

KOMPLEKSITAS MASALAH KETENAGAKERJAAN

Oleh : Prof. Dr. Payaman J. Simanjuntak, APU

Masalah ketenagakerjaan memang sangat luas dan kompleks. Masalah ketenagakerjaan mengandung dimensi ekonomis, dimensi sosial kesejahteraan dan dimensi sosial politik. Dari segi dimensi ekonomis, pembangunan ketenagakerjaan mencakup penyediaan tenaga-tenaga ahli dan terampil sesuai dengan kebutuhan pasar kerja. Untuk itu harus dibangun sistem pelatihan kerja, sistem informasi pasar kerja dan sistem antar kerja, baik secara lokal dan antar daerah, maupun ke luar negeri.

Perluasan kesempatan kerja juga merupakan dimensi ekonomis ketenagakerjaan, karena melalui kesempatan kerja pertumbuhan ekonomi diciptakan sekaligus memberikan penghasilan dan meningkatkan daya beli masyarakat.

Penciptaan kesempatan kerja dilakukan dengan menumbuhkan dunia usaha melalui berbagai kebijakan antara lain di bidang produksi, moneter, fiskal, distribusi, harga dan upah, ekspor-impor, serta di bidang ketenagakerjaan. Dengan demikian, setiap pengambilan kebijakan di bidang perluasan kesempatan kerja dan ketenagakerjaan pada umumnya, selalu mempunyai dimensi ekonomis dan politis.

Masalah ketenagakerjaan juga mencakup masalah pengupahan dan jaminan sosial, penetapan upah minimum, syarat-syarat kerja, perlindungan tenaga kerja, penyelesaian perselisihan, kebebasan berserikat dan hubungan industrial, serta hubungan dan kerjasama internasional. Semuanya mengandung dimensi ekonomis, sosial dan politis. Dengan kata lain, masalah ketenagakerjaan tersebut mempunyai multi-dimensi, cakupan luas dan sangat kompleks.

Kompleksitas masalah ketenagakerjaan tersebut kurang disadari dan oleh sebab itu tidak mendapat perhatian pimpinan Pemerintahan, sejak Orde Baru hingga pemerintahan sekarang ini. Masalah ketenagakerjaan sering dipandang hanya sebagai hasil ikutan dari pertumbuhan ekonomi, sehingga yang ditekankan dan dikejar hanya laju pertumbuhan. Pada satu masa dikesankan bahwa gerakan serikat pekerja dapat mengganggu investasi, sehingga yang ditekankan adalah bagaimana "menjinakkan" serikat pekerja. Dalam dua periode terakhir ini terkesan bahwa masalah ketenagakerjaan hanya mencakup hak-hak pekerja.

Seperti dikemukakan di atas, masalah ketenagakerjaan sangat luas dan kompleks, antara lain mencakup informasi dan perencanaan tenaga kerja, antar kerja daerah dan penempatan di luar negeri, pelatihan dan produktivitas kerja. Masalah ketenagakerjaan juga mencakup syarat-syarat kerja termasuk jam kerja dan waktu istirahat, upah dan jaminan sosial, hubungan kerja antara pekerja dan pengusaha, keselamatan dan kesehatan kerja, peningkatan produktivitas perusahaan, penyelesaian perselisihan, perlindungan tenaga kerja, kebebasan berserikat, perluasan kesempatan kerja untuk menanggulangi pengangguran dan kemiskinan. Hak berserikat dan pembinaan serikat pekerja, hanya merupakan bagian kecil dari masalah ketenagakerjaan.

Dari masalah tenaga kerja yang demikian luas, bangsa Indonesia sekarang ini sedang menghadapi beberapa masalah ketenagakerjaan mendesak yang memerlukan perhatian khusus Kabinet yang akan datang yaitu :

- a. Masalah penganggur dan setengah penganggur;
- b. Masalah pengiriman tenaga kerja ke luar negeri;
- c. Masalah pelatihan kerja;
- d. Masalah pembinaan hubungan industrial; dan
- e. Masalah perundang-undangan ketenagakerjaan.

1. Masalah Penganggur dan Setengah Penganggur

Masalah penganggur berbeda dengan masalah setengah penganggur. Jumlah penganggur terbuka dalam tahun 2003 memang tercatat kecil, yaitu 9,5 juta orang atau 6,57% dari jumlah angkatan kerja. Sebagian besar mereka (6,2 juta orang atau lebih 65%) adalah penganggur tenaga terdidik lulusan SLTP ke atas. Mereka mula-mula mengharapkan bekerja menjadi pegawai di sektor formal. Namun daya serap sektor formal sangat terbatas, sehingga mereka pada umumnya terpaksa menganggur antara 2-3 tahun sebelum memperoleh pekerjaan di sektor formal atau terpaksa mengambil pekerjaan di sektor informal.

Setengah penganggur atau mereka yang bekerja kurang dari 35 jam seminggu, cukup besar. Dalam tahun 2003, setengah penganggur berjumlah 30,9 juta orang atau 30,8% dari angkatan kerja. Hampir seluruh mereka berada di sektor pertanian, pekerja mandiri dan di sektor informal. Sebagian besar mereka adalah tenaga tak terdidik atau berpendidikan maksimum SLTP. Dari semula mereka pada umumnya menyadari sangat sulit diterima bekerja di sektor formal dan segera memutuskan menerima pekerjaan apa adanya di sektor informal. Masalah utama yang mereka hadapi adalah keterbatasan pemilikan aset seperti tanah di sektor

pertanian dan keterbatasan modal untuk pekerja mandiri dan sektor informal. Dan sebab itu produktivitas dan penghasilan mereka pada umumnya rendah.

Karena masalah penganggur berbeda dari masalah setengah penganggur seperti diuraikan di atas, maka untuk mengatasinya pun memerlukan kebijakan yang berbeda.

a. Kebijakan Mengatasi Penganggur

Pertumbuhan ekonomi tidak otomatis mampu mengatasi masalah pengangguran. Pengalaman selama Orde Baru menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi sekitar 7-8 persen setahun dicapai karena konsentrasi pembangunan di sektor teknologi tinggi dan jasa keuangan yang mampu menyerap hanya sebagian kecil dari tenaga-tenaga terdidik. Sektor formal hanya mampu menyerap sekitar 30% angkatan kerja. Sekitar 70% angkatan kerja tetap bekerja di sektor pertanian dan sektor informal lainnya. Keberhasilan Pemerintah sekarang ini menekan laju inflasi dan tingkat bunga patut dihargai. Namun, itu saja tidak cukup mengatasi pengangguran. Manfaatnya baru dinikmati sekelompok kecil pengusaha besar dan menengah. Pengusaha kecil dan pekerja keluarga atau pekerja mandiri di sektor informal belum menikmatinya secara signifikan. Oleh sebab itu, untuk 5 tahun masa Kabinet yang akan datang, kebijakan penanggulangan pengangguran harus

diarahkan pada : pertama, meningkatkan daya serap sektor formal dengan mendorong dunia usaha yang bersifat padat karya seperti agrobisnis, industri kecil, industri tekstil dan sepatu. Pada saat yang sama, akses pengusaha kecil dan pekerja mandiri memperoleh kredit serta kompetensi SDM untuk itu harus ditingkatkan.

Kedua, sebagian besar angkatan kerja berpendidikan tinggi harus dipersiapkan menjadi pekerja mandiri atau menciptakan kesempatan kerja melalui usaha-usaha kecil. Untuk itu perlu ditingkatkan latihan kewirausahaan dengan dukungan penyediaan modal usaha mandiri dan usaha kecil.

b. Kebijakan Mengatasi Masalah Setengah Penganggur

Masalah setengah penganggur sangat bervariasi dan kompleks. Setengah penganggur di sektor pertanian terjadi karena pemilikan tanah yang sangat terbatas, dan hasilnya yang sangat sensitif terhadap waktu pemasaran. Sebagian besar keluarga petani memiliki kurang dari 0,5 hektar lahan pertanian. Pada musim panen, harga hasil pertanian merosot dan tidak dapat ditahan lama menunggu harga naik kembali. Disamping itu, sektor pertanian pada umumnya dikelola secara tradisional sehingga produktivitasnya rendah. Oleh sebab itu kebijakan di sektor pertanian perlu diarahkan pada :

- 1) Meningkatkan produktivitas lahan pertanian yang terbatas melalui diversifikasi produk, teknologi dan penyuluhan pertanian;
- 2) Mengembangkan agroindustri untuk menampung dan mengolah hasil-hasil sektor pertanian.

Masalah setengah penganggur di kalangan pekerja mandiri dan sektor informal lainnya adalah terutama menyangkut kemampuan kewirausahaan, keterbatasan modal dan keterbatasan pemasaran produk. Sebab itu kebijakan perlu diarahkan pada :

- 1) Peningkatan kemampuan kewirausahaan dan pengembangan modul-modul usaha mandiri dan usaha kecil;
- 2) Penyediaan kredit usaha mandiri dan usaha kecil;
- 3) Pengembangan industri rumah tangga;
- 4) Pengembangan pemasaran industri rumah tangga untuk domestik (seperti pola Sarinah) dan untuk ekspor.

2. Pengiriman Tenagakerja ke Timur Tengah dan Malaysia

Pengiriman TKW ke Timur Tengah dan Malaysia mengandung bobot politis yang tinggi karena menyangkut harkat kemanusiaan dan harga diri Bangsa. Karena keterbatasan kesempatan kerja dalam negeri terutama sejak krisis moneter, manfaat program ini menjadi lebih dirasakan. Namun telah dirasakan

banyak masalah, sejak dari rekrutmen, pembekalan kemampuan kerja, pemberangkatan, penempatan, perlindungan sejak rekrutmen dan selama bekerja di luar negeri, demikian juga perlindungan pada saat pemulangan ke Indonesia. Tingkat pendidikan mereka pada umumnya terlalu rendah sehingga tidak mampu mengatasi masalah-masalah yang mereka hadapi. Oleh sebab itu kebijakan pengiriman tenaga kerja ke luar negeri perlu diarahkan pada :

- a. Pengiriman tenagakerja minimum berpendidikan SLTP;
- b. Secara bertahap meningkatkan pengiriman tenaga menengah yang terlatih;
- c. Meningkatkan pengawasan rekrutmen secara ketat di dalam negeri, terutama para calo dan PJTKI;
- d. Perluasan dan diversifikasi pasar di luar negeri;
- e. Peningkatan kerjasama bilateral dengan berbagai negara;
- f. Sistem perlindungan yang komprehensif-efektif;
- g. Menawarkan alternatif berwirausaha dalam negeri bagi mereka yang ternyata mempunyai modal kerja. Banyak di antara calon TKI/TKW yang mengeluarkan dana pribadi Rp 4 juta atau lebih, bahkan ada yang mengeluarkan puluhan juta rupiah. Dengan modal kerja Rp 2 juta rupiah, sangat banyak kesempatan atau usaha

mandiri atau usaha keluarga yang dapat diciptakan di desa-desa dapat mampu memberi penghasilan untuk hidup layak. Dengan kata lain, daripada menantang risiko tinggi di luar negeri, sebaiknya mereka diarahkan dan dipersiapkan untuk membuka dan menekuni pekerjaan di dalam negeri.

3. Prioritas Latihan Kerja

Program latihan kerja perlu diprioritaskan baik dalam rangka menghadapi era globalisasi dan persaingan dunia, maupun untuk mengatasi dampak krisis ekonomi mengurangi pengangguran. Kompetensi sumberdaya manusia Indonesia perlu ditingkatkan setara dengan standar kompetensi internasional, supaya mampu bersaing dengan tenaga kerja dari luar negeri. Karena keterbatasan kesempatan kerja di sektor formal, program latihan perlu diarahkan untuk meningkatkan kemampuan kewirausahaan supaya sebagian besar tenaga kerja Indonesia mampu bekerja mandiri dan menciptakan kesempatan kerja sendiri. Program latihan juga harus disediakan untuk meningkatkan kualitas tenaga kerja yang akan dikirim ke luar negeri.

4. Hubungan Industrial dan Serikat Pekerja

Paradigma hubungan industrial di seluruh dunia terpaksa berubah, terutama

dengan Deklarasi ILO bulan Juni 1998 yang lalu yang menyatakan bahwa semua negara harus meratifikasi dan melaksanakan 8 Konvensi Dasar ILO yang memuat hak-hak dasar pekerja. Hal ini di satu pihak mendorong keinginan mendirikan Serikat Pekerja yang lebih cepat dari kesiapan kepemimpinan Serikat Pekerja sendiri dan kesiapan pengusaha bermitra kerja dengan Serikat Pekerja yang pluralistik. Sekarang ini sudah terbentuk 70 Federasi Serikat Pekerja dan lebih dari 100 Serikat Pekerja yang tak berafiliasi.

Yang menjadi masalah adalah sebagian besar pengurus serikat pekerja tersebut tidak profesional di bidangnya, tidak mempunyai latar belakang perjuangan serikat bekerja, tidak mempunyai program kerja dan sasaran yang jelas, tidak mempunyai kemampuan negosiasi. Banyak kasus-kasus yang terjadi mengindikasikan bahwa "perjuangan" mereka sangat diragukan untuk kepentingan pekerja. Sebagian mempunyai muatan politik, sebagian lagi lebih menonjolkan kepentingan pribadi.

Tingkah laku serikat pekerja sekarang ini bukan saja terkesan menakutkan, akan tetapi dalam jangka panjang dapat merusak disiplin dan etos kerja para karyawan. Pengalaman para pengusaha di Amerika Serikat dan Eropa menghadapi perilaku serikat pekerja seperti itu dalam awal tahun 1970-an adalah menciptakan teknologi yang sangat sedikit menggunakan tenaga kerja. Hal

seperti itu dapat ditiru di Indonesia. Oleh sebab itu, salah satu prioritas utama ketenagakerjaan sekarang ini adalah pembekalan dan pemberdayaan para pemimpin serikat pekerja, supaya betul-betul mempunyai idealisme memperjuangkan kepentingan pekerja, memahami perjuangan serikat pekerja, mempunyai profesionalisme dalam mencapai sasaran organisasi, serta dapat menjadi mitra pengusaha menciptakan hubungan industrial yang harmonis supaya dapat meningkatkan kesejahteraan pekerja dan keluarganya.

5. Undang-undang Ketenagakerjaan

Sesuai dengan luasnya ruang lingkup ketenagakerjaan, peraturan perundangan yang mengaturnya pun cukup luas dan kompleks. ILO sendiri hingga tahun 2004 telah menerbitkan 186 Konvensi. Indonesia sendiri telah meratifikasi 17 Konvensi tersebut. Disamping Konvensi ILO tersebut, Indonesia masih mempunyai sejumlah peraturan perundang-undangan nasional. Dengan demikian tantangan besar yang dihadapi adalah menjamin konsistensi dari semua peraturan perundangan tersebut. Disamping itu, pimpinan Departemen perlu memahami latar belakang dan isi setiap peraturan dimaksud supaya dapat menjelaskannya dengan tepat kepada pengusaha, serikat pekerja dan masyarakat umum.

6. Kesiapan Aparatur

Masalah ketenagakerjaan memang sangat luas dan sangat kompleks. Masalah sekarang ini demikian membengkak karena terakumulasi sejak Kabinet Pembangunan VII hingga sekarang ini, yang terkesan dengan "lack of leadership" dan sempitnya pemahaman para perumus dan pengambil kebijakan mengenai masalah ketenagakerjaan tersebut.

Keterbatasan pemahaman aparaturnya dan kepemimpinan dimaksud terus menambah masalah-masalah baru seperti kasus-kasus pemutusan hubungan kerja, masalah TKI/TKW, kerja kontrak, uang pesangon, penerapan Undang-undang Ketenagakerjaan, dan masalah-masalah hubungan industrial lainnya.

Hingga sekarang masih terkesan bahwa baik Kabinet secara keseluruhan maupun pimpinan Depnakertrans, belum betul-betul menyadari dan memahami masalah ketenagakerjaan yang dihadapi, dan belum memberikan indikasi jalan keluar yang akan ditempuh. Oleh sebab itu para pemimpin pengambil kebijakan perlu betul-betul memahami permasalahan ketenagakerjaan yang dihadapi. Demikian juga pemimpin di pusat perlu mampu memberdayakan para Pemerintah Otonomi Daerah dalam menanggulangi masalah ketenagakerjaan di daerahnya.*****