

# **IMPLIKASI PENGANGGURAN TERHADAP PEMBANGUNAN NASIONAL SERTA STRATEGI PEMECAHANNYA**

**Sugiyanto**

**ASMI Solo**

**Abstrak**

Sebenarnya penambahan jumlah penduduk usia kerja yang terdiri atas angkatan kerja dan bukan angkatan kerja bukan menjadi masalah yang serius apabila diimbangi dengan tersedianya faktor-faktor produksi. Bahkan jika keseimbangan tersebut mampu dipenuhi maka akan menjadi kekuatan atau modal untuk meningkatkan kualitas bangsa dan negara Indonesia di dunia internasional. Namun yang sering terjadi di negara berkembang seperti Indonesia adalah sebaliknya. Bertambahnya jumlah penduduk usia kerja berarti bertambahnya jumlah penganggur, mengingat penambahan jumlah penduduk usia kerja sering tidak dibarengi dengan ketersediaan faktor-faktor produksi di satu sisi, sedangkan di sisi lain rendahnya daya serap dunia usaha atau pasar kerja serta tidak terdidik dan tidak terlatihnya angkatan kerja dari jumlah tenaga kerja yang tersedia sering menjadi pemicu adanya pengangguran. Dalam topik ini penulis ingin menyajikan persoalan seputar pengangguran yang terjadi di Indonesia, faktor-faktor yang menyebabkannya serta strategi pemecahannya.

**Kata-kata kunci :** angkatan kerja, pengangguran, implikasi, strategi pemecahannya

## **A. PENDAHULUAN**

Salah satu ciri negara yang sedang berkembang, termasuk Indonesia adalah adanya ledakan jumlah penduduk. Sebagai negara dengan jumlah penduduk yang sangat besar, yaitu lebih dari 200 juta jiwa (hasil sensus penduduk tahun 2000) tentu akan membawa konsekuensi tersendiri. Jumlah sebesar ini tidak akan menimbulkan masalah, bahkan dapat dijadikan modal untuk memberikan kontribusi terhadap kenaikan penghasilan riil per kapita serta dapat meningkatkan kualitas bangsa dan negara Indonesia di dunia internasional apabila distribusi penyebarannya merata dan seimbang, angkatan kerja dari jumlah tenaga kerja yang tersedia terdidik dan terlatih serta harus tersedianya faktor-faktor produksi. Sebagaimana tertuang dalam Program Pembangunan Nasional (Propenas) Indonesia, bahwa titik berat pembangunan masih bertumpu pada pembangunan bidang ekonomi guna meningkatkan standar hidup penduduk. Meningkatkan standar hidup penduduk dimaksudkan untuk memberikan kehidupan yang layak bagi penduduk. Kehidupan yang layak berarti adanya kemampuan untuk

mencukupi kehidupannya sehari-hari dengan mendapatkan pekerjaan sesuai dengan skill atau keahlian yang dimilikinya.

Akan tetapi mengingat terbatasnya sumber-sumber produksi di satu sisi dan keterbatasan kemampuan pemerintah dikaitkan dengan jumlah penduduk yang demikian besar menjadikan tidak tertampungnya seluruh angkatan kerja di dalam dunia usaha/pekerjaan di sisi lain. Kondisi inilah yang menjadi pemicu terjadinya pengangguran dan celaknya setiap tahun jumlah angka pengangguran terus mengalami peningkatan, karena setiap terjadinya peningkatan jumlah angkatan kerja tidak diimbangi dengan perluasan dan daya tampung lapangan pekerjaan. Terlebih dengan adanya prediksi yang memperkirakan bahwa meskipun target pertumbuhan pada tahun 2006 dapat mencapai sekitar 6,2% belumlah dapat mengurangi jumlah penganggur yang ada di Indonesia. Sebab pertumbuhan itu hanya akan menyerap pertambahan angkatan kerja. Sebagaimana perhitungan Bappenas jumlah pengangguran saat ini diperkirakan mencapai 11 juta orang. Setiap 1% pertumbuhan, tenaga yang terserap 300 – 400 ribu. Artinya, dengan pertumbuhan 6,2%, hanya mampu memberikan lapangan pekerjaan bagi 1,8 – 2 juta orang penganggur. Oleh karena itu pertumbuhan harus lebih tinggi dari 6,2%.

## **B. PERMASALAHAN**

Besaran angka pengangguran yang terus meningkat tiap tahun, pendapatan yang tidak merata (daya beli rendah), jeleknya kesehatan, gizi buruk serta pendidikan yang relatif rendah menjadikan ciri-ciri sebagai negara sedang berkembang bagi Indonesia semakin kuat. Dengan melihat kondisi seperti tersebut di atas, maka permasalahannya dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah yang menjadi penyebab terjadinya pengangguran
2. Bagaimana implikasi pengangguran terhadap pembangunan nasional serta strategi apa yang akan diterapkan untuk memecahkannya.

## **C. PEMBAHASAN**

### **1. Konsep Pengangguran dan Penyebabnya**

Bagaimana sifat dan bentuknya, apakah terbuka ataupun setengah, pengangguran merupakan beban, baik bagi pemerintah maupun si penganggur itu sendiri. Salah satu faktor yang turut

memberi kontribusi terjadinya pengangguran di antaranya adanya daya tarik bahwa bekerja di kota lebih menjanjikan dan menjamin masa depan kehidupan dibandingkan jika tetap bertahan di desa.

Ledakan perpindahan penduduk dari desa ke kota dengan tujuan mencari pekerjaan dengan tidak diimbangi sekill memadai menjadikan kota sebagai tumpukan pengangguran dan akhirnya memunculkan daerah 'slum' atau daerah kumuh (dengan mendirikan emplek - emplek atau bangunan liar di daerah hijau atau larangan).

Pengangguran dalam suatu negara adalah perbedaan di antara angkatan kerja dengan penggunaan tenaga kerja yang sebenarnya. Konsep angkatan kerja sebagaimana yang disarankan oleh ILO (International Labor Organization) membagi penduduk menjadi dua kelompok, yaitu penduduk usia kerja dan penduduk bukan usia kerja. Selanjutnya penduduk usia kerja dibedakan pula menjadi dua kelompok berdasarkan kegiatan utama yang sedang dilakukannya, yaitu angkatan kerja dan bukan angkatan kerja. Terkait dengan konsep tersebut di atas, rincian atas definisi dimaksud sebagaimana dipaparkan di bawah ini :

- a. Penduduk usia kerja adalah penduduk berumur 15 tahun dan lebih
- b. Penduduk yang termasuk angkatan kerja adalah penduduk usia kerja (15 tahun dan lebih ) yang bekerja atau punya pekerjaan namun sementara tidak bekerja dan pengangguran.
- c. Penduduk yang termasuk bukan angkatan kerja adalah penduduk usia kerja (15 tahun dan lebih) yang masih sekolah, mengurus rumah tangga atau melaksanakan kegiatan lainnya.
- d. Bekerja adalah kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh seseorang dengan maksud memperoleh atau membantu memperoleh pendapatan atau keuntungan, paling sedikit 1 jam (tidak terputus) dalam seminggu yang lalu. Kegiatan tersebut termasuk pula kegiatan pekerja tak dibayar yang membantu dalam suatu usaha/kegiatan ekonomi
- e. Punya pekerjaan tetapi sedang tidak bekerja, adalah keadaan dari seseorang yang memiliki pekerjaan tetapi selama seminggu yang lalu tidak bekerja karena berbagai sebab, seperti sakit, cuti, menunggu panen, mogok dan sebagainya (Sakernas 2003).

Di Indonesia dan negara sedang berkembang lainnya, tidak saja menghadapi masalah pengangguran terbuka di bidang ketenagakerjaan, tetapi menghadapi pula masalah setengah penganggur. Dari kedua masalah ketenagakerjaan tersebut, masalah pengangguran terbuka

tidaklah lebih serius bila dibandingkan dengan masalah setengah penganggur. Berdasarkan hal tersebut di atas perlu dipahami terlebih dahulu konsep pengangguran terbuka dan setengah penganggur. Konsep pengangguran terbuka dan konsep setengah penganggur merujuk pada dua situasi yang berbeda. Perbedaan antara keduanya tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Konsep pengangguran terbuka merujuk pada situasi/keadaan dimana seseorang menghadapi ketiadaan kesempatan kerja
- b. Konsep setengah penganggur merujuk pada situasi dimana pekerjaan yang dilakukan seseorang, dengan memperhatikan ketrampilan dan pengalaman kerja orang bersangkutan, tidak memenuhi aturan-aturan atau norma-norma pekerjaan yang telah ditetapkan.

Dari kedua konsep tersebut terungkap bahwa pengangguran terbuka merupakan keadaan seseorang yang mengalami hambatan di dalam usahanya mendapatkan pekerjaan. Lebih lanjut berdasarkan faktor-faktor yang menimbulkannya, pengangguran terbuka dapat dikelompokkan menjadi 3, diantaranya :

- a. Pengangguran Konjungtur, yaitu pengangguran yang diakibatkan oleh perubahan-perubahan dalam tingkat kegiatan perekonomian. Pada waktu kegiatan ekonomi mengalami kemunduran, perusahaan-perusahaan harus mengurangi kegiatan produksinya. Dalam pelaksanaannya hal itu berarti jam kerja dikurangi, sebagian mesin produksi tidak dipakai dan sebagian tenaga kerja dihentikan. Dengan demikian kemunduran ekonomi akan menaikkan jumlah dan tingkat pengangguran.
- b. Pengangguran Struktural, diasumsikan bahwa pertumbuhan dan perkembangan ekonomi selalu diikuti oleh perubahan struktur dan corak kegiatan ekonomi. Peranan perekonomian dalam jangka panjang, misalnya akan meningkatkan peranan sektor industri pengolahan dan mengurangi kegiatan pertambangan dan pertanian. Juga industri-industri rumah tangga dan industri kecil-kecilan akan mengalami kemunduran dan digantikan oleh kegiatan industri yang menghasilkan barang yang sama tetapi memakai peralatan yang lebih canggih. Perubahan struktur dan kegiatan ekonomi sebagai akibat perkembangan ekonomi dapat menimbulkan masalah pengangguran yang dinamakan pengangguran struktural. Ada dua kemungkinan yang menyebabkan pengangguran struktural yaitu

sebagai akibat dari kemerosotan permintaan dan sebagai akibat dari semakin canggihnya teknik memproduksi

- c. Pengangguran Normal, kondisi ini terjadi bukanlah wujud sebagai akibat dari ketidakmampuan mendapatkan pekerjaan. Ia berlaku sebagai akibat dari keinginan untuk mencari kerja yang lebih baik. Apabila perekonomian mencapai masa bum (kemakmuran) dan tingkat pengangguran adalah sangat rendah, para pengusaha akan menghadapi kesulitan untuk mendapatkan pekerja baru. Dalam situasi seperti ini segolongan tenaga kerja akan meninggalkan kerjanya yang lama dan mencari pekerjaan yang baru yang lebih baik masa depannya dan memberikan pendapatan yang lebih tinggi (Sukirno, 1997:294).

Sedangkan di sisi lain setengah penganggur merupakan keadaan seseorang yang telah bekerja tetapi mengalami ketidakpuasan atas pekerjaan yang dilakukannya. Karena unsur ketidakpuasan sebagaimana tercermin dalam konsep setengah penganggur, maka konsep setengah pengangguran mengandung pengertian yang cukup luas dan lebih lanjut dibedakan menjadi dua, yaitu :

- a. Setengah penganggur kentara yang mencerminkan adanya ketidakcukupan dalam volume pekerjaan, dan
- b. Setengah penganggur tidak kentara yang mencerminkan adanya penempatan sumber-sumber daya manusia atau adanya ketidakseimbangan antara tenaga kerja dan faktor-faktor produksi. Hal ini ditandai dengan rendahnya tingkat pendapatan, ketrampilan yang kurang dimanfaatkan dan rendahnya tingkat produktivitas.

Agar pengertian konsep pengangguran mudah dipahami sehingga memudahkan pula cara mengukurnya maka perlu dilakukan operasionalisasi terhadap konsep tersebut. Untuk itu ILO telah menyusun definisi internasional tentang penganggur dan setengah penganggur kentara. Definisi tentang penganggur disusun berdasarkan tiga kriteria yaitu tidak bekerja, bersedia untuk bekerja dan sedang mencari pekerjaan. Dengan demikian penganggur didefinisikan sebagai seorang yang termasuk kelompok penduduk usia kerja yang selama periode tertentu tidak bekerja dan bersedia menerima pekerjaan. Orang yang tercakup dalam definisi ini disebut sebagai penganggur terbuka atau penganggur penuh. Sedangkan batasan setengah penganggur kentara disusun juga berdasarkan tiga kriteria, yaitu bekerja kurang dari jam kerja

normal, melakukan pekerjaan secara terpaksa atau masih mencari pekerjaan lain atau bersedia menerima pekerjaan lain/tambahan.

Lebih jauh berdasarkan hasil Survey Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) tahun 2003, Badan Pusat Statistik mendefinisikan penganggur terbuka didasarkan atas 4 kriteria, antara lain :

- a. Mereka yang mencari pekerjaan
- b. Mereka yang mempersiapkan usaha
- c. Mereka yang tidak mencari pekerjaan karena merasa tidak mungkin mendapatkan pekerjaan
- d. Mereka yang sudah punya pekerjaan, tetapi belum mulai bekerja.

Dalam kriteria tersebut istilah mengenai bersedia menerima pekerjaan tidak dicantumkan, karena telah tersirat bahwa seseorang yang sedang mencari pekerjaan adalah orang yang bersedia menerima pekerjaan. Sedangkan tentang batasan setengah penganggur BPS menerima konsep baku ILO, namun dengan menghilangkan kriteria keterpaksaan, karena kriteria ini telah tercermin dari usaha untuk mencari pekerjaan lain atau menerima pekerjaan selain yang sedang dilakukan. Oleh karena itu konsep setengah penganggur oleh BPS dibedakan menjadi 2, yaitu :

- a. Setengah Penganggur Terpaksa adalah mereka yang bekerja di bawah jam kerja normal (kurang dari 35 jam seminggu) dan masih mencari pekerjaan atau masih bersedia menerima pekerjaan.
- b. Setengah Penganggur Sukarela, yaitu mereka yang bekerja di bawah jam kerja normal (kurang dari 35 jam seminggu) tetapi tidak mencari pekerjaan atau tidak bersedia menerima pekerjaan.

Istilah lain dari konsep pengangguran yang sering dijumpai di negara sedang berkembang, antara lain :

- a. Pengangguran Tersembunyi, yaitu apabila dalam suatu kegiatan perekonomian jumlah tenaga kerja sangat berlebihan, pengangguran tersembunyi dapat berlaku. Kelebihan tenaga kerja dan pengangguran tersembunyi di sektor pertanian banyak berlaku di negara-negara sedang berkembang.
- b. Pengangguran Musiman, merupakan pengangguran yang terjadi pada waktu-waktu tertentu di dalam satu tahun. Biasanya pengangguran seperti itu berlaku pada waktu-waktu

di mana kegiatan bercocok tanam sedang menurun kesibukannya. Di dalam periode tersebut banyak diantara para petani dan tenaga kerja di sektor pertanian tidak melakukan pekerjaan, yang berarti mereka sedang dalam keadaan menganggur. Namun pengangguran itu adalah untuk sementara saja dan berlaku dalam waktu-waktu tertentu.

c. Setengah Menganggur

Kondisi ini terjadi sebagai akibat tidak tertampungnya kaum urbanisasi yang berusaha mendapatkan pekerjaan di kota-kota besar. Banyak diantara mereka yang harus menganggur dalam waktu yang lama. Di samping itu ada pula yang mendapat pekerjaan tetapi jam kerjanya setiap hari/minggu adalah jauh lebih rendah dari jumlah jam kerja yang seharusnya dilakukan seseorang dalam masa tersebut (7 jam sehari atau 40 jam seminggu). Tenaga kerja yang bekerja dalam jumlah jam kerja yang terbatas itu tidak dapat dianggap sebagai sepenuhnya bekerja. Tetapi mereka juga bukanlah penganggur. Oleh sebab itu mereka digolongkan sebagai setengah penganggur, dan banyak dijumpai di sektor informal (Sukirno opcit:295).

Berdasarkan definisi dan kriteria tentang pengangguran sebagaimana telah diuraikan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa seseorang dapat dikatakan sebagai penganggur apabila mereka termasuk penduduk usia kerja (angkatan kerja) yang tidak bekerja atau tidak memiliki kesempatan untuk bekerja dan sedang mencari pekerjaan untuk periode tertentu. Sedangkan meskipun seseorang telah bekerja, namun pekerjaan yang dilakukan kurang dari 35 jam kerja per minggu yang masih mencari pekerjaan atau yang masih bersedia menerima pekerjaan lain tetap dikategorikan penanggur setengah terpaksa. Dan apabila mereka bekerja di bawah 35 jam kerja per minggu namun tidak mencari pekerjaan dan tidak bersedia menerima pekerjaan lain digolongkan ke dalam setengah penganggur sukarela.

Adapun secara mendasar penyebab terjadinya penangguran adalah karena terjadinya ketidakseimbangan antara faktor-faktor sebagai penyebab terjadinya pengangguran sebagaimana diketahui secara umum antara lain :

- a. Rendahnya tingkat pendidikan
- b. Rendahnya ketrampilan dan pengalaman yang dimiliki
- c. Tidak sebandingnya antara kerja dengan lahan pekerjaan
- d. Faktor-faktor lain (misalnya pilih-pilih pekerjaan).

## **2. Jumlah Angka Pengangguran dan Implikasinya terhadap Pembangunan Nasional**

Tingkat pertumbuhan penduduk yang relatif tinggi akan mempengaruhi pertumbuhan angkatan kerja. Semakin besar jumlah penduduk usia kerja akan menambah jumlah angkatan kerja secara otomatis. Yang dimaksud angkatan kerja adalah jumlah penduduk yang bekerja dan yang mencari pekerjaan, sedangkan penduduk usia kerja terdiri dari angkatan kerja dan bukan angkatan kerja. Dengan demikian jelaslah bahwa mereka yang tergolong penganggur (pencari kerja) tetap digolongkan ke dalam angkatan kerja. Sebaliknya mereka yang bekerjapun sekian persennya juga dapat dikategorikan sebagai setengah penganggur.

Selanjutnya untuk melihat realitas jumlah angka pengangguran di Indonesia berikut implikasinya terhadap pembangunan nasional, berikut ini akan disajikan beberapa data hasil analisis dari Sakernas (Survey Angkatan Kerja Nasional) tahun 2003 terkait dengan persoalan tersebut sebagai berikut :

### **a. Penduduk Usia Kerja**

Jumlah penduduk Indonesia berumur 15 tahun ke atas menurut golongan umur dan pendidikan tertinggi yang ditamatkan berjumlah 152.649.981 orang, dimana jumlah tertinggi berada pada golongan umur 20 sampai 24 tahun yaitu sebesar 20.389.41 orang terendah pada golongan umur 55 sampai 59 tahun sebesar 6.041.993 orang. Selanjutnya dari jumlah tersebut angka tertinggi diduduki oleh mereka yang hanya tamat Pendidikan Dasar (SD dan SMP) sebesar 90.384.166 orang (59,21%), sedangkan terendah diduki oleh mereka yang tamat Perguruan Tinggi (Diploma dan Sarjana) sebesar 5.386.780 orang ( 3,53%). Sedangkan jumlah angkatan kerja lulusan SMTA sebesar 29.282.390 orang(19,18%). Sisanya sebesar 27.596.645 orang (18,08%) berasal dari mereka yang tidak/belum pernah sekolah dan tidak/belum tamat SD. Berdasarkan data-data tersebut dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa mengingat jumlah penduduk yang masuk klasifikasi penduduk usia kerja terbesar diduduki oleh mereka yang hanya tamat pendidikan dasar, maka sangatlah wajar jika lulusan tingkat



pendidikan ini memberikan sumbangan yang cukup signifikan terhadap jumlah angka pengangguran, baik terbuka maupun setengah penganggur.

b. Penduduk yang termasuk dan bukan Angkatan Kerja

Data menunjukkan dari jumlah usia kerja penduduk Indonesia sebesar 152.649.981 orang, sebagian besar terdiri atas angkatan kerja sebesar 100.316.007 orang (65,72%) dan bukan angkatan kerja 52.333.974 (34,28%) orang. Dari jumlah angkatan kerja sebesar 100.316.007 orang, sebagian besar terdiri atas mereka yang bekerja sebesar 90.784.917 orang (90,50%) dan penganggur terbuka sebesar 9.531.090 orang (9,50%). Di samping itu dari sisi pendidikan yang ditamatkan, mereka yang tamat pendidikan dasar (SD dan SMP) tetap mendominasi jumlah yaitu sebesar 57.738.014 orang (57,56%), dan terkecil disumbangkan tamatan perguruan tinggi sebesar 4.630.337 orang (4,62%). Sedangkan dari jumlah bukan angkatan kerja sebesar 52.333.974 orang, jumlah terbesar ada pada mereka yang berprofesi mengurus rumah tangga yaitu sebesar 32.654.468 orang (62,39%) dan sisanya terbagi atas mereka yang masih sekolah sebesar 11.730.912 orang (22,42%) dan 7.948.594 orang (15,19%) lainnya. Mencermati data di atas, ternyata mereka yang bekerja jumlahnya jauh lebih besar yaitu 90 juta lebih dibandingkan mereka yang menganggur maupun yang bukan angkatan kerja. Namun jumlah tersebut tidaklah menjamin, karena bisa saja jumlah itu berubah dan menjadi berkurang. Mengingat mereka yang masuk kategori bekerja dapat dikategorikan sebagai setengah penganggur yaitu mereka bekerja kurang dari jam kerja normal, sehingga berpotensi untuk pindah dan menambah jumlah penganggur terbuka.

c. Jumlah Pengangguran Terbuka

Dari jumlah penganggur terbuka sebesar 9.531.090 orang, kontributor tertinggi tetap berasal dari mereka yang tamat pendidikan dasar (SD dan SMP) yaitu sebesar 4.704.565 orang (49,36%), selanjutnya tertinggi kedua diduduki yang tamat SMTA yaitu 3.397.013 orang (35,64%), yang tidak/ belum sekolah dan tidak /belum tamat SD sebesar 984.043 orang (10,32%) dan tamatan perguruan tinggi sebesar 445.469 orang (4,68%). Berdasarkan data tersebut dapat disimpulkan bahwa merupakan suatu kewajaran apabila penyumbang terbesar pengangguran terbuka sejumlah 9.531.090

orang adalah mereka yang hanya tamat pendidikan dasar (SD dan SMP) yaitu sebesar 704.565 orang (49,36%), mengingat dilihat dari sisi penawaran dan permintaan posisi mereka lemah, tidak memiliki bargaining power karena tingkat pendidikan yang relatif rendah.

d. Jumlah Pengangguran Terbuka menurut golongan umur dan kategorinya

Berdasarkan jumlah penganggur terbuka sebesar 9.531.090 orang, terbagi atas 5.622.953 orang (59%) yang sedang mencari pekerjaan, 113.562 orang (1,19%) sedang mempersiapkan usaha, 3.082.445 orang (32,34%) merasa tidak mungkin mendapat pekerjaan dan 712.132 orang (7,47%) sudah memiliki pekerjaan tetapi belum mulai bekerja. Selanjutnya jumlah tertinggi untuk semua kategori tetap diduduki oleh mereka yang berasal dari tamatan pendidikan dasar (SD dan SMP) yaitu sebesar 4.536.852 orang (47,60%) dan terendah dari mereka yang tamatan perguruan tinggi yaitu sebesar 445.469 orang (4,67%).

e. Jumlah Setengah Pengangguran

Jumlah penduduk berumur 15 tahun ke atas yang masuk golongan setengah penganggur adalah sebesar 28.467.106 orang, terdiri dari setengah pengangguran sukarela sebesar 16.043.572 orang (56,36%) dan setengah pengangguran terpaksa sebesar 12.423.534 orang (43,64%). Kontributor terbesar untuk dua kategori ini (sukarela dan terpaksa) tetap diduduki oleh mereka yang hanya tamat pendidikan dasar (SD dan SMP) yaitu sebesar 16.741.753 orang (58,81%) dan terendah dari tamatan perguruan tinggi yaitu sebesar 917.115 orang (3,22%). Dari jumlah setengah pengangguran sebesar lebih dari 28 juta, berpotensi memberikan sumbangan kepada jumlah pengangguran terbuka, mengingat mereka bekerja tidak pada jam kerja normal (bekerja di bawah 35 jam per minggu). Sehingga sewaktu-waktu jumlah tersebut bisa berkurang dalam waktu yang relatif cepat untuk berpindah menambah jumlah pengangguran terbuka.

Setelah mencermati data-data terkait dengan jumlah penduduk usia kerja, angkatan kerja, bukan angkatan kerja, pengangguran terbuka maupun setengah pengangguran, maka selanjutnya kita akan melihat, apakah situasi dan kondisi tersebut mempunyai implikasi terhadap pembangunan nasional.

Sebagaimana telah dikupas dimuka, bahwa jumlah penduduk memiliki dua peranan dalam pembangunan nasional umumnya dan pembangunan ekonomi khususnya. **Pertama**, dari segi permintaan penduduk bertindak sebagai konsumen dan **Kedua**, dari segi penawaran bertindak sebagai produsen. Oleh karena itu perkembangan penduduk yang cepat tidaklah selalu merupakan penghambat bagi jalannya pembangunan nasional jika penduduk ini memiliki kapasitas yang tinggi untuk menghasilkan dan menyerap hasil produksi yang dihasilkan. Ini berarti tingkat pertumbuhan penduduk yang tinggi disertai dengan tingkat penghasilan yang tinggi pula (Irawan, 1988:60) Jadi pertumbuhan penduduk dengan tingkat penghasilan yang rendah akan memiliki implikasi bagi pembangunan. Berbeda dengan negara maju bahwa pertumbuhan penduduk yang pesat justru menyumbang terhadap kenaikan penghasilan riil per kapita. Ini disebabkan karena negara yang sudah maju tersebut telah siap dengan tabungan yang akan melayani kebutuhan investasi. Tambahan penduduk justru akan menambah potensi masyarakat untuk menghasilkan dan juga sebagai sumber permintaan yang baru. Bagi negara yang sedang berkembang, keadaannya justru terbalik, yaitu bahwa perkembangan penduduk yang cepat justru akan menghambat perekonomian dan pembangunan nasional. Karena penduduk juga berfungsi sebagai tenaga kerja, maka paling tidak akan terdapat kesulitan dalam penyediaan lapangan kerja.

Demikian pula yang terjadi di Indonesia yang masih berkategori negara berkembang. Dengan jumlah pengangguran terbuka yang lebih dari 9 juta ditambah jumlah setengah pengangguran yang lebih dari 28 juta dan berpotensi menambah jumlah pengangguran terbuka jelas akan berimplikasi terhadap pembangunan nasional. Mengingat setiap negara selalu akan berusaha agar tingkat kemakmuran masyarakat dapat dimaksimalkan dan perekonomian selalu mencapai pertumbuhan ekonomi yang teguh. Tingkat pengangguran yang relatif tinggi tidak memungkinkan masyarakat mencapai tujuan tersebut. Hal ini dapat dengan jelas dilihat dari memperhatikan berbagai akibat buruk yang bersifat ekonomi yang ditimbulkan oleh masalah pengangguran. Akibat-akibat buruk tersebut dapat dibedakan sebagai berikut :

- a. Pengangguran menyebabkan masyarakat tidak memaksimalkan tingkat kemakmuran yang mungkin dicapainya. Pengangguran menyebabkan pendapatan nasional yang

sebenarnya dicapai adalah lebih rendah dari pendapatan nasional potensial. Keadaan ini berarti tingkat kemakmuran masyarakat yang dicapai adalah lebih rendah dari tingkat yang mungkin dicapainya.

- b. Pengangguran menyebabkan pendapatan pajak pemerintah berkurang.

Pengangguran diakibatkan oleh tingkat kegiatan ekonomi yang rendah dan dalam kegiatan ekonomi yang rendah pendapatan pajak pemerintah semakin sedikit. Dengan demikian pengangguran yang tinggi mengurangi kemampuan pemerintah menjalankan kegiatan pembangunan.

- c. Pengangguran tidak menggalakkan pertumbuhan ekonomi

Pengangguran menimbulkan dua akibat buruk kepada kegiatan sektor swasta. Yang pertama, pengangguran tenaga buruh diikuti pula oleh kelebihan kapasitas mesin-mesin perusahaan. Keadaan ini tidak menggalakkan mereka melakukan investasi di masa datang. Kedua pengangguran yang diakibatkan kelesuan kegiatan perusahaan menyebabkan keuntungan berkurang. Keuntungan yang rendah mengurangi keinginan untuk melakukan investasi. Kedua hal tersebut di atas tidak menggalakkan pertumbuhan ekonomi di masa depan.

Di samping itu implikasi lain yang dapat dirasakan dengan tingginya angka pengangguran antara lain :

- a. Pengangguran menyebabkan kehilangan mata pencaharian dan pendapatan

Di negara maju, mereka yang menganggur mendapat tunjangan (bantuan keuangan) dari badan asuransi pengangguran sehingga mereka tidak tergantung pada pihak lain. Sedangkan di negara berkembang, karena tidak ada program tersebut, sehingga kehidupan penganggur harus dibiayai oleh tabungan masa lalu atau pinjaman/bantuan keluarga dan kawan-kawan. Keadaan ini bisa mengakibatkan pertengkaran dan kehidupan keluarga yang tidak harmonis

- b. Pengangguran dapat menyebabkan kehilangan ketrampilan

Pengangguran dalam periode yang lama akan menyebabkan tingkat ketrampilan pekerja menjadi semakin merosot atau bahkan menjadi hilang.

- c. Pengangguran dapat menimbulkan ketidakstabilan sosial dan politik

Kegiatan ekonomi yang lesu dan pengangguran yang tinggi dapat menimbulkan rasa tidak puas masyarakat kepada pemerintah. Golongan yang memerintah semakin tidak populer di mata masyarakat. Berbagai tuntutan dan kritik akan dilontarkan kepada pemerintah dan adakalanya disertai oleh demonstrasi dan huru-hara. Kegiatan-kegiatan bersifat kriminal akan meningkat (Sukirno, opcit. hal 297).

#### **D. STRATEGI PEMECAHAN PENGANGGURAN**

Pengangguran merupakan dampak dari lingkaran setan yang bermula dari rendahnya pendapatan perkapita. Dengan pendapatan perkapita rendah menyebabkan tidak adanya tabungan sebagai sarana pembentukan modal. Tidak adanya modal berakibat tidak adanya investasi yang berdampak pada minimnya perluasan kesempatan kerja dan munculnya pengangguran. Dan pengangguran akan berimbas pada rendahnya pendapatan perkapita (Siagian, 1981:58). Oleh karena itu menghilangkan pengangguran adalah sulit dilakukan, akan tetapi strategi yang tertuang di dalam langkah-langkah untuk mengurangi tingginya angka pengangguran baik terbuka maupun setengah pengangguran merupakan suatu keniscayaan. Adapun strategi penanggulangan pengangguran secara teknis dapat dijabarkan ke dalam langkah-langkah sebagai berikut :

##### 1. Mendorong dan membuka kesempatan bagi pihak asing untuk menanamkan modalnya ke Indonesia

Memberi kesempatan pihak asing untuk menanamkan modalnya ke Indonesia bukan pekerjaan mudah dan ringan, karena para pemodal asing sering diliputi oleh rasa keraguan oleh karena ketidakstabilan politik, sistem administrasinya, dan sistem hukumnya yang mungkin kurang mendukung, sehingga mereka kuatir, apakah modalnya akan dapat mereka peroleh kembali. Terhadap keraguan para investor asing, maka hal yang perlu dilakukan pemerintah diantaranya :

- a. Bahwa legitimasi pemerintah yang sedang berkuasa harus berada pada tingkat yang tinggi, karena legitimasi yang tinggi tersebut diduga akan menjamin kontinuitas dari pemerintah yang bersangkutan.

- b. Pemerintah harus dapat menciptakan suatu iklim yang merangsang untuk penanaman modal asing tersebut. Artinya bahwa kepada para investor asing baik yang riil maupun yang potensial harus diberi keyakinan bahwa modal yang mereka tanam akan memberikan kepada mereka keuntungan yang wajar sebagaimana halnya apabila modal tersebut ditanam di tempat lain, baik di negeri asalnya sendiri maupun di negara lain.
- c. Pemerintah perlu memberikan jaminan kepada investor asing bahwa dalam hal terjadinya goncangan politik di dalam negeri, maka modal mereka akan dapat dikembalikan kepada pemiliknya dan badan usaha mereka tidak dinasionalisasi.
- d. Pemerintah harus dapat menunjukkan bahwa pemerintah itu memiliki kesungguhan dalam memperbaiki administrasi negaranya, agar supaya dalam hubungannya dengan penanaman modal asing itu, maka permintaan izin dan hal lain yang berkaitan pembinaan usaha tidak mengalami perubahan birokrasi yang negatif, akan tetapi harus dapat berjalan lancar dan memuaskan (Siagian, opcit. Hal 66).

Dengan masuknya modal asing diharapkan dapat mengurangi jumlah pengangguran. Secara riil data pada Badan Koordinasi Penanaman Modal tercatat bahwa realisasi investasi yang mencapai 117,9 triliun pada akhir tahun 2005 telah mampu menyerap 278,9 ribu tenaga kerja.

## 2. Meningkatkan kualitas tenaga kerja

Rendah kualitas tenaga kerja sering menjadi pemicu menumpuknya jumlah pengangguran, baik oleh karena tingkat kecakapan, ketrampilan maupun keahliannya. Langkah yang sebaiknya ditempuh antara lain meliputi :

- a. Perlunya program pemagangan, dimaksudkan agar para angkatan kerja selepas menyelesaikan pendidikan dapat terserap ke dalam dunia usaha.
- b. Peningkatan kualitas BLK (Balai Latihan Kerja)  
Dengan semakin berkembang pesatnya IPTEK, maka agar para lulusan BLK tidak lekas 'usang', maka peningkatan kualitas BLK menjadi suatu kebutuhan
- c. Peningkatan kualitas pendidikan baik formal maupun informal

Terdapat kecenderungan, bahwa pada dewasa ini masyarakat mudah mendirikan lembaga pendidikan tanpa memikirkan apakah lulusannya memiliki daya saing untuk memasuki dunia usaha. Untuk itu agar kualitas lulusan yang dihasilkan memenuhi syarat (relevan) untuk masuk dunia/pasar kerja maka perlu dilakukan pengawasan (bagi lembaga pendidikan yang sudah mendapat izin) dan seleksi ketat.

### 3. Peningkatan kualitas program KB dan Transmigrasi

Program KB merupakan salah satu upaya untuk menekan angka pengangguran, dengan asumsi apabila pertambahan jumlah penduduk tidak terlalu cepat, ditambah dengan peningkatan kualitas hidupnya diharapkan dapat meningkatkan pendapatan perkapita. Peningkatan pendapatan perkapita akan dapat menekan angka pengangguran. Di samping itu meski tampak kurang populer, program transmigrasi masih cukup relevan untuk mengurangi angka pengangguran, mengingat jumlah terbanyak penganggur ada di kota-kota besar khususnya pulau Jawa. Memang tidak mudah memotivasi masyarakat untuk bertransmigrasi. Akan tetapi jika dilakukan pendekatan secara persuasif tampaknya tidak mustahil program ini dapat dijalankan dengan lebih efektif.

### 4. Program Lain

#### a. Padat Karya

Dalam kondisi krisis ekonomi yang belum pulih dan ditandai banyaknya pabrik-pabrik yang bangkrut, banyaknya orang yang di PHK, tampaknya program inipun masih layak dan relevan untuk tetap dipertahankan.

#### b. Memberdayakan Kemampuan Masyarakat Desa

Upaya ini dilakukan dengan harapan agar setelah memiliki ketrampilan dan kemampuan yang memadai, penduduk desa tetap bertahan (tidak ada keinginan pindah ke kota) di desanya. Langkah ini dapat dilakukan apabila orang-orang yang ada di desa bersama dengan pejabat pemerintah berusaha memperbaiki keadaan perekonomian, sosial dan kebudayaan guna meningkatkan taraf hidupnya dengan mengoptimalkan sumberdaya yang dimiliki dibarengi dengan bantuan teknik serta

lain-lain bantuan sehingga memajukan inisiatif dan kreativitas mereka untuk berusaha sendiri.

## **E. PENUTUP**

Setelah mencermati berbagai pembahasan sebagaimana telah dipaparkan dimuka, maka dapat disimpulkan :

1. Pertambahan atau ledakan jumlah penduduk yang tidak seimbang dengan tersedianya faktor-faktor produksi yang cukup akan menimbulkan pengangguran.  
Adapun menurut sifatnya pengangguran dibedakan menjadi pengangguran terbuka dan setengah pengangguran terpaksa dan sukarela.
2. Jumlah penduduk usia kerja Indonesia berdasarkan data Sakernas tahun 2003, berjumlah 152.649.981 orang, terbagi atas 100.316.007 orang angkatan kerja dan 52.333.974 orang bukan angkatan kerja. Dan dari jumlah angkatan kerja sebesar 100.316.007 orang, terdiri dari 9.531.090 orang pengangguran terbuka dan 90.784.917 orang yang bekerja. Sedangkan jumlah setengah pengangguran sebanyak 28.467.106 orang terbagi atas 16.043.572 orang setengah pengangguran sukarela dan 12.423.534 orang setengah pengangguran terpaksa.
3. Faktor-faktor yang menyebabkan pengangguran antara lain (1) rendahnya tingkat pendidikan, (2) rendahnya ketrampilan dan pengalaman yang dimiliki, (3) tidak sebandingnya antara pekerjaan dengan lahan pekerjaan dan (4) faktor pilih-pilih pekerjaan. Sedangkan implikasinya terhadap pembangunan nasional meliputi (1) Pengangguran menyebabkan masyarakat tidak memaksimalkan tingkat kemakmuran yang mungkin dicapainya.  
(2) Pengangguran menyebabkan pendapatan pajak pemerintah berkurang (3) Pengangguran tidak menggalakkan pertumbuhan ekonomi



Di samping itu implikasi lain yang dapat dirasakan dengan tingginya angka pengangguran antara lain (1) Pengangguran menyebabkan kehilangan mata pencaharian dan pendapatan, (2) Pengangguran dapat menyebabkan kehilangan ketrampilan (3) Pengangguran dapat menimbulkan ketidakstabilan sosial dan politik.

4. Adapun strategi pemecahannya antara lain disarankan dengan : (1) Mendorong masuknya investor asing (2) Peningkatan kualitas tenaga kerja (3) Peningkatan kualitas program KB dan Transmigrasi dan (4) Program lain seperti padat karya dan pemberdayaan kemampuan masyarakat desa.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Badan Pusat Statistik (BPS), 2003. *Survey Angkatan Kerja Nasional (Sakernas)*, Jakarta.
- Irawan dan Suparmoko, 1988. *Ekonomi Pembangunan (Edisi keempat)*, Liberty, Yogyakarta.
- Siagian, S.P., 1981. *Administrasi Pembangunan*, Gunung Agung, Jakarta.
- , Suara Merdeka tgl. 26 Januari 2006.
- , Suara Merdeka tgl. 27 Januari 2006.
- Sukirno, Sadono, 1997. *Pengantar Teori Makroekonomi (Edisi kedua)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.