumbuhan penduduk yang fantastis di Daerah Istimewa Yogyakarta tampaknya belum memberikan dampak yang cukup berarti pada pertumbuhan jumlah angkatan kerja. Hasil Sensus Penduduk 1971 menunjukkan jumlah angkatan kerja yang sekitar 1,02 juta bertambah menjadi 1,24 juta (1980) dan menjadi sekitar 1,52 juta (1990) kemudian pada Sensus Penduduk 2000 mencapai sekitar 1,7 juta jiwa. Dilihat angka pertumbuhannya, 2,21 persen (1971-1980) menurun menjadi 2,05 persen (1980-1990) dan 1,12 persen (1990-2000). Sementara itu, angka pertumbuhan penduduk telah mencapai 0,7 persen pada periode 1990-2000. Pada sisi lain, angka pertumbuhan angkatan kerja yang sekitar 1,12 persen (1990-2000) hanya diikuti oleh pertumbuhan kesempatan kerja sebesar 0,84 persen. Adanya tekanan demografis tersebut menyebabkan jumlah persediaan angkatan kerja terus meningkat. Tingginya angka pertumbuhan angkatan kerja daripada pertumbuhan penduduk memberikan bukti akan hal ini.

Akhir-akhir ini, berbagai media cetak mengangkat berita pengangguran dan berita ini menarik untuk dicermati sekaligus mengejutkan. Menarik karena ada fenomena apa dibalik meningkatnya jumlah penganggur dan mengejutkan karena jumlah yang diinformasikan dapat dikatakan 'tidak sedikit' dan tidak sama jumlahnya antara sumber berita yang satu dengan lainnya. Ketidaksamaan jumlah yang diberitakan ini wajar karena konsep dan sumber data tentang penganggur yang digunakan oleh masing-masing pembuat berita tidaklah sama dan sering kali bias untuk tujuan tertentu. Namun demikian, jumlah/angka tersebut mengesankan dan memprihatinkan sebab penanggulangan penganggur lama belum selesai, sudah disusul barisan penganggur baru sehingga barisan penganggur semakin panjang. Hal menarik lainnya adalah sebagian besar peserta barisan tersebut berumur relatif muda dan berpendidikan cukup tinggi.

Sensus Penduduk 1990 mencatat sekitar 37,7 ribu penduduk usia kerja masuk ke dalam kategori penganggur terbuka atau sekitar 2,5 persen dari jumlah angkatan kerja yang ada. Sepuluh tahun kemudian (tahun 2000), angka tersebut mengalami peningkatan yang relatif tinggi, yaitu menjadi sekitar 86,8 ribu orang atau sekitar 5 persen dari jumlah angkatan kerja. Apabila dilihat mulai dari 1996–2003, jumlah tersebut tidak pernah berkurang dan justru cenderung meningkat. Pada sisi lain, meskipun berbeda makna, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi menyajikan jumlah yang tidak jauh berbeda tentang data pencari kerja. Dalam beberapa hal, pencari kerja ini diidentikkan dengan mereka yang membutuhkan pekerjaan meskipun belum tentu sedang menganggur.

Selain pengangguran terbuka (PT), masalah ketenagakerjaan yang kiranya perlu dikaji adalah banyaknya pekerja yang bekerja kurang dari jam kerja normal (35 jam/minggu) atau lebih dikenal dengan setengah pengangguran (SP). Tingginya angka setengah pengangguran (ASP) ini juga merupakan suatu masalah yang harus diperhatikan sehingga perlu diusahakan agar sebagian dari mereka dapat menjadi pekerja penuh. Informasi dari beberapa sumber data tentang angka setengah pengangguran ini menunjukkan adanya kecenderungan menurun meskipun penurunannya tidak signifikan. Pada tahun 1990 terdapat sekitar 38,7 persen dari pekerja yang berasal dari angka setengah pengangguran

ini belum dimanfaatkan secara optimal dan pada tahun 2003 turun menjadi sekitar 28 persen. Angka ini, baik APT maupun SP (ASPT dan ASPSP) lebih rendah daripada angka nasional meskipun tidak berarti tidak ada permasalahan dengan pengangguran dalam berbagai bentuk.

Berdasarkan gambaran ketenagakerjaan secara makro tersebut, dapat disebutkan bahwa penurunan angka pertumbuhan penduduk yang sudah begitu rendah di Daerah Istimewa Yogyakarta tampaknya belum dapat memberikan dampak pada masalah ketenagakerjaan. Dampak tekanan demografis tersebut diikuti oleh persediaan jumlah angkatan kerja yang demikian besar. Pada sisi lain, perluasan kesempatan kerja lokal belum dapat mengimbangi jumlah angkatan kerja yang ada. Jika ini masalahnya, pengembangan kerja sama antardaerah (Angkatan Kerja Antar-Daerah/AKAD) dan antarnegara (Angkatan Kerja Antar-Negara/AKAN) perlu mendapat prioritas utama. Barangkali masih banyak kesempatan kerja lokal yang tersedia, namun kurang sesuai dengan keinginan calon pekerja atau kualifikasi yang dibutuhkan tidak sesuai dengan yang tersedia.

Tulisan ringkas ini membahas beberapa masalah pengangguran dan setengah pengangguran, terutama potensi yang mereka miliki. Hal ini dirasa penting dalam kaitannya dengan program aksi untuk mengantisipasi dan penanggulangan pengangguran. Data yang digunakan dalam pembahasan adalah dari Susenas Kor, Sakernas, serta Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Pembahasan keadaan penganggur dan setengah penganggur yang disajikan masih umum, belum spesifik karena data yang tersedia masih terbatas. Akibatnya, pembahasan yang dilakukan belum spesifik menyangkut yang ada pada diri penganggur tersebut. Mungkin melalui pendataan yang spesifik dan menyeluruh yang mirip dengan sensus penduduk, karakter tersebut dapat diungkapkan sebagai dasar penyusunan program aksi.

## **Perdebatan Tentang Penganggur**

Jumlah penganggur, baik secara nasional, regional, maupun lokal, masih sering diperdebatkan dan hal ini sebenarnya tidak perlu terjadi

bila ada kesepakatan tentang siapa penganggur tersebut. Konsep dan pengukuran penganggur sering kali berbeda-beda antardepartemen/dinas/badan. Badan Pusat Statistik (BPS) secara konsisten sejak tahun 1976 hingga saat ini menggunakan batasan operasional bahwa penganggur atau pencari kerja adalah bagian dari angkatan kerja yang tidak sedang bekerja dan kegiatan utamanya adalah mencari pekerjaan. Kegiatan utama mencari pekerjaan ini dilakukan dalam jangka waktu minimal satu jam selama seminggu yang lalu. Pendekatan ini mengadopsi yang direkomendasikan oleh *United Nation* (1970) yang kemudian disempurnakan oleh Badan Ketenagakerjaan Internasional (ILO, 1994). Persoalan yang sering diperdebatkan adalah pengertian aktif mencari pekerjaan dalam jangka waktu tertentu, satu jam misalnya. Pemahaman tentang aktif mencari pekerjaan yang kurang lengkap menyebabkan ketidaktepatan dalam menganalisis data.

Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi beserta jajarannya di daerah (Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi) masih tetap menggunakan konsep dan pengukuran penganggur seperti yang dilakukan oleh BPS di samping melakukan pendataan lain, seperti pencari kerja. Konsep pencari kerja dari departemen/dinas ini berbeda dengan konsep pencari kerja yang identik dengan penganggur yang digunakan oleh BPS. Pengertian tentang pencari kerja dari Departemen/Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi adalah mereka yang mendaftar atau mencatatkan diri ke dinas/kantor/bagian (perwakilan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi) untuk mendapatkan bukti bahwa yang bersangkutan sedang mencari pekerjaan. Bukti diri inilah yang selalu digunakan sebagai salah satu syarat dalam melamar pekerjaan. Problema muncul ketika ada sebagian pemegang identitas pencari kerja berada dalam status sedang bekerja, tetapi masih ingin mendapatkan pekerjaan yang lebih baik dari segi status maupun upah. Ada pula beberapa jenis pekerjaan yang pelamarnya tidak memerlukan kartu identitas pencari kerja, misalnya pengemudi becak, pengemudi bus kota, ahli penata rambut di salon, dan sejenisnya. Masih ada beberapa departemen yang menggunakan konsep dan pengukuran penganggur yang berbeda-beda dan pengguna data perlu memahami secara rinci sebelum menggunakan data penganggur tersebut.

## **Jumlah Hampir Sama, Makna Berbeda**

Harian *Kompas* terbitan 12 Februari 2005 (hlm. 37) menyajikan topik tentang “Menghitung Angka Pengangguran dan Harapan yang Raib” yang melaporkan dinamika jumlah dan angka pengangguran terbuka (APT) periode 1996-2006. Menurut tulisan tersebut, APT Indonesia berkisar antara 4,7 persen atau 4,3 juta penganggur (1996) bertambah menjadi 9,5 persen (2003). Pada tahun 2005 diperkirakan mencapai 10,1 persen atau sekitar 10,5 juta dari 106,7 juta angkatan kerja berstatus menganggur. Perkiraan ini diperoleh dengan menggunakan model BPS, yaitu mereka yang sedang tidak bekerja dan aktif mencari pekerjaan dibagi dengan jumlah angkatan kerja. Membandingkan keadaan tahun 1996 dengan 2005, barisan penganggur semakin bertambah panjang dan mencapai dua kali lipat jumlahnya. Menurut Chatib Basri (2004), barisan manusia yang terbungkuk-bungkuk (istilah untuk penganggur) semakin mengesankan, memprihatinkan, serta membutuhkan penanggulangan yang konsisten dan berkesinambungan.

Keadaan umum barisan penganggur di Indonesia sangat berbeda dengan keadaan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Penganggur di Daerah Istimewa Yogyakarta disajikan pada Tabel 1 dari pendataan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan Tabel 2 dari data BPS. Pada Tabel 1 disajikan perkembangan jumlah pencari kerja (belum tentu menganggur) yang berfluktuasi dari Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Setiap tahun, rata-rata mencapai sekitar 101 ribu pencari kerja terdaftar dan hanya 7.325 yang ditempatkan, 36.668 dihapuskan, dan 57.680 sisa pendaftar. Seandainya istilah “ditempatkan” adalah mendapatkan pekerjaan, maka daya serap terhadap pencari kerja hanya 7,5 persen dari yang terdaftar, sementara 36,3 persen dihapuskan dari daftar pencari kerja dan sisanya yang lebih dari separuh (56,3 persen) masih terdaftar sebagai pencari kerja. Ini berarti jumlah pencari kerja masih sangat banyak, apalagi jika istilah dihapuskan tersebut identik dengan belum tentu sudah memperoleh pekerjaan atau sedang menganggur, tetapi tidak mendaftar sebagai pencari kerja. Data pencari kerja ini tidak dapat digunakan untuk menghitung APT seperti yang biasanya digunakan sebagai parameter dasar ketenagakerjaan karena konsep yang tidak jelas dan bersifat ambigu.

**Tabel 1**  
**Jumlah Pencari Pekerjaan Daerah Istimewa Yogyakarta**  
**Tahun 1995-2003**

Tahun	Pendaftaran			Pendaftaran		
	Akhir Tahun	Tahun Ini	Jumlah	Ditempatkan	Dihapuskan	Sisa Pendaftaran
1995	108.726	36.197	144.973	7.645	41.283	95.995
1996	95.995	44.059	140.054	9.005	82.623	48.426
1997	48.426	38.695	87.491	7.541	32.751	46.829
1998	46.829	38.467	85.296	7.109	27.896	50.291
1999	50.291	37.909	88.200	8.089	32.081	48.030
2000	48.030	27.803	76.833	2.353	15.185	55.095
2001	55.095	28.487	83.582	4.624	10.177	68.781
2002	68.781	38.142	106.923	9.662	42.230	55.031
2003	55.031	41.272	96.305	9.900	45.761	50.636

Sumber: BPS, 2004. Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Angka 2003

Pada pendekatan lain, BPS melalui Susenas Kor dan Sakernas menyajikan data pencari kerja dalam arti yang benar-benar sedang tidak bekerja dan aktif mencari pekerjaan seperti disajikan pada Tabel 2. Dinamika jumlah penganggur dari data Sakernas tahun 1996-2003 bervariasi dari tahun ke tahun. Jumlah penganggur tercatat 71.087 orang yang terdiri dari 38.101 orang penganggur laki-laki dan 32.986 orang penganggur perempuan. Angka pengangguran terbuka (APT) bervariasi mulai dari angka yang rendah, yaitu 3,7 persen (1999), meningkat menjadi 5,2 persen (2000) dan menjadi 5,6 persen pada tahun 2003. Diperkirakan pada tahun 2005 akan bertambah menjadi 5,8 persen jumlah angkatan kerja. Peningkatan APT di Yogyakarta berbeda dengan keadaan nasional, untuk Yogyakarta jauh lebih rendah daripada angka nasional (9,5 persen). Dilihat dari APT sudah tentu Daerah Istimewa Yogyakarta lebih baik daripada angka nasional yang mencapai 9,5 persen. Apabila APT ini dimasukkan

sebagai salah satu variabel pengukuran Indeks Pembangunan Manusia/ IPM (HDI-2) barangkali peringkat IPM Daerah Istimewa Yogyakarta akan lebih unggul daripada DKI Jakarta. Apabila dilihat menurut jenis kelamin, APT perempuan selama tiga tahun terakhir (2001-2003) justru sedikit lebih tinggi daripada laki-laki.

**Tabel 2**  
**Jumlah dan Angka Penganggur Terbuka**  
**di Daerah Istimewa Yogyakarta, 1996-2003**

Tahun	Jumlah Penganggur			Angka Penganggur Terbuka		
	Laki-Laki	Perempuan	Total	Laki-Laki	Perempuan	Total
1996	35.450	25.320	60.770	4,3	3,7	4,0
1997	29.240	27.502	56.742	3,2	4,2	3,8
1998	34.024	22.964	56.988	4,2	3,2	3,7
1999	32.128	27.108	59.236	3,7	3,7	3,7
2000	49.053	41.383	90.416	5,2	5,2	5,2
2001	33.433	29.943	63.376	4,6	4,7	4,7
2002	48.129	42.714	90.843	4,9	5,3	5,0
2003	49.392	46.692	96.084	5,2	5,9	5,6

Sumber: Diolah dari data Sakernas 1996-2002, untuk tahun 2003 dari data Susenas

Hal yang menarik adalah ketika angka fertilitas total (TFR) sudah cukup rendah dan sudah di bawah *replacement level* (TFR kurang dari 2,2) dengan jumlah anak yang dimiliki oleh perempuan sangat sedikit, semestinya perempuan mempunyai banyak waktu luang di luar mengasuh anak. Bersamaan dengan hal ini, tingkat pendidikan perempuan pun mengalami peningkatan yang cukup berarti selama periode 1980-2000. Dengan semakin terdidiknya perempuan dan semakin sedikitnya jumlah anak mereka, perempuan mempunyai banyak waktu luang yang dapat digunakan untuk masuk ke dalam pasar kerja. Mungkin peluang kerja yang tersedia tidak seimbang dengan yang dibutuhkan oleh perempuan yang terpinggirkan dalam perebutan kesempatan kerja (Turnham, 1993).

Akan tetapi, hal ini terjadi bisa saja karena jenis pekerjaan yang ada belum sesuai dengan yang diinginkan.

Jumlah pencari kerja yang dilaporkan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi serta penganggur dari hasil survei BPS memang berbeda (Tabel 1 dan Tabel 2). Masing-masing sumber data mempunyai keunggulan dan kelemahan. Pengguna data tentang pencari kerja atau penganggur harus hati-hati sebab kedua data tersebut mempunyai makna yang berbeda-beda. Pemahaman secara kritis tentang konsep dan pengukuran memang diperlukan untuk menghindari perdebatan tentang jumlah dan angka (*rate*) pengangguran yang semestinya tidak perlu. Sudah sejak awal tahun 1990-an *International Labor Office* (ILO: 1994) telah memberikan rekomendasi tentang pengukuran pengangguran dan setengah pengangguran yang cukup rinci serta jelas tentang batas-batas mereka yang termasuk dalam kelompok penganggur dan setengah penganggur.

## **Bekerja, Tapi Pekerjaannya Adalah Mencari Pekerjaan**

Jumlah penganggur yang dilaporkan oleh BPS dianggap terlalu sedikit dan tidak sesuai dengan kenyataan di lapangan. Standing Guy (1978) maupun David Turnham (1993) dan ILO (1994) menyarankan untuk memasukkan pekerja dengan curahan waktu kerja di bawah jam kerja normal yang lebih populer dengan sebutan setengah penganggur, seperti yang digunakan oleh Hauser (1974) maupun Suroto (1992). Badan Pusat Statistik (1999) memperkenalkan model tersebut dengan istilah pengukuran pengangguran metode baru atau Angka Pengangguran Metode Baru (APMB sebagai penyempurnaan APT). Sebenarnya model ini bukan benar-benar baru, hanya memperluas komponen-komponen dari penganggur dan sebagian yang bekerja, tetapi termasuk dalam setengah penganggur (SP) karena jam kerjanya di bawah jam kerja normal. Mereka yang termasuk SP dirinci ke dalam dua kelompok, yaitu kelompok yang tidak bersedia bekerja yang kemudian disebut sebagai setengah pengangguran sukarela (SPS) dan kelompok yang ingin mencari pekerjaan yang disebut sebagai setengah pengangguran terpaksa (SPT). Sementara itu, SPT dibedakan ke dalam yang aktif (SPTA) dan tidak aktif mencari kerja, tetapi kalau diberi pekerjaan bersedia bekerja (SPTP).



Pengguna data pengangguran dihadapkan pada beberapa pilihan, yakni APT, SPT, APMB, seperti disajikan pada Tabel 3. APT untuk nasional tahun 2003 adalah sekitar 9,5 persen, kemudian SP sekitar 28,8 persen (2002), SPS 16,8 persen, SPT 12,1 persen, dan APMB 20,9 persen. Untuk Daerah Istimewa Yogyakarta, semua parameter pengangguran tersebut lebih rendah dibandingkan dengan angka nasional. Akan tetapi, SPT (12,7 persen) mencapai dua kali lipat daripada APT. Kemudian SPS (13,8 persen) sedikit lebih tinggi daripada SPT (data SPS tidak disajikan dalam Tabel 3). Angka pengangguran metode baru mencapai sekitar 18,3 persen tidak termasuk SPS. Ini berarti masalah yang dihadapi tidak hanya pengangguran terbuka saja, tetapi problema setengah pengangguran jauh lebih banyak. Menciptakan lapangan pekerjaan bagi penganggur yang sekaligus bagi setengah penganggur yang ingin menjadi pekerja penuh perlu dilaksanakan yang sekaligus bisa menanggulangi kemiskinan. Apa yang dinyatakan oleh Komite Penanggulangan Kemiskinan (2002) ada betulnya bahwa sebagian besar dari mereka yang bekerja penuh waktu atau berlebihan adalah pekerja miskin, apalagi mereka yang termasuk sebagai setengah penganggur, biasanya lebih miskin.

Satu hal yang sekiranya perlu diteliti lebih rinci adalah mereka yang termasuk dalam SPS yang jumlahnya lebih banyak daripada SPT. Apabila asumsi dasar tersebut benar bahwa SPT sebagian besar adalah pekerja miskin yang masih berusaha memperoleh pekerjaan, maka SPS jauh lebih miskin, tetapi tidak ingin mencari pekerjaan. Kalaupun ada tawaran pekerjaan, mereka akan menolak dengan alasan mereka tidak mampu melakukan pekerjaan, merasa sudah cukup/tidak perlu, putus asa, sedang mengurus rumah tangga, dan alasan lainnya. Yang perlu diteliti lebih lanjut adalah alasan SPS tidak ingin menjadi pekerja penuh, utamanya ketika muncul alasan karena putus asa dan merasa tidak mampu melakukan pekerjaan yang ada. Perlu dilihat karakteristik mereka, seperti umur, jenis kelamin, pendidikan, keterampilan, tempat tinggal, dan status sosial ekonomi rumah tangga.

Dilihat menurut kabupaten/kota, APT, ASPT, dan APMB bervariasi dari yang rendah ditemukan di Gunung Kidul dan tertinggi di Kota Yogyakarta. Meskipun APT bervariasi, ASPT hampir sama sekitar 12 sampai

Tabel 3  
Partisipasi Kerja, Penganggur Terbuka, Setengah Penganggur, dan  
Angka Penganggur Metode Baru

Kabupaten/ Kota	Angkatan Kerja		Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja	Tipe Penganggur			
	Bekerja	Setengah Peganggur		Peganggur Terbuka	APT	ASPT	APMB
Kulon Progo	199.972	64.234	10.180	72,2	4,8	12,4	17,2
Bantul	407.577	112.263	20.012	68,5	4,7	12,4	17,1
Gunung Kidul	402.316	128.638	12.458	77,9	3,0	12,2	15,2
Sleman	433.728	105.012	38.433	63,3	8,1	13,6	19,7
Yogyakarta	174.327	36.911	15.001	57,8	8,1	12,1	20,2
Jumlah	1.617.670	447.058	96.084	68,1	5,6	12,7	18,3

Sumber: Diolah dari Susenas 2003, Daerah Istimewa Yogyakarta

Keterangan:

APT : Angka/lingkat Penganggur Terbuka

ASPT : Angka Setengah Penganggur Terpaksa

APMB : Angka/lingkat Penganggur Metode Baru

13 persen dan APMB sekitar 15 sampai 20 persen. Dengan demikian, dibutuhkan lagi tambahan kesempatan kerja sekitar 78.005 dengan rincian Kulonprogo mendapat jatah 11.112, Bantul 19.197, Gunung Kidul 19.553, Sleman 20.687, dan Kota Yogyakarta 7.456. Estimasi ini terlalu besar sebab tidak semua penganggur maupun setengah penganggur terpaksa dapat menerima peluang pekerjaan yang ada. Artinya, selalu tidak ada titik temu antara persediaan tenaga kerja dan permintaan tenaga kerja dengan kualifikasi tertentu. Media cetak, seperti harian *Kedaulatan Rakyat*, *Bernas*, *Kompas*, *Suara Merdeka*, dan *Republika*, selalu memasang pengumuman kesempatan kerja dengan kualifikasi tertentu sampai berulang-ulang kali dan sebagian tidak mendapatkan calon pekerja yang diharapkan. Ini adalah sebuah bukti konkret adanya ketidaksiapan penganggur dalam membekali diri untuk mendapatkan pekerjaan.

## **Umur Muda Terdidik**

Sebagai akibat dari tekanan demografis, persediaan tenaga kerja lebih banyak daripada yang dibutuhkan, yang akhirnya muncul pengangguran dalam berbagai bentuk seperti telah dibahas sebelumnya. Keadaan ini terjadi karena pertumbuhan jumlah angkatan kerja lebih tinggi daripada kesempatan kerja yang ada. Barisan penganggur yang sudah cukup panjang masih ditambah oleh barisan penganggur baru (meminjam istilah BPS, mereka yang belum pernah bekerja) menjadi lebih panjang lagi. Menemukenali karakteristik peserta barisan tersebut dirasa cukup penting dalam hubungannya dengan berbagai program aksi penanggulangan pengangguran.

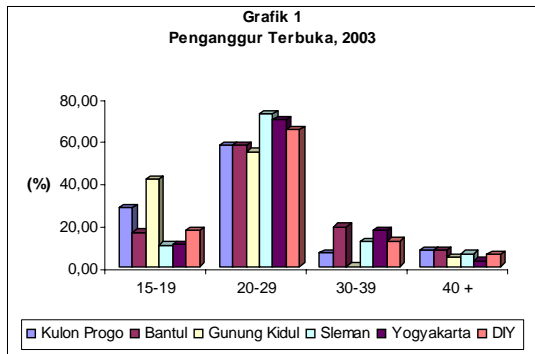
Grafik 1 menyajikan distribusi umum penganggur terbuka menurut umur dan kabupaten/kota. Potensi menonjol yang ada pada diri penganggur adalah sekitar dua pertiga (64,9 persen) dari mereka berumur muda (20-29), jumlahnya lebih banyak di Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta dan hampir mencapai tiga perempatnya. Penganggur usia remaja (15-19) di Kabupaten Kulon Progo dan Gunung Kidul cukup banyak jumlahnya. Barangkali keadaan ini berhubungan dengan rendahnya pendidikan. Sekiranya perlu dicermati mengapa jumlah penganggur pada usia 30 tahun + cukup tinggi. Pada usia dewasa, tingginya jumlah

penganggur barangkali berhubungan dengan status sosial ekonomi rumah tangga. Kemungkinan besar mereka berasal dari rumah tangga yang cukup mampu dari segi sosial ekonomi sehingga selektif dalam memilih pekerjaan. Dilihat dari aspek pemanfaatan sumber daya manusia, patut disayangkan karena usia potensial kerja justru masih menganggur.

Paham teori sumber daya manusia di bidang pendidikan mengasumsikan bahwa produktivitas kerja (dalam arti upah) yang tinggi berjalan seiring dengan peningkatan pendidikan (Turnham, 1993). Menurut Suroto (1992), Indonesia

mengalami hal yang demikian, upah lulusan SMU setelah bekerja selama 5-6 tahun akan lebih rendah dibandingkan dengan lulusan sarjana (S1) dengan masa kerja dua tahun. Dengan demikian, jumlah dan angka pengangguran terbuka akan menjadi semakin rendah seiring dengan peningkatan pendidikan.

Karakteristik Pengangguran Terbuka (APT), Setengah Penganggur Terpaksa (ASPT), dan Setengah Penganggur Sukarela (ASPS) disajikan pada Tabel 4 berikut. Telah disebutkan sebelumnya bahwa APT laki-laki dan perempuan tidak jauh berbeda karena APT perempuan sedikit lebih tinggi daripada laki-laki. Data pada Tabel 4 menunjukkan bahwa untuk semua jenjang pendidikan, APT perempuan jauh lebih tinggi daripada laki-laki. Pola ini juga ditemukan untuk ASPT dan ASPS. Dengan demikian, peningkatan pendidikan yang cukup tinggi untuk perempuan (data tidak disajikan) justru diikuti oleh angka pengangguran yang tinggi pula. Rendahnya pengangguran terbuka pada jenjang pendidikan tamat SD dapat diperkirakan karena tidak banyak pilihan pekerjaan lain, kecuali harus bekerja. Akan tetapi, ketika pendidikan semakin meningkat justru APT meningkat pula, kemudian berkurang lagi pada jenjang Diploma ke



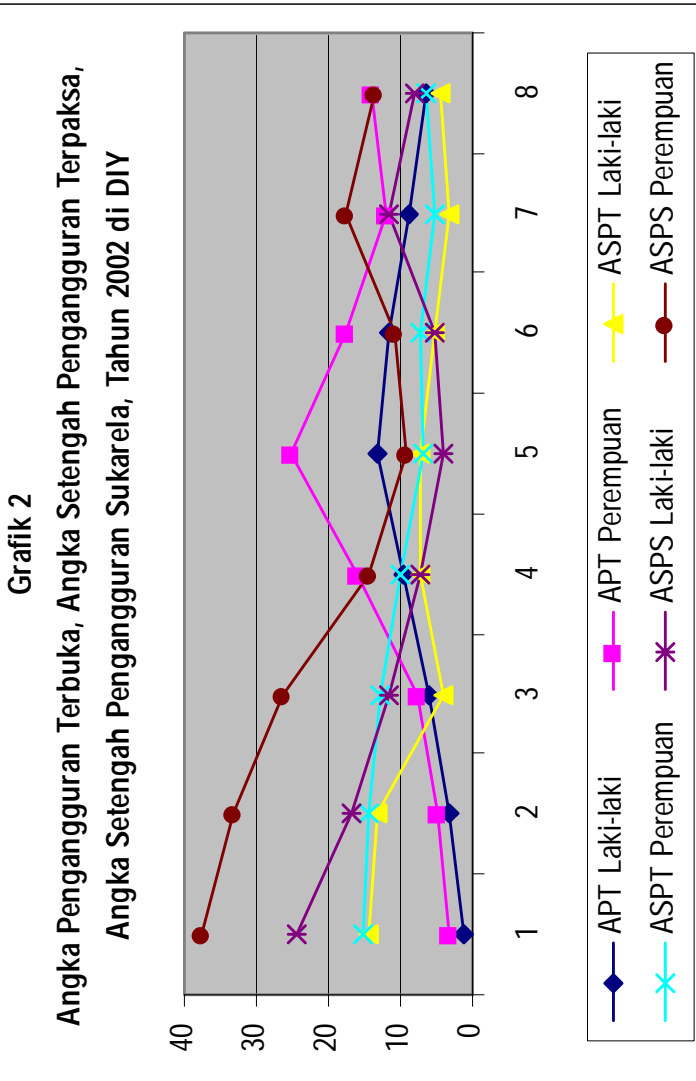
**Tabel 4**  
**Angka Penganggur Terbuka, Angka Setengah Penganggur Terpaksa,**  
**dan Angka Setengah Penganggur Sukarela**  
**Menurut Jenis Kelamin dan Pendidikan**  
**di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2002**

Pendidikan	Angka Penganggur Terbuka		Angka Setengah Penganggur			
	Laki-Laki	Perempuan	Terpaksa (ASPT)		Sukarela (ASPS)	
			Laki-Laki	Perempuan	Laki-Laki	Perempuan
Tidak Sekolah	1,2	3,1	14,6	15,1	24,6	37,8
SD Tidak Tamat	3,4	4,7	13,1	14,4	16,7	33,4
SD Tamat	5,9	7,8	4,2	13,0	11,5	26,4
SLTP	9,7	16,2	7,3	10,2	7,3	14,6
SMU (U)	13,4	25,1	7,1	7,0	3,9	9,2
SMU (K)	11,6	17,6	5,2	7,4	5,1	11,0
Diploma 1-3	8,8	12,2	3,2	5,1	11,7	17,7
Universitas	6,5	13,9	4,5	6,5	8,0	13,6

Sumber: Diolah dari Sakernas, Daerah Istimewa Yogyakarta, 2002

atas. Hal yang menarik adalah justru APT perempuan yang berpendidikan lebih tinggi daripada laki-laki untuk semua tingkat pendidikan. Pola seperti ini agak berbeda dibandingkan dengan angka nasional maupun regional seperti yang dilaporkan oleh harian *Kompas* (2004 dan 2005).

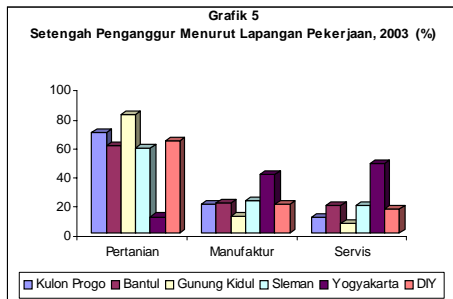
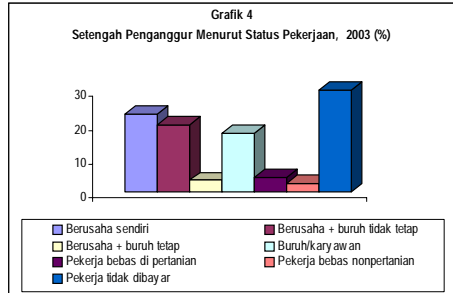
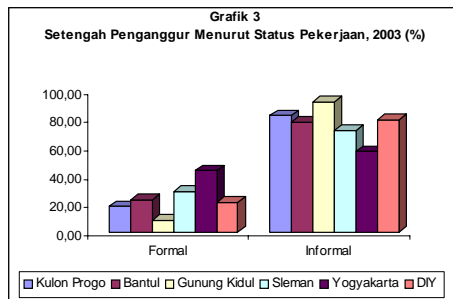
Pola APT menurut pendidikan berbeda dengan setengah pengangguran, baik ASPT maupun ASPS dapat dilihat pada Tabel 4. Pekerja dengan tingkat pendidikan tamat SD ke bawah jauh lebih banyak dibandingkan dengan mereka yang berpendidikan SLTP dan lebih, baik untuk ASPT maupun ASPS. Dalam hal pemanfaatan pekerja, memang hanya tamatan SD ke bawah ini tidak menganggur, tetapi bekerja kurang dari jam kerja normal. Inilah fakta yang dialami oleh pekerja berpendidikan rendah, apalagi jika dilihat jumlah ASPS jauh lebih banyak. Jumlah pekerja yang demikian besar itu berpendidikan rendah dan kurang dimanfaatkan. Hal yang lebih menarik adalah tingginya jumlah SPS, baik untuk laki-laki



maupun perempuan. Suatu pertanyaan yang perlu dijawab adalah berbagai pertimbangan yang menyebabkan mereka yang berpendidikan cukup tinggi (Diploma dan Universitas) merelakan diri sebagai pekerja paruh waktu atau setengah pengangguran sukarela.

### **Sektor Informal, Sektor Pertanian, dan Pekerja Kasar: Terminal Setengah Penganggur**

Grafik 3 dan Grafik 4 menunjukkan bahwa sebagian besar setengah penganggur bekerja pada sektor informal (berusaha sendiri berusaha sendiri dibantu anggota rumah tangga (ART)/buruh tidak tetap dan pekerja tidak dibayar). Tiga kelompok status pekerjaan ini dapat diidentikkan ke dalam usaha-usaha rumah tangga serta usaha kecil dan mungkin ada beberapa usaha skala menengah. Apabila pekerja pada sektor ini diasumsikan berpendapatan rendah, maka pekerja setengah penganggur di sini dapat disebut sebagai pekerja miskin. Ini dialami oleh keempat kabupaten dengan perkecualian untuk Kota Yogyakarta. Kemudian Grafik 5 menyajikan informasi tentang setengah penganggur menurut lapangan pekerjaan. Sebagian besar pekerja setengah penganggur berada pada sektor



pertanian. Dilihat menurut wilayah, pekerja setengah penganggur di sektor pertanian, sebagian besar berada di Kabupaten Kulon Progo, Bantul, Gunung Kidul, dan Sleman. Untuk Kota Yogyakarta, mereka berada pada sektor manufaktur dan jasa.

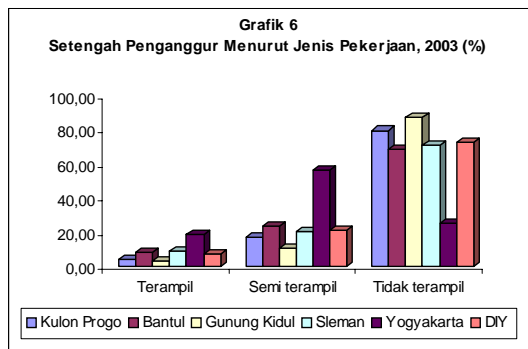
Grafik 6 menunjukkan bahwa sebagian besar pekerja tidak terampil justru menjadi pekerja setengah penganggur dan ini terdapat di empat kabupaten. Untuk Kota Yogyakarta, kelompok ini terdapat justru pada pekerja setengah terampil.

Meskipun informasi tentang sektor informal, sektor pertanian, dan pekerja tidak terampil masih sangat umum (belum merujuk secara rinci), ini dapat digunakan sebagai dasar penelusuran kelompok yang mana mereka tersebut. Langkah

selanjutnya adalah menemukan karakter yang dimilikinya melalui pendataan langsung ke daerah, misalnya mulai dari desa karena data yang tersedia di BPS masih kurang memadai. Pada sisi lain data yang tersedia pada Departemen Tenaga kerja dan Transmigrasi serta Pemerintah Daerah (Depdagri) pun mengalami hal yang sama. Siapa yang akan melakukan pekerjaan ini agar dapat tersedia data dasar ketenagakerjaan, khususnya data pengangguran dalam berbagai bentuk yang rinci dan komprehensif?

## **Antisipasi dan Penanggulangan Penganggur**

Telah disebutkan sebelumnya bahwa jumlah dan angka pengangguran, baik itu APT, ASPS, ASPT, ASPTA, maupun ASPTP, hanya hal-hal tertentu saja yang cenderung meningkat, baik dalam jumlah maupun relatifnya. Memang benar, tidak ada satu pun negara yang terbebaskan dari masalah





pengangguran, baik di negara maju apalagi di negara berkembang. Berbagai program aksi untuk mengantisipasi dan sekaligus mereduksi berbagai kemungkinan yang dapat terjadi dapat dilakukan sejak dini agar dampak yang kurang menguntungkan dapat diperkecil. Dampak dari momentum demografi (*demographic momentum*) dalam persediaan penduduk usia kerja masih relatif lama dan membutuhkan satu generasi lagi (lebih kurang 25 tahun) dengan karakter jumlah yang cukup besar untuk ukuran Daerah Istimewa Yogyakarta.

Potensi yang ada pada penganggur adalah berumur potensial kerja (20-29) dan berpendidikan formal cukup tinggi (SMU +). Meskipun tidak secara khusus merujuk pada jenis pendidikan, seperti pendidikan umum, kejuruan, diploma dan bidang/program studi; dapat diperkirakan sebagian besar mereka yang berpendidikan miskin keterampilan/keahlian. Ini mengingat bahwa setiap hari, apalagi pada hari-hari tertentu, berbagai media cetak selalu memasang kebutuhan tenaga kerja dengan keterampilan/keahlian spesifik yang belum pernah terpenuhi. Berbagai keahlian yang dibutuhkan sudah mencapai tingkat lanjut dan bukan keahlian dasar. Tampaknya pendidikan formal memang diperlukan, tetapi keterampilan spesifik lebih penting, seperti yang ada pada bursa pasar kerja pada media cetak. Pendidikan keterampilan seperti yang ada di Balai Latihan Kerja (BLK), apalagi yang dilakukan oleh pihak swasta (LPK), memang diperlukan. Berbagai jenis/bidang keterampilan yang diperlukan dapat dicermati dari berbagai bursa pasar kerja, antara lain, dari media cetak. Apabila hal ini dapat dilakukan, sumber daya manusia potensial (umur muda, berpendidikan, dan terampil) dapat terhindar dari ancaman pengangguran. Paling tidak jumlah penganggur dapat dikurangi dari waktu ke waktu.

Pekerja berstatus setengah penganggur yang sebagian besar bekerja pada sektor pertanian, sektor informal, dan pekerja tidak terampil perlu diberdayakan untuk dapat keluar dari kemiskinan. Meskipun belum spesifik merujuk pada subsektor pekerjaan yang lebih rinci, pemberdayaan sektor pertanian merupakan pilihan penting. Sejauh memungkinkan, produksi pekerja sektor pertanian jangan “dikalahkan atau dibuat kalah bersaing” dengan komoditas yang sama dari impor produk dengan alasan

utama stabilitas ketahanan pangan dan keamanan. Namun perlu kajian rinci subsektor yang menjadi prioritasnya agar akses kredit modal usaha, pupuk, bibit, pestisida, dan nilai tukar produksi dapat tepat sasaran. Banyak program yang baik dan tepat mengenai sasaran sudah dilakukan oleh pemerintah daerah dan swasta, hal ini perlu ditingkatkan dalam skala dan sasaran.

Pada sektor informal, akses terhadap modal usaha, kredit bunga rendah bila mungkin tanpa agunan, lokasi usaha, dan akses pasar perlu diperhatikan. Apa yang dilakukan oleh pemerintah daerah memang sudah mencapai sasaran, namun dari aspek jumlah masih belum memadai. Upaya yang bagus ini perlu dikembangkan agar sebagian pekerja setengah penganggur dapat lebih berdaya. Apa yang dikatakan Bambang Widiyanto (2004) tentang perluasan kesempatan kerja yang fleksibel mungkin ada benarnya. Sektor ini fleksibel/luwes, mudah, dan cepat menyesuaikan diri dengan perubahan keadaan meskipun bersifat lokal. Akan tetapi, di sinilah tumpukan pekerja miskin yang perlu diberdayakan. Pada saat yang sama, kelompok pekerja kasar/pekerja tidak terampil juga merupakan tempat berkumpulnya pekerja setengah pengangguran. Tidak ada pilihan lain meskipun belum spesifik (karena data belum tersedia), pemberian dan peningkatan keterampilan memang perlu, utamanya dibutuhkan pada diri yang betul-betul menganggur. Kesemuanya itu memerlukan spesifikasi, baik pada sektor pertanian, sektor informal maupun jenis pekerjaan tidak terampil. Spesifikasi tersebut membutuhkan data yang rinci agar aksi pemberdayaan dapat tepat sasaran dan berdaya guna.

## **Penutup**

Sebagai penutup, ada beberapa rekomendasi yang dapat disajikan dalam tulisan pembahasan tentang Dinamika Pengangguran di Daerah Istimewa Yogyakarta.

1. Perlunya pemahaman konsep operasional, pengumpulan data, dan pengukuran parameter ketenagakerjaan, utamanya penganggur dalam segala bentuknya agar tidak terjadi kebingungan dalam menyusun data dasar. Apabila sumber data dari Dinas Tenaga Kerja dan

Transmigrasi dengan pencari kerja serta Badan Pusat Statistik dengan Susenas dan Sakernas dirasa masih kurang memadai, perlu dicarikan cara lain, seperti pendataan secara menyeluruh yang mirip dengan sensus mulai dari tingkat desa.

2. Pendidikan formal memang perlu, tetapi pendidikan keterampilan (di luar pendidikan formal) justru penting pula dalam menanggapi permintaan pasar kerja yang semakin spesifik dan kompetitif. Pasar kerja sudah membutuhkan berbagai keterampilan, bahkan keterampilan menengah dan lanjutan, bukan sekadar keterampilan dasar atau pendidikan kursus miskin praktik kerja.
3. Memfasilitasi kerja sama dengan daerah/negara lain mutlak diperlukan. Tidak berlebihan apabila diberikan subsidi/bantuan dalam berbagai bentuk yang sekiranya penting agar dapat bersaing dalam pasar kerja.
4. Menciptakan pertumbuhan ekonomi yang berbasis penciptaan perluasan kesempatan kerja yang fleksibel (lentur) untuk menanggapi jumlah penganggur yang terus bertambah melalui pemberdayaan sektor pertanian, industri rumah tangga kecil dan menengah, serta sektor informal untuk dapat mengakses penguatan modal dan kredit lunak dari bank.
5. Meneruskan berbagai kearifan lokal, seperti pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL) model Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman, peluang kerja bagi rumah tangga miskin seperti yang dilakukan oleh Kabupaten Bantul, Kulon Progo, dan Gunung Kidul, serta program-program lain yang intinya adalah perluasan dan pemberdayaan sumber daya lokal.

## **Daftar Pustaka**

- Badan Pusat Statistik. 1999. *Metode Baru Pengukuran Pengangguran di Indonesia*. Jakarta
- Badan Pusat Statistik. 2000. *Metode Baru Pengukuran Pengangguran di Indonesia*. Jakarta
- Badan Pusat Statistik. 2003. *Survei Sosial Ekonomi Nasional 2003*. Jakarta

*Tukiran dan Endang Ediasuti Mustar*

- Badan Pusat Statistik. 2003. *Survei Angkatan Kerja Nasional 2003*. Jakarta
- Chatib Basri. 2003. "Bekerja tetapi pekerjaan tetapnya mencari pekerjaan"  
*Kompas 24 September*.
- Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi. 2003. *Perencanaan Tenaga Kerja Nasional 2004 – 2009*. Jakarta.
- Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi. 2003. *Peta Penganggur di D.I. Yogyakarta*. Yogyakarta.
- Hauser, Philip M. 1974. "The Measurement of Labour Utilization", *Malayan Economic Review*, 1(April): 1 – 25.
- International Labor Office. 1994. *Survey of Economically Active Population, Employment, Unemployment, and Underemployment*. Geneva.
- Kompas. 2005. "Menghitung angka pengangguran dan harapan yang raib", 12 Februari.
- Standing, Guy. 1978. *Labor Force Participation and Developement*. Geneva: ILO.
- Suroto. 1992. *Strategi pembangunan dan perencanaan kesempatan kerja*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Turnham, David. 1993. *Employment and development*. Paris. Development Centre Studies.
- Widianto, Bambang. 2004. *Fleksibilitas Pasar Kerja di Indonesia*. Jakarta: Pusat Kajian Asia Timur, Lembaga Penelitian Unika Atma Jaya.