

PROGRAM 100 HARI PEMERINTAH BARU

BIDANG KETENAGAKERJAAN

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

1. Pendahuluan

Bidang ketenagakerjaan sangat luas dan kompleks. Untuk menghantarkan orang bekerja, Pemerintah memberikan pelayanan berupa penyediaan informasi pasar kerja dan perencanaan tenaga kerja, bimbingan dan penyuluhan jabatan, antar kerja lokal dan antar kerja antar daerah, antar kerja antar negara atau pengiriman tenaga kerja ke luar negeri, pelatihan kerja, serta penciptaan kesempatan kerja khusus untuk mengatasi pengangguran.

Bagi orang yang bekerja, Pemerintah melalui Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi mengatur dan menyusun kebijakan mengenai kondisi kerja, pengupahan, keselamatan dan kesehatan kerja, hubungan industrial, pemberdayaan serikat pekerja dan asosiasi pengusaha, membangun kerjasama internasional, penyelesaian perselisihan, serta

pemberdayaan lembaga ketenagakerjaan seperti Lembaga Bipartit dan Lembaga Tripartit, Dewan Produktivitas Nasional, Dewan Pelatihan Kerja Nasional, Dewan Penelitian Pengupahan Nasional, dan Dewan Keselamatan dan Kesehatan Kerja Nasional.

Bagi orang yang karena sesuatu hal berhenti bekerja, perlu diatur ketentuan sistem jaminan sosialnya, termasuk jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, santunan kematian, jaminan kesehatan, pengaturan pesangon, dan lain-lain.

Beberapa masalah tersebut sangat menonjol akhir-akhir ini karena memang mempunyai bobot politis dan sosial ekonomis yang tinggi seperti masalah pengangguran, perlindungan pengiriman tenaga kerja ke luar negeri, hubungan industrial dan maraknya serikat pekerja, undang-undang baru ketenagakerjaan, dan sistem jaminan sosial nasional. Oleh sebab itu

Pemerintahan baru pimpinan Bapak Dr. Susilo Bambang Yudhoyono dalam 100 hari pemerintahan beliau perlu memberikan arah yang jelas dalam penanganan masalah ketenagakerjaan yang menonjol tersebut.

2. Masalah Penganggur dan Setengah Penganggur

Penganggur terus bertambah dari sekitar 4,5 juta orang atau 5% pada tahun 1997 (menjelang krisis ekonomi), menjadi sekitar 6,5 juta orang atau 7% pada tahun 2000, dan menjadi 9,5 juta orang atau 9,5% pada tahun 2003. Demikian juga setengah penganggur meningkat dari 29 juta orang pada tahun 1997 menjadi sekitar 31 juta orang pada tahun 2000 dan 2003.

Indikator makro dalam 3 tahun terakhir ini memang berangsur-angsur baik dalam bentuk laju inflasi dan tingkat bunga yang relatif rendah. Namun indikator makro tersebut belum mampu mendorong sektor riil. Kesempatan kerja di sektor formal justru berkurang dari sekitar 31,5 juta

dalam tahun 2000 menjadi hanya sekitar 27,5 juta dalam tahun 2003. Artinya, dalam 3 tahun sekitar 4 juta pekerja tergusur dari sektor formal. Sebagian dari pekerja tergusur tersebut membanjiri sektor informal yang tidak produktif dan sebagian lagi menambah barisan penganggur.

Demikian juga angkatan kerja baru sangat minim terserap di sektor formal. Setelah tidak tahan menganggur terlalu lama, sebagian mengambil apa adanya kesempatan kerja di sektor informal.

Penyebab utama masalah berat tersebut adalah pengambil kebijakan sejak Pemerintahan Orde Baru hingga sekarang ini yang terlalu percaya pada *trickle-down effect*. Mereka beranggapan bahwa dengan mendorong pertumbuhan ekonomi, masalah pengangguran dan kemiskinan akan otomatis teratasi. Mereka tidak menyadari struktur perekonomian yang dominan sektor informal, hambatan-hambatan birokrasi dan kekakuan pasar. Misalnya, walaupun tingkat bunga pada skala makro di bawah 10%, namun

hampir tidak ada BPR yang mengenakan bunga pinjaman di bawah 25%. Demikian juga para keluarga petani dan keluarga miskin, tetap sangat sulit memperoleh kredit karena mereka pada umumnya tidak paham memberikan agunan dan mengisi formulir perjanjian meminjam uang.

Upaya Pemerintah untuk memberikan beras bagi keluarga miskin (raskin) pada awal krisis memang patut dihargai. Namun distribusi raskin tersebut akhir-akhir ini telah mengundang banyak masalah. Distribusi raskin pada umumnya tidak mampu mengeluarkan keluarga miskin dari ketergantungan dan dari kemiskinannya. Kemiskinan hanya dapat dientaskan melalui penyediaan kesempatan kerja produktif.

Dengan demikian, Pemerintah baru terutama selama 100 hari pertama Kabinet, perlu memprioritaskan penanggulangan penganggur dan setengah penganggur, yaitu antara lain dengan :

- a. Mengembangkan usaha mandiri dan usaha kecil, termasuk usaha-usaha keluarga dan kerajinan rakyat. Usaha-usaha menengah dan besar sudah dapat dipersilahkan memanfaatkan kemudahan indikator makro yang sudah relatif baik.
- b. Untuk mendorong pengembangan usaha mandiri, usaha kecil dan usaha keluarga, perlu menyalurkan dana melalui bank seperti BPR dengan tingkat bunga di bawah 15% per tahun.
- c. Untuk membantu usaha keluarga miskin, perlu menyediakan dana pinjaman dengan tingkat bunga cukup menutupi biaya administrasi bank, misalnya 7%, yang dapat diperoleh tanpa agunan.
- d. Bantuan kepada keluarga miskin seperti raskin sedapat mungkin diganti menjadi penciptaan kesempatan kerja.
- e. Sejumlah dana bergulir disediakan dan disalurkan untuk usaha-usaha keluarga di sektor informal

sehingga dapat menambah penghasilan mereka.

- f. Terutama para lulusan SLTP dan SLTA yang tidak melanjutkan sekolah, perlu dipersiapkan supaya mampu bekerja mandiri melalui pelatihan kewirausahaan dan dukungan modal kerja.

3. Pengiriman Tenaga Kerja ke Luar Negeri

Kasus-kasus pengiriman tenaga kerja Indonesia (TKI) akhir-akhir ini terus meningkat, mulai dari tahap perekrutan, penampungan sebelum pemberangkatan, persiapan keberangkatan, perlindungan selama bekerja di luar negeri hingga saat kembali ke Tanah Air. Pengiriman TKI secara ilegal dan deportasi telah menambah kompleksitas permasalahan yang menguras banyak tenaga, dana dan waktu.

Masalah-masalah tersebut terjadi pada umumnya karena kelemahan para pengerah atau pengusaha jasa tenaga kerja, PJTKI, dalam memenuhi

persyaratan dan ketentuan yang telah ditetapkan, seperti mempunyai Mitra Usaha yang bonafid dan bertanggungjawab di negara penerima, melatih dan memberi penyuluhan kepada TKI sebelum diberangkatkan, dan monitoring selama bekerja di luar negeri.

Arus tenaga kerja ilegal ke Malaysia mencerminkan tiga hal. Pertama bahwa masalah pengangguran dan keterbatasan kesempatan kerja di Indonesia sudah sangat kritis, sehingga banyak tenaga kerja yang terpaksa mengambil risiko tinggi secara ilegal mengejar kesempatan yang tersedia terutama di Malaysia.

Kedua, pengelolaan pengiriman TKI ke luar negeri dirasakan sangat mahal dan birokratis. Setiap TKI yang secara resmi dikirimkan melalui PJTKI harus mengeluarkan biaya antara Rp 5 juta sampai Rp 10 juta. Biaya pengiriman secara ilegal hanya sekitar Rp 2 juta - Rp 3 juta. Perbedaan biaya tersebut mendorong TKI yang mempunyai keterbatasan dana mengambil risiko

pengiriman secara ilegal.

Ketiga, perhatian dan inisiatif daerah terhadap perluasan kesempatan kerja sangat rendah. Beberapa studi menunjukkan bahwa dengan modal sekitar Rp 2 juta di setiap daerah dapat diciptakan satu kesempatan kerja yang memberikan penghasilan layak. Dengan kata lain, arus TKI ilegal tersebut dapat dibendung bila Pemerintah Daerah mampu menawarkan alternatif yang lebih aman.

Dengan demikian, dalam rangka pengiriman TKI ke luar negeri, Pemerintah baru perlu segera :

- a. Membentuk Satuan Tugas (Satgas) menangani tenagakerja Indonesia yang akan segera dipulangkan dari Malaysia. Satgas tersebut perlu melibatkan beberapa Pemda dari daerah yang mengirimkan banyak TKI ke luar negeri. Satgas juga harus merekomendasikan pekerjaan alternatif.
- b. Memberdayakan semua PJTKI supaya dapat mengelola usahanya secara profesional dan

bertanggungjawab, memenuhi persyaratan yang telah diaturkan;

- c. Menyederhanakan birokrasi pengiriman TKI;
- d. Menurunkan biaya yang dibebankan kepada TKI;
- e. Menertibkan pengiriman TKI ilegal;
- f. Dalam jangka menengah mendorong Pemerintah Daerah menciptakan kesempatan kerja alternatif;
- g. Secara bertahap dalam 5 tahun mengirimkan tenagakerja semi terampil bekerja di sektor formal dan bukan untuk rumah tangga.

4. Masalah Hubungan Industrial

Hubungan industrial di Indonesia akhir-akhir ini terkesan tidak kondusif. Gelombang pemogokan merupakan peristiwa yang kita saksikan hampir setiap hari. Banyak investor dalam dan luar negeri yang merasa kurang aman menanamkan modalnya di Indonesia. Kasus-kasus tersebut mencerminkan antara lain:

- a. Tidak efektifnya dialog dan kelembagaan Bipartit dan Tripartit;

- b. Rendahnya profesionalisme pimpinan Serikat Pekerja yang lebih mengandalkan "otot" (mogok) daripada negosiasi dan dialog;
- c. Kurangnya kesadaran dan perhatian Pengusaha dan manajemen untuk membangun hubungan dan kerjasama yang akrab dengan Serikat Pekerja dan karyawannya di perusahaan;
- d. Tidak efektifnya penyelesaian perselisihan hubungan industrial, mulai dari pegawai perantara, P4D, P4P, PTUN dan Mahkamah Agung;
- e. Kurang efektifnya penegakan hukum di bidang ketenagakerjaan;
- f. Kurangnya kemampuan Pemerintah membangun keharmonisan hubungan industrial.

a. Gerakan dan Organisasi Serikat Pekerja

Sampai akhir Agustus 2004, sudah tercatat 87 Federasi Serikat Pekerja dan lebih dari 100 Serikat Pekerja non-afiliasi. Di beberapa perusahaan sudah terdapat lebih dari satu Serikat

Pekerja. Visi dan misi perjuangan masing-masing Serikat Pekerja sukar dibedakan. Beberapa SP lebih menekankan aspek ideologi politik kelompok daripada aspek sosial ekonomi pekerja. Banyak pimpinan SP yang tidak mempunyai latar belakang perjuangan SP. Keanggotaan SP pada umumnya belum tertata. Iuran dan dana dukungan anggota belum mampu membiayai dan menggerakkan organisasi SP, sementara *overhead cost* keseluruhan SP menjadi besar. Profesionalisme pimpinan SP masih rendah, sehingga mereka lebih mengandalkan alat pemogokan daripada negosiasi.

b. Asosiasi Pengusaha

Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO) belum mampu menjaring seluruh pengusaha menjadi anggotanya. APINDO belum mampu memberikan pencerahan kepada pengusaha untuk bermitra dengan serikat pekerja membangun hubungan industrial yang aman dan harmonis guna meningkatkan produktivitas perusahaan. Banyak

pengusaha yang alergi menerima kehadiran SP dan berdialog dengan pimpinannya, sehingga bila timbul masalah mereka cenderung menggunakan konsultan hukum daripada duduk bersama menyelesaikan masalah.

c. Keterbatasan Kemampuan Aparat Pemerintah

Sebelum otonomi daerah, pegawai perantara dan pengawas di daerah telah terbiasa memperoleh pendampingan dari provinsi atau Departemen bila terjadi kasus-kasus berat di tingkat Kabupaten/Kota. Setelah otonomi, dukungan seperti itu menjadi terputus, apalagi sekarang ini sudah banyak staf yang tidak mempunyai latar belakang ketenagakerjaan. Disamping itu, mereka menghadapi masalah yang lebih kompleks sebagai akibat dari krisis ekonomi dan maraknya organisasi Serikat Pekerja.

d. Tugas Pemerintah Baru

Tugas mendesak Pemerintah baru di bidang pembinaan hubungan industrial

adalah :

- 1) Memberdayakan organisasi Serikat Pekerja antara lain dengan meningkatkan profesionalisme pengurusnya menata organisasi, menampung aspirasi dan memperjuangkan kepentingan anggota melalui negosiasi, memobilisir dan mendisiplinkan anggota untuk bekerja produktif;
- 2) Memberdayakan asosiasi pengusaha supaya mampu menjaring seluruh pengusaha menjadi anggotanya serta efektif dalam memberikan penjelasan bagi pengusaha, sehingga setiap pengusaha mampu membangun hubungan industrial yang aman dan harmonis di perusahaannya;
- 3) Meningkatkan kemampuan pegawai perantara dan pengawas dalam menangani kasus-kasus hubungan industrial di daerah;
- 4) Mengintensifkan dan mengefektifkan forum-forum dialog terutama Lembaga Bipartit di perusahaan dan

Lembaga Tripartit di berbagai tingkatan dan sektor ekonomi;

- 5) Mempercepat proses penyelesaian perselisihan baik di P4D maupun di P4P.

5. Sistem Jaminan Sosial Nasional

Para karyawan perusahaan formal pada dasarnya sudah mempunyai perlindungan sosial sesuai dengan Undang-undang No. 3 tahun 1997. Namun hingga saat ini, baru sebagian kecil pekerja sektor formal yang telah mengikuti program. Pekerja sektor informal yang jumlahnya sangat banyak belum tertangani. Manfaat jaminan yang diterima peserta Jamsostek dirasakan masih minim. Para pegawai negeri, militer dan polisi ternyata belum memperoleh program sebaik program Jamsostek.

Dalam rangka membangun sistem yang sama dan menyeluruh di Indonesia, DPR baru saja menyetujui Undang-undang Sistem Jaminan Sosial Nasional, yang sekaligus memayungi lembaga yang sudah operasional sekarang ini yaitu:

Jamsostek, TASPEN, ASKES, dan ASABRI. Keempat Lembaga tersebut tetap berjalan melaksanakan program yang sedang berjalan sambil mempersiapkan penyesuaian diri kepada Undang-undang baru dalam tenggang waktu 5 tahun.

Dengan kata lain, dalam 5 tahun ini, pengusaha dan pekerja tidak dikenakan beban atau iuran tambahan. Sebaliknya, para pekerja diharapkan memperoleh peningkatan manfaat, karena Jamsostek tidak lagi membayar pajak dan deviden kepada negara. Oleh sebab itu, pengusaha dan pekerja perlu didorong untuk menyambut Undang-undang tersebut.

6. Peraturan Ketenagakerjaan

Beberapa pihak menganggap bahwa peraturan perundangan di Indonesia sangat kompleks. Harus diakui bahwa di semua negara-negara dunia, peraturan ketenagakerjaan itu memang kompleks, karena dimaksudkan untuk melindungi banyak kepentingan. Bukan hanya melindungi kepentingan pengusaha dan

kepentingan pekerja, akan tetapi juga untuk melindungi kepentingan masyarakat konsumen dan Pemerintah, bahkan dapat menyangkut hubungan antar^{*}negara.

Indonesia baru meratifikasi 17 dari 186 Konvensi ILO. Banyak negara lain yang sudah meratifikasi lebih dari 50 Konvensi, bahkan ada beberapa negara yang meratifikasi lebih dari 100 Konvensi. Indonesia baru saja mengundangkan UU No. 21 tahun 2000 tentang Serikat Pekerja, UU No. 13 tahun 2003 tentang ketenagakerjaan dan UU No. 2 tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial. Disamping itu akan segera diundangkan Undang-undang tentang pengiriman Tenaga Kerja ke Luar Negeri dan Undang-undang tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Beberapa pihak cenderung melihat maraknya kasus-kasus ketenagakerjaan akhir-akhir ini sebagai dampak dari ratifikasi Konvensi ILO tersebut. Demikian juga banyak pengusaha dan pimpinan Serikat Pekerja yang tidak puas dengan 5

Undang-undang yang baru.

Sehubungan dengan peraturan ketenagakerjaan ini, Pemerintah baru perlu memprioritaskan untuk:

- a. Memahami makna dan saling keterkaitan dari semua peraturan-perundangan yang ada, sehingga dapat dihindari penerbitan kebijakan yang kontroversial, seperti Kepmen 150 masa lampau;
- b. Memberikan pencerahan kepada pihak pengusaha dan serikat pekerja mengenai makna peraturan perundangan, terutama Konvensi yang baru diratifikasi dan Undang-undang baru;
- c. Mempercepat penerbitan peraturan pelaksanaan dari Undang-undang baru;
- d. Mengintensifkan dan mengefektifkan forum atau lembaga Tripartit, untuk menyepakati pelaksanaan peraturan ketenagakerjaan. Salah satu kekhususan dari hukum ketenagakerjaan adalah justru membutuhkan pencapaian konsensus, mulai dari perancangan

Undang-undang sampai kepada perumusan peraturan pelaksanaannya.

7. Pengupahan, Produktivitas, Pelatihan, K3, Informasi Pasar Kerja, Koperasi dan Perumahan, Lembaga-lembaga

a. Pengupahan

Menjelang tahun 2005, penentuan Upah Minimum Provinsi menjadi krusial, supaya terdapat keseimbangan antara kesejahteraan pekerja dan kemampuan perusahaan.

b. Produktivitas Kerja

Produktivitas pekerja, dunia usaha dan birokrasi Pemerintah pada umumnya sangat rendah. Supaya dapat keluar dari krisis, justru peningkatan produktivitas perlu mendapat perhatian serius.

c. Pelatihan Kerja

Karena kualitas SDM pada umumnya rendah, program pelatihan kerja perlu diperluas dan ditingkatkan, baik untuk

menyediakan tenaga terampil bagi dunia usaha formal, maupun untuk pekerja mandiri dan sektor informal. Peningkatan kewirausahaan harus merupakan bagian dari program pelatihan tersebut.

d. Keselamatan dan Kesehatan Kerja

Beberapa perusahaan masih cenderung tidak memberikan perhatian yang cukup pada K3 karena kurang pemahaman atau dengan maksud menekan biaya. Pengusaha perlu diberi kesadaran bahwa program K3 bukan semata-mata untuk perlindungan pekerja, akan tetapi justru terutama untuk perlindungan perusahaan, termasuk peralatannya dan produknya. Para pekerja juga perlu terlibat langsung dalam program-program K3 di perusahaan.

e. Informasi dan Perencanaan Tenagakerja

Terutama dengan otonomi daerah sekarang ini, setiap daerah sangat membutuhkan informasi pasar kerja

menyangkut daerah lain dan data nasional. Demikian juga perlu disusun Rencana TenagaKerja Nasional, Rencana TenagaKerja Provinsi dan TenagaKerja Sektoral, supaya ada acuan bagi daerah otonom. Disamping itu, pimpinan Departemen perlu menerbitkan buku-buku pedoman kerja sebagai acuan atau referensi bagi petugas di daerah.

f. Koperasi dan Perumahan

Tingkat upah dan kesejahteraan pekerja pada umumnya masih rendah. Oleh sebab itu Pemerintah perlu mendukung pengembangan koperasi karyawan dan perumahan yang mempunyai akses transportasi ke pusat-pusat industri.

g. Pemanfaatan Lembaga-lembaga

Disamping Lembaga Tripartit Nasional dan Regional, pimpinan Departemen TenagaKerja juga perlu mendayagunakan: Lembaga Tripartit Nasional, Dewan Produktivitas Nasional (DPN), Dewan Pelatihan Kerja Nasional (DPKN), Dewan Penelitian Pengupahan

Nasional (DPPN), dan Dewan Keselamatan dan Kesehatan Kerja Nasional (DK3N). Sebagai tindak lanjut dari UU No. 13 tahun 2003, akan dibentuk juga beberapa badan/lembaga baru seperti Badan Nasional Sertifikasi Profesi (BNSP).

8. Kesimpulan

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa Pemerintah baru hasil Pemilihan langsung oleh rakyat perlu menyadari dan memahami bahwa masalah ketenagakerjaan di Indonesia memang cukup kompleks, luas, mempunyai bobot politis, sosial dan ekonomis. Beberapa masalah ketenagakerjaan sekarang ini sudah mencapai titik kritis, seperti masalah pengangguran, pengiriman tenagaKerja ke luar negeri, hubungan industrial dan pemberdayaan serikat pekerja, serta penerapan peraturan perundangan di bidang ketenagakerjaan. Oleh sebab itu, Pemerintah baru perlu memberikan perhatian khusus untuk menangani masalah-masalah tersebut. Masalah ini

tidak dapat diselesaikan hanya dengan mengandalkan kebijakan makro.

Menteri yang membidangi ketenagakerjaan harus memahami tugasnya secara menyeluruh, sehingga dia mampu memberikan penjelasan dan argumentasi di tingkat Kabinet dan DPR. Program-program yang dikemukakan di atas saling terkait dengan berbagai kebijakan sektoral, sehingga membutuhkan dukungan DPR, Kabinet dan dari Presiden sendiri.

Demikian juga Menteri yang membidangi ketenagakerjaan harus tangguh, bijak dan konsisten dalam mengambil keputusan sehingga tidak mudah diombang-ambingkan pengusaha

dan atau serikat pekerja, akan tetapi justru dapat membangun kerjasama semua pihak untuk menerima dan melaksanakan kebijakan yang diambil.

Untuk itu Menteri dapat memanfaatkan kerjasama internasional dan Lembaga-lembaga Ketenagakerjaan yang ada dan yang akan segera dibentuk seperti Lembaga Tripartit, DPN, DPKN, D3KN, dan lain-lain.*****

**) Penulis adalah Guru Besar di bidang Manajemen SDM dan Perencanaan SDM, dan Ahli Peneliti Utama (APU) di bidang ketenagakerjaan.*