

# KEPENDUDUKAN INDONESIA

Prediksi Ketenagakerjaan dan Sektor Pertanian di Indonesia  
Tahun 2009 serta Antisipasi Terhadap Ancaman Krisis Global  
**Sonny Harry B. Harmadi**  
**dan Priyono Tjiptoherijanto**

Korupsi dan Pembangunan Pendidikan di Indonesia  
**Titik Handayani**

Pola Pendayagunaan Angkatan Kerja di Daerah Perdesaan  
**Daliyo**

Potensi Sumber Daya Alam dan Peningkatan Kualitas Sumber  
Daya Manusia di Kawasan Masyarakat Pesisir, Kabupaten Bangka  
**Soewartoyo dan Toni Soetopo**

Perspektif Sumber Daya Manusia dalam Pengembangan Badan  
Usaha Milik Daerah  
**Ngadi dan Ali Yansyah Abdurahim**

**JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA**

Volume IV, Nomor 2, Tahun 2009

Jurnal Kependudukan Indonesia merupakan media informasi, komunikasi, dan pertukaran pemikiran mengenai masalah-masalah kependudukan, ketenagakerjaan dan ekologi manusia. Jurnal ini merupakan *peer-reviewed* jurnal Pusat Penelitian Kependudukan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI) yang diterbitkan dua kali dalam setahun. Artikel dapat berupa hasil penelitian, kajian dan analisis kritis yang ditulis dalam bahasa Inggris atau bahasa Indonesia.

Jurnal Kependudukan Indonesia (Indonesian Population Journal) is a publication of The Research Centre for Population, Indonesian Institute of Sciences (PPK-LIPI). It is a peer-reviewed journal which published papers on issues related to population, labor force and human ecology. The journal is published twice a year. Submission may take the form of original research papers, perspectives and review articles and may be written in English or Indonesian language.

**Penanggung Jawab/Director**  
**Pemimpin Redaksi/Chief Editor**  
**Dewan Redaksi/Editorial Board**

**Dewan Penasihat Redaksi/  
 Editorial Advisory Board**

**Redaksi Pelaksana/  
 Managing Editor**

**Alamat Redaksi/  
 Editorial Address**

**Penerbit/Publisher**

**Distributor**

Aswatini (Kepala PPK-LIPI/Director of PPK-LIPI)

Augustina Situmorang

Deny Hidayati

Suko Bandiyono

Laila Nagib

Titik Handayani

Gavin W. Jones, -National University of Singapore-Singapore

Graeme Hugo, -University of Adelaide-Australia

Terence H. Hull, Australian National University

Adrian C. Hayes, -Australian National University-Australia

Gouranga Dasvarma, -Flinders University-Australia

Aris Ananta, -Institute of Southeast Asian Studies-Singapore

Azuma Yoshifumi, -Ibaraki University-Japan

Gutomo Bayu Aji

Deshinta Vibriyanti

Sutarno

Pusat Penelitian Kependudukan,

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

Widya Graha LIPI, lantai X

Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 10 Jakarta Selatan 12190-Indonesia

Tromol Pos 250/JKT 1002,

Telp. +62 21 5207205, 5225711, 5251542 Pes/ext. 745, 720, 721

Fax: +62 21 5207205

*E-mail:* [ppk-lipi@rad.net.id](mailto:ppk-lipi@rad.net.id)

*Web-site:* [www.ppk.lipi.go.id](http://www.ppk.lipi.go.id)

LIPI Press, anggota Ikapi

Jl. Gondangdia Lama 39, Menteng, Jakarta 10350

Telp. (021) 314 0228, 314 6942

Fax. (021) 314 4591

*E-mail:* [bmrlipi@uninet.net.id](mailto:bmrlipi@uninet.net.id), [lipipress@uninet.net.id](mailto:lipipress@uninet.net.id)

Yayasan Obor Indonesia

Jl. Plaju No. 10 Jakarta 10230

Telp. (021) 31926978, 3920114

Fax. (021) 31924488

*E-mail:* [yayasan\\_obor@cbn.net.id](mailto:yayasan_obor@cbn.net.id)

# **Jurnal** **KEPENDUDUKAN** **INDONESIA**

Prediksi Ketenagakerjaan dan Sektor Pertanian di Indonesia  
Tahun 2009 serta Antisipasi Terhadap Ancaman Krisis  
Global

***Sonny Harry B. Harmadi dan Priyono Tjiptoherjanto***

Korupsi dan Pembangunan Pendidikan di Indonesia

***Titik Handayani***

Pola Pendayagunaan Angkatan Kerja di Daerah Perdesaan

***Dallyo***

Potensi Sumber Daya Alam dan Peningkatan Kualitas Sumber  
Daya Manusia di Kawasan Masyarakat Pesisir, Kabupaten  
Bangka

***Soewartoyo dan Toni Soetopo***

Perspektif Sumber Daya Manusia dalam  
Pengembangan Badan Usaha Milik Daerah

***Ngadi dan Ali Yansyah Abdurahim***

**DAFTAR ISI**

<b>Prediksi Ketenagakerjaan dan Sektor Pertanian di Indonesia Tahun 2009 serta Antisipasi Terhadap Ancaman Krisis Global</b> <b><i>Sonny Harry B. Harmadi dan Priyono Tjptoherljanto</i></b>	1-13
<b>Korupsi dan Pembangunan Pendidikan di Indonesia</b> <b><i>Titik Handayani</i></b>	15-34
<b>Pola Pendayagunaan Angkatan Kerja di Daerah Perdesaan</b> <b><i>Dallyo</i></b>	35-59
<b>Potensi Sumber Daya Alam dan Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia di Kawasan Masyarakat Pesisir, Kabupaten Bangka</b> <b><i>Soewartoyo dan Toni Soetopo</i></b>	61-78
<b>Perspektif Sumber Daya Manusia dalam Pengembangan Badan Usaha Milik Daerah</b> <b><i>Ngadi dan Ali Yansyah Abdurahim</i></b>	79-96

# **PREDIKSI KETENAGAKERJAAN DAN SEKTOR PERTANIAN DI INDONESIA TAHUN 2009 SERTA ANTISIPASI TERHADAP ANCAMAN KRISIS GLOBAL**

**Sonny Harry B. Harmadi\* dan Prijono Tjiptoherijanto\*\***

## **Abstract**

The threat of a global crisis that began to be felt now estimated to have a significant impact on employment issues, but not so with the agricultural sector in Indonesia. The decline in aggregate demand leads to slowing growth in real sector and must have a direct effect on employment. Predicted unemployment would rise and certainly has implications for the stability of national economy. Therefore it needs a variety of anticipation, including with fiscal stimulus to reduce the perceived impact of the Indonesian economy. It is the general case that the decline in activity in the formal sector because of the crisis caused many workers to switch to the informal sector, particularly agriculture. Proven agricultural sector during the economic crisis and still be positive growth and not much affected by the crisis. However agriculture remains a vital sector, given the role of national food security. Slowing the formal sector activity causes land conversion from agricultural land to non-agriculture will be reduced. In addition, the output of the agricultural sector will increase and of course the national food security is expected to still be maintained.

**Keywords:** labor, agriculture, unemployment, food security, global crisis, fiscal stimulus.

---

Adanya ancaman krisis global yang mulai dirasakan saat ini diperkirakan memiliki dampak yang signifikan terhadap persoalan ketenagakerjaan, namun tidak demikian dengan sektor pertanian di Indonesia. Menurunnya permintaan agregat mengakibatkan melambatnya pertumbuhan sektor riil dan tentunya memiliki efek langsung terhadap penyerapan tenaga kerja. Angka pengangguran diprediksi akan meningkat dan tentunya memiliki implikasi bagi stabilitas perekonomian nasional. Oleh karenanya, perlu berbagai antisipasi termasuk dengan stimulus fiskal untuk meredam dampak yang dirasakan perekonomian Indonesia. Sudah menjadi hal umum bahwa menurunnya aktifitas di sektor formal akibat krisis menyebabkan banyak tenaga kerja beralih ke sektor informal, terutama pertanian. Sektor pertanian terbukti selama krisis ekonomi yang lalu masih bisa tumbuh positif dan tidak banyak terkena dampak krisis. Bagaimanapun juga sektor pertanian tetap menjadi sektor yang vital mengingat perannya bagi ketahanan pangan nasional. Melambatnya aktifitas sektor formal menyebabkan konversi lahan dari lahan pertanian ke nonpertanian akan berkurang. Selain itu, output sektor pertanian akan

---

\*Doktor Ilmu Ekonomi, Staf Pengajar dan Peneliti Tetap Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. E-mail: sonny@ldfeui.org

\*\*Guru Besar Tetap Bidang Ekonomi Sumberdaya Manusia pada Universitas Indonesia

meningkat dan tentunya ketahanan pangan nasional diharapkan masih bisa terjaga dengan baik.

**Kata kunci:** Tenaga kerja, pertanian, pengangguran, ketahanan pangan, krisis global, stimulus fiskal.

## 1. PENDAHULUAN

Pembangunan ekonomi di Indonesia terus mengalami dinamika dan menghadapi tantangan yang berbeda antar waktu. Kemunculan era globalisasi telah dirasakan dampaknya secara nyata dimana instabilitas perekonomian dunia membawa pengaruh bagi instabilitas perekonomian Indonesia. Di sisi lain, pemberlakuan otonomi daerah membawa perubahan yang signifikan terhadap strategi pembangunan secara spasial. Dengan dua perubahan kondisi eksternal dan internal tersebut, dibutuhkan kemampuan memprediksi fenomena ekonomi yang terjadi, sehingga mampu mengantisipasi berbagai kemungkinan efek negatif yang ditimbulkan dari perubahan lingkungan bisnis baik secara internal maupun eksternal. Hal itu mutlak dibutuhkan agar efek terhadap penurunan kesejahteraan masyarakat dari instabilitas eksternal maupun internal dapat dikurangi atau dicegah melalui berbagai perangkat kebijakan yang sesuai.

Jika dilihat dari judul yang disampaikan di tulisan ini, dapat timbul beberapa pertanyaan yang krusial untuk dijawab. Pertama, mengapa prediksi terhadap sektor tenaga kerja penting? Jawabannya jelas, bahwa besarnya tingkat utilitas maksimal yang dapat diperoleh sebuah rumah tangga atau individu tergantung pada tingkat pendapatan yang mereka miliki yang bersumber dari bekerja (*labor income*). Adanya distorsi di pasar tenaga kerja sudah tentu berdampak besar terhadap besarnya kesempatan kerja maupun upah. Pada akhirnya akan berdampak pada kesejahteraan rumah tangga. Jika secara agregat kesejahteraan rumah tangga menurun, berarti pembangunan yang ada tidak memberi manfaat yang nyata bagi penciptaan kemakmuran bangsa. Artinya, antisipasi terhadap pasar tenaga kerja merupakan hal yang mutlak dibutuhkan untuk dapat memprediksi penciptaan kesejahteraan dalam perekonomian di masa mendatang.

Pertanyaan kedua yang akan muncul adalah mengapa kita perlu memprediksi sektor pertanian, dilihat dari produktivitas maupun daya serap tenaga kerja? Meskipun Indonesia telah mengalami transformasi struktural sejak akhir tahun 1980-an, di mana peran utama sektor pertanian dalam pembentukan PDB telah digantikan oleh sektor industri manufaktur, namun tetap saja sektor pertanian menjadi sektor yang sangat penting. Ada empat alasan mengapa pertanian di sebuah negara selalu dianggap penting. Pertama, bagaimanapun juga ketahanan pangan di suatu negara ditentukan oleh kemampuan produksi sektor pertaniannya. Alasan kedua, sebagian besar penduduk miskin (terutama di Indonesia) berada di perdesaan dan mengandalkan sektor pertanian

sebagai sumber pendapatan mereka. Artinya, peningkatan kesejahteraan petani merupakan hal yang sangat penting sebagai salah satu bentuk strategi pengentasan kemiskinan. Sedangkan agribisnis terkait dengan distribusi pangan dan tentunya peningkatan akses sektor pertanian terhadap pasar. Sedangkan alasan ketiga, pertanian juga tidak terlepas dari peranannya dalam kelestarian lingkungan hidup. Pemanasan global menjadi sinyal untuk lebih memberikan perhatian lebih terhadap kerusakan lingkungan, dimana sektor pertanian dapat berkontribusi bagi upaya mengatasi kerusakan lingkungan hidup. Alasan keempat, terkait dengan peran sektor pertanian sebagai pemasok bahan baku (*intermediate inputs*) sektor lainnya, terutama industri pengolahan.

Dalam perkembangan ilmu saat ini, kemampuan prediksi untuk melihat berbagai peluang dan tantangan yang dihadapi di masa depan, dapat menggunakan dua pendekatan. Pendekatan pertama dengan melakukan telaah terhadap data historis. Asumsinya, dengan memiliki pengetahuan tentang kondisi di masa lampau, maka kita dapat memprediksi kondisi di masa mendatang. Ibarat mengendarai mobil, kita bisa memperkirakan bagaimana jalan yang akan kita lalui di depan, dengan melihat ke belakang melalui kaca spion. Asumsi ini tidak selamanya akurat, tetapi setidaknya kita dapat memiliki gambaran perilaku perekonomian di masa lalu dengan baik. Pendekatan kedua lebih mempercayai bahwa sebenarnya ketepatan prediksi kita ditentukan oleh kemampuan kita untuk mengenali berbagai variabel ekonomi yang bersifat *predictable* dan *unpredictable*. Metode yang digunakan dalam kajian ini, menggunakan kombinasi kedua pendekatan tersebut untuk memprediksi kondisi yang akan terjadi di tahun 2009 ini.

## 2. PREDIKSI EKONOMI SECARA UMUM

Secara umum ada dua jenis ketidakpastian global yang akan kita hadapi di tahun 2009 ini. Pertama, perekonomian global saat ini sedang mengalami masalah besar yang mengarah pada krisis ekonomi global. Hal ini dimulai dengan adanya masalah *sub-prime mortgage crisis* di Amerika Serikat. Kedua, meningkatnya inflasi global yang didorong oleh *cost push inflation* dan *supply rigidity*. Sedangkan ketidakpastian domestik dipicu oleh tidak Bergeraknya sektor riil yang berdampak pada tingginya angka pengangguran. Melemahnya permintaan agregat menyebabkan investasi juga akan mengalami perlambatan. Selain itu, Indonesia masih menghadapi masalah iklim investasi yang buruk. Indonesia termasuk negara yang masih tertinggal dari sisi daya saing dibandingkan dengan negara-negara lain yang taraf pembangunannya relatif setara. Seperti yang teramati dari data indeks daya saing global yang dikeluarkan oleh World Economic Forum, Indonesia menduduki peringkat 54 dari 131 negara pada tahun 2007/2008.

**Tabel 1. Perkembangan Peringkat Daya Saing Indonesia**

	<b>Indonesia</b>	<b>Malaysia</b>	<b>Thailand</b>
2004/2005	72	-	-
2005/2006	69	25	33
2006/2007	54	19	28
2007/2008	54	21	28

Sumber: World Bank

Relatif buruknya daya saing Indonesia terhadap daya saing negara tetangga lainnya seperti Malaysia dan Thailand tentu akan menjadi disinsentif bagi investor untuk menanamkan investasinya di negeri ini. Bila diperhatikan, lemahnya daya saing ini banyak disebabkan oleh fenomena *high cost economy* yang terjadi hampir di seluruh kawasan di Indonesia. Buruknya birokrasi dan saling bertabrakannya sistem perundang-undangan yang berlaku banyak diduga sebagai penyebab dari fenomena tersebut, diperparah dengan banyaknya pajak daerah yang tidak efisien dan sehingga justru mengurangi daya saing lokal.

Kontraksi perekonomian dunia membawa konsekuensi pada melemahnya arus barang dan modal internasional. Akan terjadi *capital outflow* dari negara berkembang ke negara maju, dimana para investor menarik kembali dana yang mereka tanamkan di negara lain. Alasan risiko investasi yang semakin besar menjadi pemicunya. Untuk arus barang dan jasa, Indonesia memiliki kecenderungan bahwa tren impor dan ekspor searah. Artinya, pada saat krisis global saat ini, kemungkinan impor dan ekspor Indonesia akan mengalami penurunan tajam, terutama di sektor yang memiliki dependensi besar terhadap pasar luar negeri, baik pasar input maupun output. Sudah pasti penurunan ekspor membawa pengaruh terhadap pembentukan PDB, sehingga diperkirakan pertumbuhan ekonomi Indonesia tahun 2009 akan lebih rendah dibanding tahun sebelumnya. Pada kondisi demikian, intervensi pemerintah melalui *government spending* untuk mencegah penurunan *aggregate demand* terlalu besar, sangat diperlukan.

Berdasarkan prediksi Badan Kebijakan Fiskal Departemen Keuangan, jika menggunakan asumsi tanpa krisis, ekonomi Indonesia tahun 2009 akan mengalami pertumbuhan sekitar 6,0%. Namun dengan asumsi krisis, pertumbuhan ekonomi 2009 akan lebih rendah dari target sebelumnya, yaitu sekitar 4,7%. Tentunya angka tersebut jauh lebih rendah dibanding pertumbuhan ekonomi selama 2008 yang mencapai 6,2%. Sedangkan untuk kemiskinan, Badan Kebijakan Fiskal Departemen Keuangan mengisyaratkan adanya penurunan persentase penduduk miskin dari 15,5% di tahun 2008 menjadi sekitar 13,0% di tahun 2009 ini. Perlu upaya dan kerja keras untuk mewujudkan hal tersebut.

Ada dugaan bahwa dampak krisis global dunia belum berpengaruh besar terhadap Indonesia disebabkan karena kondisi saat ini yang menjelang pemilu, sehingga *private consumption* meningkat selama periode ini, dan menutupi penurunan permintaan agregat yang berasal dari investasi. Namun demikian, kondisi ini perlu diantisipasi mengingat pasca pemilu *private consumption* akan berkurang dan harus diatasi oleh *government spending* yang lebih besar. Dampak krisis global saat ini lebih besar dirasakan oleh negara tetangga seperti Singapura dan Malaysia. Ini tidak serta merta menunjukkan bahwa fundamental ekonomi Indonesia lebih baik dibanding kedua negara tersebut, melainkan karena keterbukaan ekonomi kedua negara tersebut memang lebih besar dibanding Indonesia.

### 3. PREDIKSI KETENAGAKERJAAN DI INDONESIA

Isu ketenagakerjaan selalu menjadi sorotan menarik. Apalagi di tahun 2009 ini Indonesia sedang menghadapi pesta demokrasi, pemilihan umum legislatif dan presiden. Kinerja tim ekonomi pemerintah saat ini sering dipertanyakan oleh oposisi, terutama mengenai masih tingginya angka pengangguran. Seperti yang terjadi pada pemilu tahun 2004, saat itu banyak tokoh pengamat sosial maupun kandidat presiden yang mengangkat isu pengangguran dalam berbagai diskusi (Manning, 2004). Hal yang sama terjadi juga saat menghadapi pemilu 2009 ini. Isu ketenagakerjaan tidak lagi hanya menjadi isu ekonomi saja, melainkan juga isu politik.

Tabel 2. Gambaran Keadaan Angkatan Kerja Indonesia, tahun 2000–2006

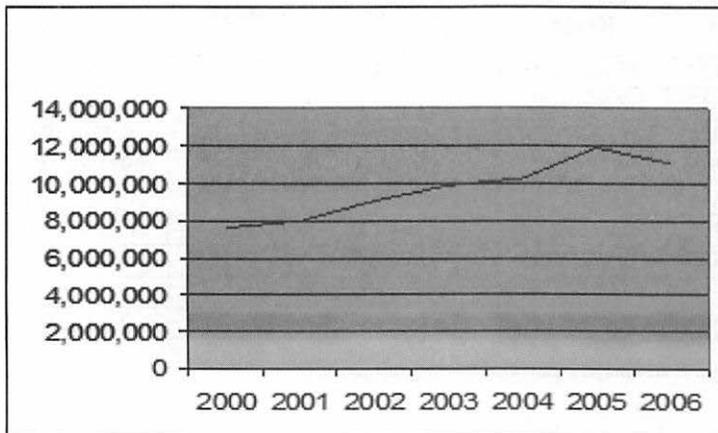
Tahun	Penduduk Usia 15+	Angkatan Kerja	Bukan angkatan Kerja	Bekerja	Menganggur
2000	141.312.722	95.695.979	45.616.743	88.104.227	7.591.752
2001	146.549.847	98.812.448	47.737.399	90.807.417	8.005.031
2002	148.729.934	100.779.270	47.950.664	91.647.166	9.132.104
2003	151.406.298	102.750.092	48.656.206	92.810.791	9.939.301
2004	153.923.648	103.973.387	49.950.261	93.722.036	10.251.351
2005	158.491.396	105.857.653	52.633.743	93.958.387	11.899.266
2006	159.257.680	106.281.795	52.975.885	95.177.102	11.104.693
2007	-	-	-	-	-
2008	165.565.992	111.477.447	54.088.545	102.049.357	9.427.590

Sumber: BPS, Survei Angkatan Kerja Nasional berbagai tahun.

Tabel di atas merupakan gambaran mengenai kondisi pasar tenaga kerja di Indonesia selama periode 2000–2006. Pada periode tersebut, rata-rata pertumbuhan tahunan penduduk usia produktif di Indonesia sekitar 2%. Rata-rata pertumbuhan angkatan kerja pertahun sebesar 1,8% sedangkan pertumbuhan angkatan kerja yang

bekerja hanya 1,3%. Artinya, ada selisih 0,5% yang mencerminkan ketidakmampuan pasar tenaga kerja dalam menyerap pertumbuhan angkatan kerja. Sehingga dapat dikatakan bahwa pada periode 2000–2006 telah terjadi penumpukan tenaga kerja sebesar 9.703.357 orang atau sekitar 9,5% dari angkatan kerja. Secara umum, angka pengangguran tersebut relatif lebih tinggi dibanding negara-negara lain di kawasan ASEAN, kecuali Filipina (Suryadarma, et al., 2007).

Angka pengangguran selama periode 2000–2008 menunjukkan kecenderungan yang kuat untuk terus meningkat, meskipun pada tahun 2008 terjadi sedikit penurunan. Kenaikan angka pengangguran secara tajam terjadi di tahun 2005, di mana ada peningkatan pengangguran sebesar 16% atau sekitar 1,6 juta orang. Angka tersebut merupakan angka tertinggi selama periode setelah tahun 1990-an. Hal ini terjadi sebagai akibat dari dampak kenaikan harga BBM serta penghapusan subsidi bagi industri sehingga biaya produksi meningkat. Kenaikan biaya produksi menyebabkan penyusutan volume produksi, kemudian berimbas pada penurunan permintaan tenaga kerja. Maka tak mengherankan jika pada waktu tersebut jumlah pengangguran meningkat tajam. Sedangkan pada tahun 2006, industri sudah melakukan penyesuaian terhadap kenaikan harga sehingga permintaan terhadap tenaga kerja kembali meningkat. Sejak kenaikan BBM bulan Oktober 2005, terdapat 467 perusahaan tekstil dan garmen anggota API (Asosiasi Perstektilan Indonesia) yang usahanya bangkrut. Bila rata-rata minimal ada 100 pekerja yang dikaryakan oleh anggota API, bisa dihitung berapa tambahan barisan penganggur baru akibat ditutupnya perusahaan. Demikian juga anggota APINDO (Asosiasi Pengusaha Indonesia) yang menaksir angka PHK mencapai 600.000 orang pada tahun 2005. Ini belum terhitung anggota asosiasi dan sektor lain yang terpaksa merumahkan karyawan, mengurangi jumlah karyawan tetap dan kontrak akibat kenaikan berbagai biaya dan “rugi kurs”.



**Gambar 1.** Tren Pengangguran Indonesia Tahun 2000–2006

Sumber: Diolah dari data BPS

Secara umum, angka pengangguran tersebut relatif lebih tinggi dibanding negara-negara lain di kawasan ASEAN, kecuali Filipina (Suryadarma, et al., 2007). Angka pengangguran di tahun 2004 termasuk yang tertinggi dibanding beberapa tahun sebelumnya, yaitu sebesar 9,86%. Menurut Badan Kebijakan Fiskal Departemen Keuangan, pengangguran terbuka Indonesia di tahun 2009 akan meningkat dari 8,4% (2008) hingga mencapai sekitar 8,9% di tahun 2009. Seharusnya, jika tanpa krisis, angka pengangguran di 2009 bisa turun hingga 7,4%. Namun tampaknya hal ini akan sulit terwujud mengingat ancaman krisis global sudah di depan mata.

Pengalaman *shock* kenaikan harga BBM di tahun 2005 memberikan dampak yang cukup besar terhadap angka pengangguran. Jika tahun 2009 ini diasumsikan terjadi perlambatan pertumbuhan ekonomi global, dimana Indonesia juga terjebak dalam krisis, maka dapat diperkirakan akan terjadi kenaikan angka pengangguran yang lebih besar lagi. Kita sudah sering mendengar dalam beberapa hari terakhir ini terjadi PHK di banyak perusahaan. Selain karena tingginya kenaikan biaya, pengurangan tenaga kerja juga dipicu oleh melemahnya permintaan global, termasuk permintaan domestik.

Dari sudut pandang perbedaan menurut jenis kelamin, angka yang ada saat ini menunjukkan bahwa 2/3 angkatan kerja Indonesia terdiri dari laki-laki, dan hal ini mengindikasikan bahwa perempuan masih menjadi *secondary worker* di dalam angkatan kerja. Terdapat kecenderungan bahwa selama periode 2002–2006 proporsi angkatan kerja laki-laki terus mengalami kenaikan, dan justru sebaliknya proporsi angkatan kerja perempuan mengalami penurunan. Ini menjadi ciri membaiknya perekonomian Indonesia selama periode tersebut. Fenomena yang perlu diperhatikan dari komposisi angkatan kerja menurut gender ialah akan bertambahnya pekerja perempuan di tahun 2009. Penelitian Harmadi (2008) menunjukkan bahwa pada saat krisis ekonomi di Indonesia tahun 1998–2001, banyak perempuan yang sebelumnya masuk ke dalam kategori bukan angkatan kerja, beralih status menjadi angkatan kerja dan mencari pekerjaan (menganggur). Hal ini dilakukan untuk membantu suami yang mengalami penurunan pendapatan atau bahkan dipecat. Tujuannya agar kesejahteraan rumah tangga tidak mengalami penurunan yang signifikan. Namun apa dampaknya? Jumlah pengangguran naik dengan signifikan akibat bertambah banyaknya pengangguran perempuan. Dengan asumsi bahwa krisis global saat ini akan berdampak besar bagi perekonomian Indonesia selama 2009, perempuan akan masuk ke pasar kerja, dan pengangguran akan mengalami lonjakan yang signifikan. Padahal penyerapan pasar tenaga kerja diperkirakan melemah.

Pengangguran dapat dilihat sebagai akibat dari tidak bekerjanya pasar tenaga kerja dengan baik. Dari sisi penawaran, Indonesia mengalami masalah *labor market mismatch* dan penawaran tenaga kerja di Indonesia termasuk berlimpah. Sedangkan dari sisi permintaan, ada keterbatasan daya serap pasar tenaga kerja. Masalah *labor market mismatch* (pengangguran struktural) sebenarnya masih akan terjadi selama beberapa tahun mendatang. Berdasarkan data statistik penduduk usia 15 tahun ke atas yang bekerja menurut pendidikan, terlihat jelas bahwa Indonesia menghadapi

masalah kualitas tenaga kerja. Hal ini akan terus berlangsung hingga beberapa puluh tahun mendatang, mengingat mereka yang berpendidikan rendah akan terus berada di pasar tenaga kerja hingga usia pensiun. Sebanyak 56,23% pekerja di Indonesia hanya berpendidikan SD ke bawah, 19,55% berpendidikan SLTP, 18,80% berpendidikan SLTA, dan hanya 5,42% berpendidikan diploma maupun sarjana (Harmadi, 2007). Bisa dibayangkan dengan proses industrialisasi yang berlangsung cepat di dunia, Indonesia justru mengalami masalah rendahnya kualitas SDM. Oleh karena itu, strategi pemerintah untuk mendorong masuknya investasi, seharusnya disesuaikan dengan kualifikasi pendidikan tenaga kerja kita. Perlu strategi investasi yang sesuai dengan daya saing tenaga kerja Indonesia.

Jika ditinjau dari lapangan pekerjaan, sebagian besar penduduk Indonesia pada saat ini bekerja di sektor pertanian. Padahal, peran industri manufaktur terhadap pembentukan PDB Indonesia yang paling dominan. Ini berarti bahwa industri manufaktur yang menjadi andalan sumber pertumbuhan ekonomi, tidak mampu menyerap banyak tenaga kerja. Ini juga menjadi sinyal bahwa pertumbuhan ekonomi di Indonesia belum berkualitas, karena sebagian besar terdistribusi ke para pemilik modal, dan bukan para pekerja. Pembangunan di Indonesia belum bisa dianggap menguntungkan para petani, karena nilai tambah yang dihasilkan sektor pertanian tidak sebesar industri manufaktur, padahal jumlah tenaga kerja pertanian masih jauh lebih besar dibanding industri manufaktur. Gejala tersebut menunjukkan bahwa proses industrialisasi yang terjadi selama ini tidak diikuti oleh transformasi struktural tenaga kerja (Harmadi, 2008). Industri pengolahan yang dibangun pada masa 1980–1990-an (yakni pada masa ledakan ekspor) lebih banyak merupakan *footlose industry* yang dengan mudah akan melakukan relokasi jika daya tarik investasi di Indonesia memburuk.

Dari sisi penawaran tenaga kerja, gejala ini merupakan peringatan yang sangat keras menyuarakan perlunya pengelolaan sumber daya manusia yang memiliki orientasi nyata dengan permintaannya. Berbeda dengan pasar barang, 'komoditas' yang 'ditransaksikan' dalam pasar kerja ialah manusia. Ketidaksesuaian di pasar kerja, karenanya, akan ditanggapi dengan dilakukannya penyesuaian baik oleh pihak yang meminta maupun yang menawarkan, dan penyesuaian ini akan memiliki dampak yang lebih permanen dibandingkan yang dapat berlangsung di pasar barang. Perubahan 'teknologi' berkaitan dengan pasar kerja ialah perubahan pada kapabilitas sumberdaya manusia, dan ini hanya dapat ditempuh melalui pengelolaan dan pembangunan yang hati-hati (*prudent*) dalam hal modal manusia, antara lain lewat pengajaran dan pendidikan.

Hal lain yang perlu diperhatikan pula ialah adanya aliran orang yang berpindah kerja dari sektor formal ke informal selama masa krisis. Sektor informal yang saat ini diisi oleh hampir 70% pekerja di Indonesia, umumnya menjadi sumber pendapatan penting pada saat ekonomi sedang mengalami krisis, terutama pekerja perempuan. Oleh karenanya, antisipasi perlu dilakukan dengan mempersiapkan berbagai program

terkait pengembangan sektor Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM). Program ini dapat menjadi stimulus bagi perekonomian untuk mengatasi masalah melemahnya sektor riil. Sedangkan pelemahan permintaan agregat dapat diatasi melalui *cash transfer programs* kepada masyarakat miskin, agar kualitas hidup dan kemampuan konsumsi mereka relatif lebih stabil dan mencegah efek negatif yang lebih besar dalam hal penurunan kesejahteraan.

Secara umum, penurunan pertumbuhan ekonomi Indonesia membawa dampak pada menurunnya kemampuan perekonomian dalam hal penyerapan tenaga kerja. Padahal, sejak krisis tahun 1998, angka *employment elasticity* Indonesia menurun drastis dibanding tahun sebelum krisis. Dengan pertumbuhan ekonomi yang rendah dan *employment elasticity* yang juga rendah, bisa dibayangkan bahwa di tahun 2009 jumlah tenaga kerja yang terserap akan sangat rendah. Sedangkan di sisi lain, penawaran tenaga kerja akan meningkat akibat terus bertambahnya penduduk usia kerja yang masuk angkatan kerja dan masuknya perempuan sebagai *secondary workers*.

Secara sederhana, kita sebenarnya dapat memperkirakan seberapa besar jumlah pengangguran di Indonesia selama 2009 ini. Berdasarkan data Sakernas 2002–2007 diketahui bahwa secara rata-rata setiap tahun akan ada tambahan sekitar 4.620.000 orang baru masuk ke kelompok angkatan kerja (masuk pasar kerja). Tetapi perlu diingat bahwa setiap tahun juga ada yang keluar dari pasar kerja (*disclosed contracts*) akibat pensiun maupun beralih status menjadi bukan angkatan kerja. Jumlahnya secara rata-rata sekitar 675 ribu orang setiap tahun. Kemudian untuk angka *employment elasticity* diperkirakan antara 150–200 ribu untuk setiap 1% pertumbuhan ekonomi. Sebagai gambaran, sebelum krisis ekonomi 1997, *employment elasticity* Indonesia mencapai 400 ribu untuk setiap 1% pertumbuhan ekonomi. Misalkan saja kita optimis bahwa *employment elasticity* di tahun 2009 sebesar 200 ribu orang untuk setiap 1% pertumbuhan ekonomi. Jika diasumsikan pertumbuhan ekonomi sebesar 4,7% (sesuai estimasi Depkeu), maka akan ada penyerapan tenaga kerja di pasar sekitar 940 ribu pekerja. Lalu kita asumsikan pula bahwa *disclosed contracts* di tahun 2009 ini sebanyak 700 ribu orang. Berarti akan ada tambahan sekitar 4.380.000 tambahan orang yang menganggur di tahun 2009. Caranya dengan mengurangi tambahan orang yang masuk ke angkatan kerja dengan penyerapan tenaga kerja yang terjadi dan *disclosed contracts*. Dengan hitungan sederhana seperti ini, maka diperkirakan tingkat pengangguran sekitar 9,3% di tahun 2009. Lebih tinggi dibanding tahun 2008 yang “hanya” 8,4%.

Secara umum hitungan sederhana dengan angka 9,3% tersebut memang lebih tinggi dibanding perkiraan Badan Kebijakan Fiskal Departemen Keuangan yang hanya 8,9%. Hitungan tersebut hanya mempertimbangkan penurunan penyerapan tenaga kerja akibat pertumbuhan ekonomi yang turun. Hasil perhitungan tingkat pengangguran mungkin akan lebih besar lagi jika kita mempertimbangkan adanya kenaikan *disclosed contracts* akibat PHK atau tutupnya beberapa perusahaan. Selain itu, aliran orang dari kelompok bukan angkatan kerja ke kelompok angkatan kerja seharusnya lebih

besar lagi akibat masuknya perempuan ke pasar kerja untuk membantu pendapatan keluarga. Jika itu semua diperhitungkan, maka angka pengangguran di tahun 2009 ini diperkirakan bisa mencapai sekitar 9,5% hingga 10%.

#### 4. PREDIKSI SEKTOR PERTANIAN DAN KETAHANAN PANGAN NASIONAL

Sektor pertanian selalu menjadi primadona pada saat krisis ekonomi terjadi. Sektor ini mudah menyerap tenaga kerja dan umumnya memiliki karakteristik informal. Sektor pertanian penting peranannya karena selain untuk ketahanan pangan nasional, juga untuk kelestarian lingkungan hidup. Hanya saja, beberapa pihak sering mempersepsikan bahwa ketahanan pangan sama artinya dengan swasembada pangan. Padahal kedua hal tersebut sangat berbeda. Indonesia memang saat ini sedang mengalami swasembada beras yang ditandai dengan peningkatan produksi beras nasional secara signifikan. Namun perlu diingat bahwa sentra produksi beras nasional ada di Pulau Jawa dan sebagian Sulawesi Selatan. Padahal kebutuhan beras tersebar di seluruh nusantara, dari Sabang hingga Merauke. Akibatnya, meskipun kita mengalami swasembada beras, namun orang miskin masih banyak yang mengantri untuk memperoleh beras. Ini berarti ada masalah di distribusi pangan nasional. Selama mata rantai distribusi pertanian belum dibenahi, Indonesia akan tetap mengalami masalah distribusi pangan di tahun 2009 ini.

Karena sektor pertanian sebenarnya memiliki peran penting untuk mengatasi masalah krisis saat ini, maka perlu perhatian yang lebih dari pemerintah Indonesia terhadap sektor ini, khususnya di tahun-tahun mendatang. Pembangunan pertanian perlu diintegrasikan dengan pembangunan sektor lainnya, terutama yang terkait dengan sektor pertanian. Seperti kita ketahui, sektor pertanian (tanaman pangan, perkebunan, kehutanan, peternakan dan perikanan) tidak hanya menjadi sumber pangan saja, tetapi juga bahan baku banyak industri. Dengan banyaknya penduduk yang terkait dengan sektor pertanian, integrasi pembangunan pertanian dengan sektor lain yang membutuhkannya sangat diperlukan, terutama saat krisis global ini. Kelebihan dari sektor pertanian ialah *import content* yang rendah dan pangsa pasar domestik yang tinggi.

Kenyataan yang ada menunjukkan bahwa di berbagai daerah di Indonesia, meskipun sektor lainnya mengalami pertumbuhan negatif, namun sektor pertanian tetap dapat mencapai pertumbuhan positif. Ini berarti daya tahan sektor pertanian cukup tinggi terhadap gejala krisis global. Meskipun perannya sebagai penggerak utama pertumbuhan ekonomi telah tergantikan oleh sektor industri manufaktur, namun hal tersebut akan sangat berbeda untuk beberapa tahun mendatang. Subsektor tanaman pangan akan tetap menjadi andalan ketahanan pangan nasional. Subsektor tanaman perkebunan dan kehutanan tetap menjadi bahan baku utama sektor industri. Sedangkan sub-sektor perikanan dan peternakan dibutuhkan untuk ketahanan pangan dan bahan baku industri juga. Namun demikian perlu diperhatikan dengan seksama bahwa ternyata

kontribusi tanaman pangan terhadap sektor pertanian lebih dari 60%. Sedangkan 21% PDB sektor pertanian disumbang dari tanaman perkebunan. Selain itu, ternyata dari kontribusi tanaman pangan yang besar tersebut, produksi beras nasional masih mendominasi. Artinya aktifitas pertanian masih bertumpu pada target *self sufficient* untuk ketahanan pangan nasional.

Selama tahun 2009 dan seterusnya, akan terjadi konversi lahan pertanian menjadi lahan nonpertanian. Apa dampaknya? Sudah pasti berdampak pada penurunan produksi. Seperti kita ketahui, di tahun 2005 terjadi penurunan PDB sektor pertanian yang dipicu oleh menurunnya produksi beras nasional. Apa yang menjadi penyebabnya? Salah satu penyebabnya ialah menurunnya luas lahan pertanian, terutama di Pulau Jawa. Memang betul bahwa intensifikasi pertanian dapat menjadi solusi peningkatan produksi tanpa perluasan lahan. Namun masalahnya, pengelolaan lahan pertanian di Jawa sudah menerapkan pendekatan intensifikasi dalam bentuk *Integrated Crop Management* (ICM). Beberapa bentuk penerapan ICM diantaranya penggunaan benih unggul, perbaikan pola tanam, pengolahan lahan yang lebih baik, dan sebagainya. Dengan penerapan ICM tersebut, produktifitas lahan tidak bisa meningkat lagi, sehingga penurunan luas lahan tidak dapat dikompensasi oleh kenaikan produksi dengan metode ICM.

Bagaimanapun juga, dengan metode ICM, mayoritas pertanian di Jawa memiliki tingkat produktifitas yang tinggi. Produksi pertanian di Jawa tinggi, meskipun lahan yang digunakan terbatas. Berdasarkan data produksi tahun 2005 diketahui bahwa Kabupaten Wonogiri menjadi penghasil beras terbesar di Indonesia, diikuti Kabupaten Indramayu, Subang, dan Karawang. Masalah yang menjadi tantangan ialah bahwa perkembangan industri di Jawa Barat, terutama Karawang semakin cepat, sehingga konversi lahan pertanian menjadi lahan industri dan permukiman juga berjalan cepat. Ini tentunya bisa mengancam ketahanan beras nasional. Ancaman ini akan berlangsung tidak hanya di 2009 saja tetapi juga di tahun-tahun mendatang, jika tidak ada upayaantisipasi dari pemerintah. Daerah di Indonesia yang tidak banyak mengalami masalah dalam hal ketersediaan beras umumnya di Jawa dan Sulawesi Selatan. Sebagai contoh dalam beberapa tahun terakhir data yang ada menunjukkan bahwa Kabupaten Wonogiri (Jateng) dan Sidenreng Rappang (Sulsel) memiliki surplus beras paling besar secara nasional. Sedangkan daerah yang memiliki defisit beras umumnya berada di Indonesia Timur. Masalah yang ada di Indonesia Timur ialah masyarakatnya sudah terbiasa mengkonsumsi beras, namun tidak terbiasa menanam padi. Ini menjadi salah satu tantangan nyata di tahun-tahun mendatang. Sebagai gambaran saja, daerah yang mengalami defisit beras (konsumsi lebih besar dibanding produksi) terbesar ialah Kabupaten Kaimana (Papua) dan Kepulauan Sula (Maluku Utara).

Meskipun jagung tidak lagi menjadi makanan pokok sebagian besar penduduk Indonesia, produksi jagung masih menjadi andalan sektor pertanian di samping beras. Penghasil jagung terbesar di Indonesia diantaranya Kabupaten Grobogan, Lampung Timur, Lampung Tengah, Lampung Selatan, dan Sumenep. Sedangkan untuk komoditas kacang kedelai, Kabupaten Grobogan juga menjadi penghasil terbesar diikuti oleh

Banyuwangi, Wonogiri, dan Pasuruan. Pada tahun 2009 ini, jika konversi lahan pertanian menjadi nonpertanian tidak signifikan, dan banyak pekerja yang beralih ke sektor pertanian, maka produksi beberapa komoditas tersebut tidak terlalu mengkhawatirkan.

Hal yang “sedikit menggembirakan” ialah bahwa kemungkinan konversi lahan pertanian selama tahun 2009 akan berkurang. Ini disebabkan oleh penurunan aktifitas ekonomi nonpertanian secara nasional. Selain itu, akan ada efek limpahan tenaga kerja dari sektor nonpertanian ke sektor pertanian. Kinerja sektor pertanian diharapkan akan tetap baik, bahkan mungkin cenderung membaik di tahun 2009 ini. Dengan tingkat konversi lahan yang menurun dan meningkatnya tenaga kerja sektor pertanian, maka produksi sektor pertanian dapat meningkat. Hanya saja hal ini perlu diantisipasi lebih lanjut oleh pemerintah. Mengapa? Dengan menurunnya permintaan agregat, produksi pertanian yang berlimpah dapat menyebabkan harga produk pertanian anjlok. Ini tentunya membahayakan kesejahteraan petani. Dibutuhkan intervensi pemerintah untuk mengatasi masalah ini. Penyerapan produk pertanian harus diperbaiki, termasuk tata niaga pertanian.

Khusus untuk komoditas pertanian yang digunakan sebagai input antara sektor industri, akan mengalami kecenderungan penurunan di tahun 2009 ini jika dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Hal ini sebagai akibat berkurangnya permintaan dan aktifitas sektor industri. Subsektor yang kemungkinan paling terpukul dengan krisis global ini ialah subsektor perkebunan dan perikanan. Output kedua sub-sektor ini banyak yang berorientasi pada pasar luar negeri, dan juga dibutuhkan bagi bahan baku industri.

## 5. REKOMENDASI ANTISIPASI ANCAMAN KRISIS GLOBAL

Ancaman pengangguran akibat krisis perlu diantisipasi secara dini oleh pemerintah melalui berbagai program padat karya. Pemerintah dapat meningkatkan belanja infrastruktur yang bersifat padat karya melalui stimulus fiskal rehabilitasi infrastruktur. Sejalan dengan upaya mengatasi pengangguran, pemerintah juga perlu meningkatkan belanja investasi yang mendukung sektor pertanian. Di negara-negara lain, selain terkait infrastruktur, stimulus fiskal juga dapat dilakukan dengan memberikan tunjangan rumah tangga dan tunjangan PHK. Selain itu, orientasi produksi untuk *domestic market* atau transaksi ekonomi lokal perlu diarahkan mengingat akan memburuknya kinerja ekspor. Pentingnya peran pengeluaran pemerintah selama 2009 sebagai bentuk kompensasi atas menurunnya permintaan agregat terutama dari investasi dan konsumsi swasta serta ekspor.

Guncangan terhadap sektor pertanian tidak akan besar karena sebagian besar pembentukan PDB pertanian berasal dari produksi beras yang saat ini cenderung meningkat produksinya. Pertanian terkait erat dengan kondisi alam, sehingga jika tidak ada kejadian alam yang luar biasa selama 2009, maka sektor ini dapat dikatakan aman dari dampak negatif krisis. Hanya saja, pembangunan sektor pertanian perlu

memperhatikan distribusi pangan dan agribisnis untuk penciptaan *value added* lebih besar. Tidak seperti subsektor tanaman pangan, subsektor perkebunan dan perikanan yang memiliki pangsa pasar luar negeri dan juga sebagai bahan baku industri akan terkena imbas krisis global di tahun 2009.

Meningkatnya angka pengangguran dapat diatasi dengan peningkatan peran Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM). Selain itu perlu perhatian terhadap akses permodalan sektor informal yang memang akan menampung besarnya angka pengangguran. Hal ini bisa dilakukan dengan memanfaatkan stimulus fiskal yang dialokasikan untuk koperasi dan UMKM. Bagaimanapun juga, peran pemerintah akan sangat dibutuhkan selama tahun 2009 ini. Tanpa intervensi yang memadai, sudah jelas akan membawa Indonesia pada keterpurukan ekonomi yang mungkin saja akhirnya lebih buruk dibanding Singapura dan Malaysia sebagai negara tetangga. Investasi infrastruktur yang selama ini sekitar 62% (selama tahun 2005–2008) berasal dari swasta, untuk sementara akan tergantikan oleh investasi pemerintah.

Intervensi pemerintah dalam bentuk *cash transfer* paling efektif dilakukan untuk orang miskin, mengingat angka pengangguran akan meningkat, dan permintaan agregat menurun. Kelompok miskin akan cenderung membelanjakan hampir seluruh uangnya untuk keperluan konsumsi karena memiliki *marginal propensity to consume* yang besar, dan ini setidaknya bisa menjadi *counter* dari penurunan permintaan agregat di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Harmadi, Sonny H.B. 2007. “Kemiskinan, Pengangguran, dan Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia.” *Warta Demografi*, (3), 2007.
- Harmadi, Sonny, H.B. 2007. “Karakteristik Kemiskinan di Perkotaan dan Perdesaan”. Makalah disampaikan dalam Diskusi Panel Terbatas Indonesia Economic Outlook dengan topik utama “Meneropong Prospek Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia” Bandung. 9 Juni.
- Harmadi, Sonny HB. dkk. “Labor Mobility and Length of Working Life in Indonesia”. *Journal of European Economy*. forthcoming, Maret 2009.
- Suryadarma, Daniel. dkk. 2005. “The Measurement And Trends Of Unemployment In Indonesia: The Issue Of Discouraged Workers”. Paralel session IB: Labor, Jakarta. 16 November.
- Agrawal, Nisha. 1996. “The Benefits of Growth for Indonesia Worker”. Policy Research Working Paper, No. 1637. Bank Dunia, Agustus.
- Aswicahyono, H. 1996. “Transformasi dan Perubahan Struktur Sektor Manufaktur Indonesia”. Dalam Pangestu, dkk..Hlm. 16–52.
- Mellor, John. W. 1987. “Pertanian dalam Perjalanan ke Industrialisasi”. Dalam Lewis dan Kallab. Hlm. 81–109.

# KORUPSI DAN PEMBANGUNAN PENDIDIKAN DI INDONESIA

Titik Handayani\*

## Abstract

The right of education for all, in Indonesia has been mandated in some articles of the Indonesian constitutions. To fulfill this mandate, the Indonesian government emphasis that 20% budget have to be allocated for the development of education. Through those high budgets, education in Indonesia is expected to increase its quality. But that goal has not been achieved as fully as expected. Some people, especially which came from poor family and isolated area, still having the obstacles of education accessibility. The budget leaking the education sector, influence the quality of education services for poor people. The aim of this article is to discuss the problems of education development achievement and the implication of corruptions in education sector. In reality, the institutions of education are facing many corruption problems, but actually this institution is a strategic media to internalization values of anticorruption to fight against the corruption. Students which will become the successor of this country should be taught and forced to have a nerve to fight against the corruption. For those reasons above, the education's substances of anticorruption need to be given for students earlier. Moreover, the improvement of governance in education sector need to be done, through opening the public's participation to encourage the transparency and accountability of budget control, and also formulate the education policy in order to avoid the misappropriation of education budget.

**Key words :** Development of education, corruption and regional autonomy

---

Pendidikan merupakan hak asasi individu yang telah diamanahkan dalam berbagai perundangan. Untuk itu pemerintah telah menggariskan bahwa 20% anggaran dialokasikan untuk pembangunan pendidikan. Melalui besarnya dukungan anggaran tersebut, diharapkan pendidikan di Indonesia menjadi lebih baik, namun, harapan tersebut masih belum terwujud sepenuhnya. Sebagian masyarakat, khususnya kelompok miskin masih dihadapkan pada persoalan akses terhadap pendidikan. Adanya kebocoran anggaran di sektor pendidikan merupakan salah satu sebab kurang maksimalnya layanan pendidikan terhadap kelompok miskin. Tulisan ini bertujuan mendiskusikan pencapaian pembangunan pendidikan dan permasalahannya serta bagaimana korupsi di sektor pendidikan berimplikasi terhadap pembangunan pendidikan. Meskipun dalam realitasnya, institusi pendidikan tidak terlepas

---

\* Peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI). E-mail: [titikhp@yahoo.com](mailto:titikhp@yahoo.com)

dari persoalan korupsi, namun lembaga ini merupakan media strategis untuk menanamkan nilai-nilai moral termasuk antikorupsi. Siswa yang akan menjadi generasi penerus bangsa di masa mendatang sejak dini harus dididik untuk menjauhi dan memerangi praktek korupsi. Untuk itu substansi pendidikan antikorupsi perlu diberikan pada siswa sejak dini. Selain itu perbaikan tata kelola di sektor pendidikan perlu dilakukan dengan membuka ruang partisipasi publik seluas-luasnya guna mendorong transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan anggaran dan perumusan kebijakan pendidikan sehingga dapat menghindari penyimpangan dan penyelewengan pada anggaran pendidikan.

**Kata kunci :** Pembangunan pendidikan, korupsi dan otonomi daerah

## 1. PENDAHULUAN

Tanggung jawab negara atas pendidikan bagi warganya sudah dijamin dalam berbagai peraturan perundangan yaitu Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Sementara itu, dalam menjalankan peran tersebut negara menghadapi berbagai kendala, termasuk adanya kasus korupsi atau kebocoran anggaran di sektor pendidikan. Sebagaimana dikemukakan Cf. Hallak (2003) bahwa “di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia korupsi sering kali merupakan masalah endemik seluruh masyarakat. Sektor pendidikan merupakan salah satu sektor yang termasuk kategori rentan terhadap korupsi, karena relatif besarnya anggaran pendidikan, sehingga cenderung memberi peluang untuk praktik korupsi yang semakin besar pula”

Permasalahan korupsi di Indonesia akhir-akhir ini semakin memprihatinkan, hampir setiap hari, berbagai media massa memberitakan terjadinya tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh pejabat publik dan pihak-pihak yang terkait dengan pejabat publik. Berbagai langkah kongkret dalam upaya memerangi korupsi telah dilakukan pemerintah Indonesia sejak bergulirnya era reformasi sebagaimana diamanatkan dalam TAP MPR-RI Nomor XI/MPR/1998. Langkah-langkah tersebut dikembangkan melalui strategi memerangi korupsi dengan pendekatan Tiga Pilar Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional (SPKN) yaitu Strategi Preventif, Strategi Investigatif, dan Strategi Edukatif. (<http://www.bpkp.go.id/index.php?idpage=597&idunit=17>). Akan tetapi, pemberantasan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia selama ini belum membuahkan hasil sebagaimana yang diharapkan. Kompleksitas permasalahan korupsi di Indonesia ternyata tidak cukup ditanggulangi hanya dengan mengandalkan strategi investigatif, yang hanya berfokus pada koruptor. Pemberantasan KKN memerlukan upaya-upaya multi disiplin, dan strategis yang bersifat preventif yang dapat dilakukan dengan melibatkan sektor pendidikan formal.

Institusi pendidikan merupakan tempat terbaik dan strategis untuk menanamkan dan menyebarkan nilai-nilai antikorupsi. Siswa dan mahasiswa yang akan menjadi tulang punggung bangsa di masa mendatang sejak dini harus diajar dan dididik untuk

melawan serta menjauhi praktek korupsi. Bahkan diharapkan dapat turut aktif memerangnya, dengan cara melakukan pembinaan pada aspek mental, spiritual dan moral. Untuk itu, orientasi pendidikan nasional kita mengarahkan manusia Indonesia untuk menjadi insan yang beriman dan bertakwa serta berakhlak mulia. Karena pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif dapat mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. Bahkan, dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas ditegaskan bahwa, pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan YME, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab. Dengan demikian, pendidikan dapat dijadikan sebagai sarana upaya preventif dan antisipatif dalam pemberantasan korupsi. Melalui pendidikan dapat diperoleh nilai-nilai kebenaran, iman, akhlak mulia, serta memiliki kompetensi dan profesionalitas sebagai warga negara yang bertanggung jawab, sehingga dapat berupaya menghindarkan diri dari perilaku korupsi. Persoalannya institusi pendidikan termasuk Dinas Pendidikan di tingkat daerah maupun pusat yang diharapkan dapat berperan dalam memerangi korupsi, justru merupakan salah satu lembaga yang didalamnya terdapat kasus-kasus kebocoran yang telah menyebabkan berkurangnya anggaran dan dana pendidikan, serta meningkatkan beban biaya yang harus ditanggung masyarakat dan turunnya kualitas layanan pendidikan. Bahkan dalam beberapa kasus, korupsi pendidikan telah membahayakan keselamatan peserta didik dalam bentuk robohnya gedung sekolah.

Tulisan ini bertujuan mengemukakan bahasan tentang capaian dan permasalahan pembangunan pendidikan pada umumnya, dan persoalan korupsi dibidang pendidikan serta akan dibahas pula peran pendidikan dalam memerangi korupsi. Diharapkan melalui pendidikan di sekolah mampu melahirkan generasi-generasi yang berakhlak untuk memerangi korupsi. Tulisan ini juga akan diakhiri dengan penutup yang berisi alternatif-alternatif bagi rumusan kebijakan. Sumber data yang digunakan dalam tulisan ini terutama berasal dari Depdiknas dan *Indonesia Corruption Watch (ICW)* serta tulisan, kajian lain yang relevan.

## **2. PEMBANGUNAN PENDIDIKAN DAN PERMASALAHANNYA**

Pencapaian pembangunan pendidikan di Indonesia, diantaranya berkaitan dengan tiga pilar pembangunan pendidikan, sesuai dengan RPJMN (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional) 2004–2009 yaitu 1) perluasan dan pemerataan akses pendidikan; 2) peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing pendidikan; 3) penguatan

tata kelola, akuntabilitas, dan citra publik pendidikan. Ketiga pilar tersebut diharapkan dapat menghasilkan pendidikan bermutu, akuntabel, murah, merata, dan terjangkau oleh rakyat banyak. Pilar pertama perluasan dan pemerataan akses pendidikan diukur dari indikator angka partisipasi murni dan kasar (APM dan APK) di tingkat SD dan yang sederajat sampai perguruan tinggi. Indikator lain adalah jumlah penduduk kurang dari 15 tahun yang buta aksara. Sedangkan pemerataan akses pendidikan diukur dari disparitas angka partisipasi di tingkat SD sederajat sampai perguruan tinggi antara kabupaten dan kota serta antar gender. Pilar kedua yaitu peningkatan mutu dan daya saing pendidikan dilihat dari guru yang memenuhi kualifikasi pendidikan S1 dan D-IV. Dosen yang memenuhi kualifikasi S2 dan S3 serta pendidik yang memiliki sertifikat dan jumlah program studi PT yang masuk dalam 100 besar Asia, 500 besar dunia atau berakreditasi taraf OECD (pengukuran kualitatif). Sementara itu pilar ketiga adalah penguatan tata kelola, akuntabilitas dan citra publik pendidikan diantaranya dilihat dari opini BPK atas laporan keuangan serta persentase temuan penyimpangan BPK dan Itjen. (Depdiknas, 2008).

Berdasarkan indikator-indikator tersebut, pembangunan pendidikan yang telah dicapai selama ini dapat dilihat dari data dalam Tabel berikut .

**Tabel 1. Capaian Pembangunan Pendidikan Tahun 2005–2007**

Pilar Kebijakan	No.	Indikator	Kondisi Awal (2004)	Realisasi 2005	Realisasi 2006	2007	
						Target	Realisasi
Perluasan Akses	1.	APK PAUD	39,09%	42,34%	45,63%	48,07%	48,32%
	2.	APM SD/MI/Paket A	94,12%	94,30%	94,48%	94,66%	94,90%
	3.	APK SMP/MTs/ Paket B	81,22%	85,22%	88,68%	91,75%	92,52%
	4.	APK SMA/SMK/MA/ Paket C	49,01%	52,20%	56,22%	60,20%	60,51%
	5.	APK PT	14,62%	15,00%	16,70%	16,38%	17,25%
	6.	Buta Aksara > 15 th	10,21%	9,55%	8,07%	7,33%	7,20%
Pemerataan Akses	7.	Disparitas APK PAUD antara kab. dan kota	6,04%	5,42%	4,37%	4,22%	4,20%
	8.	Disparitas APK SD/MI/Paket A antara kab. dan kota	2,49%	2,49%	2,43%	2,30%	2,40%
	9.	Disparitas APK SMP/MTs/Paket B antara kab. dan kota	25,14%	25,14%	23,44%	19,00%	23,00%
	10.	Disparitas APK SMA/MA/SMK/Paket C antara kab. dan kota	33,13%	33,13%	31,44%	29,00%	31,20%
	11.	Disparitas APK antar gender di jenjang pendidikan menengah	6,16%	6,07%	5,5%	5,89%	5,45%
	12.	Disparitas APK antar gender di jenjang pendidikan tinggi	9,90%	9,62%	0,17%	9,05%	0,59%

Peningkatan Mutu dan Daya Saing Pendidikan	13	Rata-rata nilai UN SMP/MTs	5,26	6,28	7,05	6,72	7,02
	14	Rata-rata nilai UN SMA/SMK/MA	5,31	6,52	7,33	6,84	7,14
	15	Guru yg memenuhi kualifikasi S1/D-IV	30%	30%	35,6%	34%	41,7%
	16	Pendidik yang memiliki sertifikat pendidik	-	-	-	5%	5,88%
Penguatan Tata Kelola, Akuntabilitas dan Citra Publik		Opini BPK atas Laporan Keuangan	Opini BPK belum diterapkan	Opini BPK belum diterapkan	Disclaimer	Wajar tanpa syarat	Belum ada opini, audit belum selesai
		Persentase temuan penyimpangan (BPK)	0,7%	0,49%	0,36%	< 0,50%	Audit Smt II 2007 belum selesai
		Persentase temuan penyimpangan (Itjen)	0,30%	0,10%	0,30%	< 0,50%	0,17%

Sumber : Depdiknas, 2007

Berdasarkan data di atas, dapat dikemukakan bahwa untuk perluasan akses pendidikan dasar, secara umum telah menunjukkan pencapaian sesuai target, bahkan terdapat beberapa indikator yang realisasinya telah melebihi target yang ditetapkan. Meskipun demikian, untuk indikator pemerataan akses, masih terdapat kesenjangan yang relatif tinggi. Hal itu terlihat dari besarnya angka disparitas terutama di tingkat SMP/MTs/Paket B dan sederajat antara kabupaten dan kota. Bahkan untuk tingkat SMA/MA/Paket C dan yang sederajat, disparitas antar kabupaten dan kota masih lebih tinggi dari target yang ditetapkan. Hal ini berarti pembangunan pendidikan pada jenjang SMA sederajat harus lebih ditingkatkan pada kecamatan-kecamatan sulit dijangkau pada wilayah kabupaten.

Berkaitan dengan peningkatan mutu dan relevansi pendidikan, masih perlu ditingkatkan karena lembaga pendidikan dinilai belum sepenuhnya mampu memenuhi tuntutan masyarakat untuk melahirkan lulusan-lulusan yang kompeten. Masalah mutu dan relevansi sangat dipengaruhi oleh (1) ketersediaan pendidik berkualitas belum memadai dan persebaran pendidik yang belum merata, (2) kesejahteraan pendidik yang masih terbatas, (3) ketersediaan sarana dan prasarana pendidikan serta fasilitas pendukung kegiatan pembelajaran yang belum mencukupi, (4) dukungan penyediaan biaya operasional pendidikan yang belum memadai. Untuk meningkatkan mutu dan relevansi pendidikan, maka ketersediaan pendidik yang berkualitas dan dalam jumlah yang mencukupi, serta distribusi yang relatif merata merupakan persyaratan mutlak yang harus dipenuhi. Berdasarkan data Depdiknas tahun 2007 masih banyak guru yang belum memiliki kualifikasi pendidikan S-1 atau D-4 seperti yang disyaratkan oleh Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Umumnya tenaga pendidik pada jenjang SD dan sederajat adalah berpendidikan Diploma 1-3, bahkan ada pula yang hanya lulusan pendidikan menengah seperti Sekolah Pendidikan Guru, Pendidikan Guru Agama, Sekolah Guru Olahraga, dan SMA, Rata-rata kualifikasi

pendidikan guru SD sederajat sampai dengan SMA sederajat baik negeri maupun swasta yang memiliki ijazah D-4 atau sarjana (S-1), masih kurang dari separuhnya (41,7%). Masalah rendahnya jumlah guru yang sudah memiliki kualifikasi minimal tersebut akan diperparah dengan adanya ketidaksesuaian antara latar belakang bidang keilmuan tenaga pendidik dengan bidang yang diajarkan. Adanya kasus guru dengan latar belakang ilmu sosial yang terpaksa mengajar mata pelajaran eksakta (Biologi), karena keterbatasan guru lulusan eksakta.

Permasalahan lainnya yang menyangkut tenaga pendidikan dan kependidikan adalah persebarannya yang tidak merata, walaupun secara kuantitatif jumlah guru sudah cukup memadai. Hal ini mengakibatkan terjadi kekurangan guru di sebagian sekolah, utamanya pada sekolah-sekolah di daerah perdesaan, wilayah terpencil, dan kepulauan yang secara geografis sulit dijangkau. Sebaliknya, terjadi kelebihan guru di sebagian sekolah lainnya, terutama di daerah perkotaan. Selain itu, pemberian tunjangan profesi dan tunjangan khusus sebagai bentuk dari keseriusan pemerintah dalam meningkatkan komitmen dan kesejahteraan guru, belum sepenuhnya dapat dilaksanakan sesuai dengan amanat UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Selain itu, ketersediaan sarana dan prasarana dengan kualitas yang baik dalam rangka menunjang terjadinya proses belajar mengajar yang kondusif juga menjadi persyaratan yang harus dipenuhi. Belum semua satuan pendidikan memiliki fasilitas pendukung pendidikan seperti perpustakaan, laboratorium, dan peralatan peraga pendidikan.

Saat ini, banyak gedung SD/MI yang dibangun secara masif melalui Program Inpres SD pada tahun 1970-an dan Program Wajib Belajar Enam Tahun pada tahun 1980-an mengalami rusak berat dan ringan. Sementara itu, ketersediaan biaya perawatan dan perbaikan yang terbatas menyebabkan kerusakan gedung semakin lama semakin parah. Sampai dengan tahun 2007, rehabilitasi dan revitalisasi gedung SD/MI dan SMP/MTs belum dapat dituntaskan. Pada akhir tahun 2006 misalnya, dari 889.427 ruang kelas SD negeri dan swasta, sekitar 226.721 (25,6%) dalam kondisi rusak berat. Pada tingkat SMP, sekitar 20% ruang kelas dalam kondisi rusak ringan dan berat. Satu tahun berikutnya (akhir tahun 2007) dari sejumlah 929.066 sekolah yang kondisinya mengalami rusak berat telah sedikit menurun (223.693) atau sekitar 24,37%. Tetapi untuk tingkat SMP dan sederajat belum mengalami perubahan yang signifikan, masih terdapat 20 persen lebih ruang kelas dalam kondisi rusak ringan dan berat dari sebanyak 237.792 ruang kelas negeri dan swasta.

Pencapaian pembangunan pendidikan dilihat dari pilar ke tiga, dari data yang ada menunjukkan bahwa masih ditemui adanya penyimpangan atas dasar audit dari BPK maupun Itjen. Hal yang perlu dicermati adalah target capaian pada tahun 2007 dari kedua indikator yaitu sebesar 0,5%. Padahal temuan pada tahun sebelumnya (th 2006) hanya ditemukan sebanyak 0,3%. Dalam pilar ketiga ini sangat relevan dikaitkan dengan masalah korupsi di bidang pendidikan. Berdasarkan data yang ada sebagaimana terlihat pada Tabel 1, relatif tidak menunjukkan permasalahan berarti. Meskipun demikian, berbagai kajian yang dilakukan oleh ICW, bahwa korupsi pendidikan di Indonesia cukup memprihatinkan. Korupsi merupakan suatu masalah yang sudah

membudaya dalam masyarakat dan kebiasaan korupsi terus berlangsung. Sektor pendidikan merupakan salah satu sektor yang rentan terhadap tindak pidana korupsi, karena jenis kegiatan dan besarnya anggaran yang dikelola sektor ini.

Di samping itu, persoalan pembangunan pendidikan di Indonesia, adalah adanya kecenderungan pembentukan manusia yang memiliki kecerdasan intelektual, tetapi kurang menciptakan karakter budi pekerti. Orientasi pendidikan yang sekadar memenuhi tuntutan dunia kerja telah mengesampingkan penanaman nilai spiritualitas dan moralitas yang seharusnya menjadi ruh para intelektual, karena pendidikan adalah daya upaya untuk memajukan bertumbuhnya budi pekerti. Persoalan mendasar lain dalam proses pendidikan selama ini adalah adanya kesenjangan yang terus melebar antara "*ideal values*" yaitu nilai-nilai yang dijunjung dengan "*actual values*" yang menjadi pedoman hidup sehari-hari. Dengan demikian, pendidikan karakter sangat mendesak untuk diimplementasikan.

### 3. KORUPSI DI SEKTOR PENDIDIKAN

Fenomena korupsi di sektor pendidikan dapat berdampak negatif terhadap kuantitas, kualitas dan efisiensi layanan pendidikan. Sebagai lembaga pendidikan, sekolah diharapkan memiliki peran besar dalam upaya pembentukan karakter peserta didik, penanaman nilai-nilai moral termasuk pemberantasan korupsi. Walaupun menjadi tempat 'menyemai' harapan, realitas yang terjadi sektor pendidikan juga tidak terlepas dari permasalahan korupsi dari tingkat terendah mulai dari sekolah sampai pada tingkat birokrasi tinggi. Sebagaimana temuan ICW menyatakan, korupsi di sektor pendidikan di tanah air dilakukan secara berjamaah dan sistemik. Tindakan korupsi sistemik itu diantaranya adalah dalam strategi pembiayaan yang didasarkan pada proyek wajib belajar, karena model proyek tersebut memudahkan terjadinya korupsi. Jenis, jumlah dan pola korupsinya sangat tergantung pada tingkatan atau jenjang penyelenggara. Bahkan beberapa pungutan yang dilarang bagi SD yang menerima dana BOS, ternyata masih terjadi seperti uang ujian, uang ekstrakurikuler, uang kebersihan, uang daftar ulang dan uang perpindahan murid, guru dan kepala sekolah. (<http://www.antara.co.id/arc/2008/2/6/icw>)

Adanya kebocoran anggaran pada sektor pendidikan, semakin menambah kekhawatiran bila terdapat penambahan anggaran pendidikan dalam APBN. Seperti diketahui, anggaran pendidikan sebesar 20% sudah mulai diperlakukan sejak tahun anggaran 2009. Harapannya, tentu dapat dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk meningkatkan mutu pendidikan. Persoalan lainnya adalah, kenaikan anggaran itu diikuti dengan semakin membengkaknya pinjaman negara. Menurut Menteri Keuangan Sri Mulyani, terjadinya kenaikan anggaran pendidikan menyebabkan defisit anggaran meningkat dari 1,5% menjadi 1,9% pada tahun anggaran 2009. Untuk mencukupi kebutuhan dana tahun 2009, menurut Kepala Pusat Pengelolaan Utang, Departemen

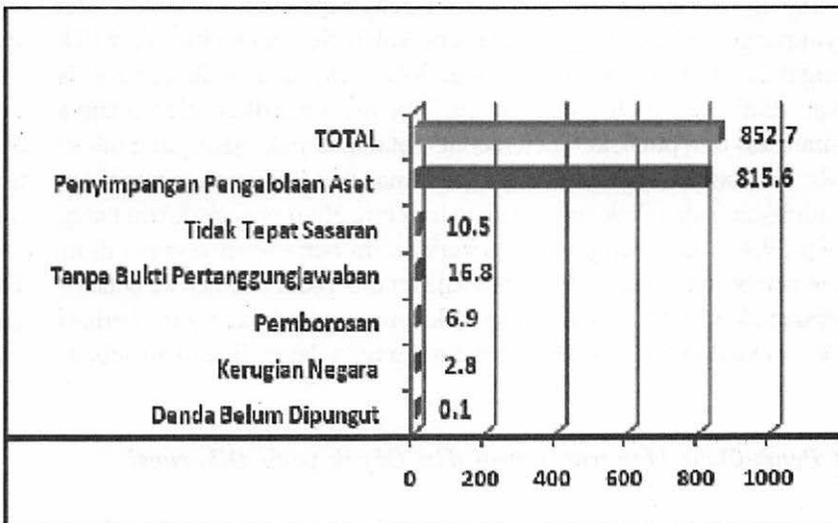
Kuangan, pemerintah akan menerbitkan obligasi negara untuk tahun 2009 sebesar Rp 112,5 triliun. Padahal, rencana semula hanya Rp 94,7 triliun. Berarti ada kenaikan sebanyak Rp 17,8 triliun. (<http://www.inilah.com/berita/politik/2008/08/30/46920/hantu-korupsi-intai-pendidikan/>)

Temuan dari kajian pemetaan korupsi pendidikan oleh ICW pada tahun 2009 menunjukkan bahwa pendidikan merupakan sektor yang relatif cukup rawan korupsi. Banyak obyek korupsi yang terdapat disektor pendidikan seperti dana untuk pembangunan gedung sekolah, penyediaan sarana dan prasarana pendidikan, operasional satuan pendidikan, gaji dan honor guru, aset pendidikan serta kegiatan pendidikan lainnya. Institusi dengan kewenangan yang tinggi dan didukung oleh anggaran yang besar berpeluang paling besar melakukan penyelewengan. Dengan dasar ini, maka peluang korupsi terbesar dalam sektor pendidikan terletak pada Depdiknas (Departemen Pendidikan Nasional) yang saat ini telah berganti nama dengan Kementerian Pendidikan Nasional. Institusi ini memiliki banyak kewenangan dalam penyelenggaraan pendidikan yang berpengaruh pada seluruh sektor pendidikan Indonesia. Selain itu, kewenangan ini juga didukung oleh anggaran besar. Kementerian Pendidikan Nasional merupakan Kementerian/Lembaga yang mengelola anggaran paling besar setiap tahunnya dibandingkan dengan Kementerian/Lembaga lainnya.

DPR memiliki kewenangan atas kebijakan pendidikan yang disusun oleh Kementerian Pendidikan Nasional, begitu pula dengan anggaran pendidikan yang dikelola oleh Kementerian Pendidikan Nasional juga harus mendapat persetujuan DPR dalam pengalokasian dan implementasinya. Akan tetapi kewenangan DPR juga membuka celah terjadinya penyelewengan anggaran pendidikan. DPR akan memberikan persetujuan anggaran kalau ada imbal balik terhadap diri atau konstituennya dari anggaran pendidikan. Sebagai contoh adalah kebijakan *voucher* pendidikan yang distribusinya melibatkan anggota DPR. Hal ini dapat dinilai sebagai penyalahgunaan kewenangan distribusi *voucher* oleh Depdiknas dan anggota DPR. Dilain pihak, Kementerian Pendidikan Nasional membutuhkan DPR untuk memberikan persetujuan anggaran yang disampaikannya. Anggaran pendidikan tidak dapat dikelola tanpa persetujuan DPR. Oleh karena itu, permintaan DPR akan disetujui walaupun terkadang tidak sesuai dengan aturan yang ada.

Korupsi ditingkat internal Kementerian Pendidikan Nasional juga dapat terjadi. Program dan kegiatan Kementerian Pendidikan Nasional merupakan obyek yang cukup rawan. Hal ini kemungkinan terkait dengan rendahnya transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan yang semakin meningkatkan potensi korupsi dilembaga ini. Selain korupsi ditingkat pusat, korupsi pendidikan juga dapat terjadi ditingkat dinas pendidikan daerah. Otonomi daerah telah mengalihkan sebagian besar kewenangan pendidikan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Sayangnya, desentralisasi kewenangan tersebut tidak disertai dengan kontrol yang memadai ditingkat daerah dan cenderung tanpa ada kontrol yang berarti dalam mengelola pendidikan. Akibatnya, perbaikan akses dan mutu pendidikan tidak kunjung terwujud meski desentralisasi

sudah diberikan ke pemerintah daerah. Kebijakan dan anggaran pendidikan tetap beresiko diselewengkan sebelum sampai pada sasaran yang ditargetkan. Korupsi pendidikan daerah merupakan paling rawan terjadi saat ini. Banyak obyek yang dapat dikorupsi seperti dana rehabilitasi dan pengadaan sarana dan prasarana sekolah, dana operasional sekolah, dana honor guru, dana program dinas pendidikan dan dana lainnya. Pelakunya bisa dari pejabat dinas dinas pendidikan itu sendiri atau bisa dari DPRD atau atasan dinas pendidikan. Motif penyelewengan bisa beragam dari untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain bisa juga untuk membangun, mempertahankan dan memperluas kekuasaan dalam kompetisi politik daerah. Selain itu, kewenangan kepala dinas pendidikan untuk perencanaan dan penganggaran pendidikan daerah serta mengangkat dan memberhentikan kepala sekolah dapat memicu korupsi pendidikan.



Sumber: Diolah dari laporan BPK Semester I dan II Tahun 2004–2008 (Dalam Laporan ICW, 2009).

**Gambar 1.** Temuan BPK terhadap Depdiknas s/d Semester II-2007 (dalam miliar)

Korupsi pendidikan juga dapat terjadi ditingkat sekolah yang dilakukan oleh kepala sekolah, guru, komite sekolah atau rekanan sekolah yang telah ditunjuk oleh Dinas Pendidikan. Korupsi dalam pengelolaan dana operasional sekolah terjadi melalui penggelapan dana operasional tersebut. Namun demikian, karena sekolah berada dibawah pengaruh birokrasi Dinas Pendidikan daerah, maka dimungkinkan korupsi sekolah terjadi karena adanya tekanan dari atas. Sebagai contoh adalah korupsi dalam pengadaan sarana dan prasarana sekolah seperti mebel, buku, alat peraga dan lain sebagainya. Pihak sekolah biasanya menerima barang ini dari rekanan langsung.

Mereka tidak melakukan pengadaan sendiri walaupun mereka berhak melakukan hal tersebut. Namun, mereka mengikuti kemauan Dinas Pendidikan yang menetapkan perusahaan mana saja yang menjadi supplier sarpras atau kontraktor pembangunan dan rehab sekolah.

Berdasarkan audit BPK terhadap Depdiknas/Kementerian Pendidikan Nasional sampai semester II tahun 2007 terlihat bahwa penyimpangan pengelolaan aset mencapai Rp815,6 miliar, tidak tepat sasaran sebesar Rp 10,5 miliar, tanpa bukti pertanggungjawaban (Rp 16,8 miliar), dan pemborosan sekitar Rp 6,9 miliar. Daftar penyelewengan diatas terjadi karena buruknya pengelolaan dana di Depdiknas yang diikuti juga buruk dalam pencatatan dan pelaporan keuangan.

Selain pengelolaan dana ditingkat pusat, program dan kegiatan nasional seperti BOS dan DAK juga rawan dikorupsi. Berdasarkan audit BPK diperoleh bahwa "6 dari 10 sekolah (SD dan SMP) melakukan penyimpangan dana BOS" dengan rata-rata penyimpangan sebesar Rp 13,7 juta persekolah. Sementara itu 2 dari 10 kabupaten/kota mengelola DAK tidak secara swakelola. Pekerjaan fisik yang didanai DAK pendidikan dilakukan oleh pihak ketiga. Hal ini dibuktikan oleh adanya kwitansi pembayaran atas jasa pihak ketiga tersebut. Total nilai pekerjaan yang tidak swakelola sebesar Rp 37,3 miliar. Selain itu, 3 dari 10 Dinas Pendidikan mengarahkan pekerjaan DAK pendidikan pada pihak atau rekanan tertentu. Nilai proyek dalam kategori adalah sebesar Rp 59,4 miliar. Pengarahan pekerjaan ini berpotensi korupsi di mana pihak ketiga baik pemborong atau supplier bisa saja memberikan imbalan ke Dinas Pendidikan untuk mendapatkan pekerjaan. Karakteristik korupsi pendidikan yang berhasil dipantau oleh ICW dan koalisi NGO antikorupsi diantaranya dapat dipetakan sebagai berikut.

### ***Korupsi Pendidikan Menurut Tahun dan Obyek yang Dikorupsi***

Korupsi pendidikan sangat dipengaruhi oleh anggaran pendidikan. Semakin besar anggaran pendidikan maka semakin besar pula potensi korupsi yang terjadi. Namun demikian, kenaikan anggaran seringkali tidak disertai dengan meningkatnya penindakan atas kasus korupsi. Hal ini terlihat dari banyaknya kasus korupsi pendidikan yang diusut kejaksaan, kepolisian dan KPK setiap tahunnya. Pola penindakan korupsi pendidikan seperti ini masih menyisakan pertanyaan, mengapa jumlah kasus yang diusut masih belum sebanding dengan potensi korupsi setiap tahunnya ? Selain itu, fluktuasi jumlah kasus yang ditindak setiap tahunnya tidak proporsional dengan kenaikan anggaran pendidikan.

**Tabel 1.** Jumlah Kasus Korupsi Pendidikan dan Kasus yang Ditindak setiap tahun dan Besarnya Kerugian.

Tahun	Jumlah Kasus	Kasus yang ditindak	Kerugian (Dalam Milliar Rp)
2004	25	-	60,7
2005	11	6	5,5
2006	27	7	11,3
2007	65	15	136,3
2008	14	6	30,4
2009	45	-	67,7

Sumber: *Indonesian Corruption Watch (ICW)*, 2009.

Menurut obyek yang dikorupsi, data dalam Tabel 3 memperlihatkan bahwa dana rehabilitasi dan pengadaan sarana dan prasarana mempunyai kasus tertinggi dengan kerugian negara paling besar pula. Hal ini terkait dengan besarnya dana yang digunakan untuk pengadaan sehingga banyak celah korupsi dalam pengelolaan dana ini, seperti pengurangan atau perubahan spesifikasi rehabilitasi. Pengadaan sarana prasarana terjadi melalui penunjukan langsung. Padahal sesuai petunjuk teknis (juknis) bahwa pengelolaan sarana prasarana untuk dana DAK harus dilakukan secara swakelola.

**Tabel 2.** Korupsi Pendidikan menurut Obyek yang Dikorupsi

No	Obyek Korupsi (10 besar)	Kasus	Kerugian negara (Rp Milliar)
1.	Dana rehabilitasi dan pengadaan sarpras sekolah/madrasah	47	115,9
2.	Dana operasional sekolah/madrasah	33	12,8
3.	Dana honor /tunjangan guru	12	11,0
4.	Dana pembangunan/pembongkaran sekolah/madrasah	12	10,9
5.	Dana buku ajar/buku paket	10	43,3
6.	Dana <i>block grant</i>	5	7,2
7.	Dana beasiswa	5	3,5
8.	Dana operasional Perguruan Tinggi	2	6,4
9.	Dana kegiatan pendidikan daerah (Porseni, pelatihan guru)	2	2,7
10.	Pajak gaji dan uang kesejahteraan guru	1	23,0

Sumber : *Indonesian Corruption Watch (ICW)*, 2009.

Sedangkan dana operasional seringkali dikorupsi karena buruknya manajemen pengelolaan keuangan ditingkat sekolah seperti perencanaan, penganggaran dan pencatatan keuangan. Tiga aspek ini dikelola kurang transparan, akuntabel apalagi partisipatif. Seringkali orang tua murid dan publik kesulitan mengakses dokumen keuangan sekolah. Bahkan, pihak sekolah menyatakan hal tersebut bukanlah domain orang tua, akan tetapi kerahasiaan kepala sekolah yang harus dijaga. Selain dana operasional dua obyek korupsi penting lainnya adalah dana pengadaan buku di tingkat kabupaten/kota. Pengadaan buku telah menjadi obyek korupsi antara dinas pendidikan dan penerbit buku. Anggaran yang besar telah menarik perhatian penerbit buku untuk meraup keuntungan besar dalam pengadaanya.

### ***Korupsi Pendidikan Menurut Institusi Tempat Korupsi***

Institusi pendidikan mana paling sering melakukan korupsi? Pertanyaan ini penting karena akan menentukan fokus pemberantasan korupsi disektor pendidikan. Sebagaimana diketahui pendidikan memiliki berbagai institusi penyelenggaraan pendidikan. Institusi tersebut dapat memiliki berbagai kewenangan seperti regulator, operator, riset dan lainnya. Korupsi regulator terjadi karena adanya distorsi kebijakan pendidikan sesuai dengan kepentingan kelompok tertentu seperti bisnis, keluarga atau lainnya yang dapat merugikan keuangan negara. Termasuk bagian korupsi kebijakan adalah penerapan kebijakan pendidikan, izin, kontrak pendidikan dan lainnya. Namun demikian, meski potensi korupsi dalam bagian ini akan tetapi sulit diusut. Korupsi kebijakan seringkali melibatkan obyek dan modus lebih canggih. Oleh karena itu, juga membutuhkan pembuktian lebih canggih pula.

**Tablet 3. Korupsi Pendidikan Menurut Institusi Tempat Korupsi**

No	Institusi Tempat Korupsi	Kasus	Kerugian negara (Rp Miliar)
1.	Dinas Pendidikan (Provinsi, Kabupaten, Kota)	70	204,3
2.	Sekolah/Madrasah	46	4,1
3.	Perguruan Tinggi	7	12,1
4.	Sekretariat Daerah	6	8,0
5.	Kanwil Depag	5	1,8
6.	Depdiknas	2	6,3
7.	Badan Negara	1	2,6
8.	DPRD	1	1,6
9.	LSM	1	1,0
10.	Organisasi Guru	1	1,0
11.	Ormas	1	0,5
12.	Perpustakaan daerah	1	0,0
13.	Total	142	243,3

Sumber: *Indonesian Corruption Watch (ICW)*, 2009.

Berdasarkan data di atas, diperoleh gambaran bahwa dinas pendidikan tingkat provinsi, kabupaten dan kota merupakan institusi paling sering banyak melakukan korupsi. Dari 142 kasus korupsi, 70 diantaranya terjadi di Dinas Pendidikan dengan kerugian negara mencapai Rp 204,3 miliar. Maraknya praktek korupsi di Dinas Pendidikan dapat dipahami karena adanya desentralisasi kewenangan pada pemerintah daerah. Kewenangan yang besar disertai dengan kontrol yang rendah telah menyebabkan dinas pendidikan leluasa melakukan praktik korupsi. Kenaikan anggaran serta kebutuhan dana lainnya telah menyebabkan pejabat dinas pendidikan melakukan korupsi baik dengan melakukan kecurangan dalam proses pengadaan diinternal dinas pendidikan ataupun pemotongan anggaran terhadap dana yang didistribusikan kesatuan pendidikan paling rendah. Selain dinas pendidikan, institusi tempat korupsi lain adalah sekolah, sebanyak 46 kasus korupsi telah terjadi dan menimbulkan kerugian negara mencapai Rp 4,6 miliar. Hal ini membuktikan praktek korupsi disekolah bukanlah isapan jempol tapi juga marak terjadi. Maraknya korupsi disekolah disebabkan karena banyaknya intervensi dinas pendidikan, buruknya sumberdaya manusia sekolah, serta buruknya perencanaan, penganggaran dan pencatatan keuangan sekolah.

### ***Korupsi Pendidikan Menurut Lokasi***

Berdasarkan lokasi kejadian korupsi, maka Provinsi Jawa Barat merupakan provinsi yang paling sering terjadi korupsi pendidikan. Di provinsi ini dalam kurun waktu 2004–2009 telah terjadi sebanyak 21 kasus. Selain itu, provinsi ini juga kasus / tersangka yang paling banyak diantara provinsi lainnya yakni sebanyak 44 tersangka. Posisi kedua ditempat oleh Provinsi Jawa Tengah dengan jumlah sebanyak 17 kasus dan 43 tersangka, dan diikuti oleh Sumatera Utara sebanyak 12 kasus dengan 23 tersangka. Total kerugian negara dua provinsi terakhir ini berturut-turut adalah sebesar Rp 45,1 miliar dan Rp 14,5 miliar. Namun demikian, jika perbandingan didasarkan pada kerugian negara maka korupsi di Provinsi Banten menempati posisi pertama dengan total kerugian sebesar Rp 93,7 miliar. Kemudian diikuti oleh Provinsi Jateng dan DKI Jakarta dengan kerugian masing-masing sebesar Rp 45, 1 miliar dan Rp 29,4 miliar Banyaknya jumlah kasus korupsi di Provinsi Jabar menunjukkan bahwa provinsi ini merupakan daerah paling rawan terhadap korupsi pendidikan. Dengan banyak anggaran pendidikan untuk proyek dan operasional pendidikan telah menjadikan daerah ini paling kontroversial. Beberapa korupsi pendidikan bahkan banyak terjadi di ibukota provinsi seperti Bandung. Di Bandung, korupsi dana honor guru dan operasional sekolah merupakan sekian dari korupsi pendidikan yang terjadi. Gambaran korupsi disektor pendidikan sebagaimana dikemukakan, memerlukan perbaikan tata kelola yang lebih baik, dengan membuka ruang partisipasi publik seluas-luasnya guna mendorong transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan anggaran dan perumusan kebijakan pendidikan sehingga bisa menghindari penyimpangan dan penyelewengan.

#### 4. PERAN PENDIDIKAN DALAM PEMBERANTASAN KORUPSI

Upaya pemberantasan korupsi yang selama ini dilakukan, ternyata belum menunjukkan hasil seperti yang kita harapkan. Korupsi bahkan telah menjadi penyakit kronis. Pemberantasan korupsi kolusi dan nepotisme (KKN) telah menjadi agenda utama gerakan reformasi yang bergulir sejak tahun 1998, dan telah ada beberapa perangkat hukum yang mengatur soal pemberantasan KKN. Perangkat hukum tersebut diantaranya adalah Tap MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN. Ketetapan ini antara lain menyatakan bahwa upaya pemberantasan korupsi harus dilakukan secara tegas dengan melaksanakan secara konsisten Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi

Untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN, Presiden selaku Kepala Negara mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 127 Tahun 1999 dan membentuk Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara, sebagai lembaga independen yang dalam pelaksanaan tugasnya bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Keanggotaan komisi ini terdiri dari unsur pemerintah dan masyarakat; dan terdiri dari subkomisi eksekutif, legislatif, yudikatif dan BUMN/BUMD. Hasil-hasil pemeriksaan Komisi Pemeriksa disampaikan kepada Presiden, DPR, dan Badan Pemeriksa Keuangan. Di era pemerintahan SBY, upaya pemberantasan korupsi telah dicanangkan melalui Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Namun demikian, sampai saat ini kita masih menyaksikan bahwa upaya pemberantasan korupsi masih belum tuntas dan praktik korupsi masih terjadi di negeri kita.

Institusi pendidikan merupakan lembaga terbaik untuk menyebarkan dan menanamkan nilai-nilai antikorupsi dengan cara melakukan pembinaan pada aspek mental, spiritual dan moral. Karena, orientasi pendidikan nasional kita mengarahkan manusia Indonesia untuk menjadi insan yang beriman dan bertakwa serta berakhlak mulia. Peserta didik yang akan menjadi generasi penerus bangsa di masa mendatang sejak dini harus dididik untuk menjauhi bahkan memerangi praktek korupsi dan diharapkan dapat turut aktif memeranginya. Sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas Pasal 4, diantaranya mengemukakan bahwa pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan pendidikan diselenggarakan dengan memberi keteladanan, membangun kemauan, dan mengembangkan kreativitas peserta didik dalam proses pembelajaran.

Memerangi korupsi melalui pendidikan dapat dilakukan baik melalui jalur formal maupun informal. Pada jalur pendidikan formal dapat dilakukan melalui pengembangan kurikulum maupun kegiatan ekstrakurikuler. Pada jalur pendidikan informal dapat dilakukan melalui berbagai inisiatif seperti kampanye masyarakat, maupun program-program pembentukan forum seperti seminar mahasiswa dan acara lainnya yang melibatkan semua pemangku kepentingan mulai dari KPK, kepolisian, kejaksaan,

kementerian Pendidikan Nasional hingga kalangan masyarakat madani seperti LSM, ormas-ormas, dan lain sebagainya. Untuk pendidikan formal yang diimplementasikan melalui kurikulum, tidak harus diwujudkan dalam suatu mata pelajaran khusus, tetapi dapat diintegrasikan dalam pelajaran yang relevan, yaitu pelajaran agama, dan PPKN. Penerapan kurikulum ini tentu saja menuntut kreativitas yang lebih dari para guru dan harus mampu mengaitkan persoalan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dengan tema-tema atau materi pelajaran.

Muatan substansi yang perlu diberikan pada peserta didik diantaranya dapat berupa sosialisasi bentuk-bentuk korupsi, cara pencegahan dan pelaporan serta pengawasan terhadap tindak pidana korupsi yang dapat ditanamkan secara terpadu mulai dari pendidikan dasar sampai perguruan tinggi. Pendidikan anti korupsi yang dilaksanakan secara sistemik pada semua jenjang pendidikan, diharapkan akan memperbaiki pola pikir dan persepsi masyarakat tentang korupsi. Dalam realitasnya, selama ini, terdapat kebiasaan-kebiasaan yang telah lama diakui sebagai sebuah hal yang wajar dan dianggap bukan merupakan korupsi, termasuk hal-hal kecil. Misalnya, terlambat masuk kantor dan lain sebagainya yang termasuk salah satu bentuk korupsi, korupsi waktu. Kebiasaan tidak disiplin terhadap waktu ini sudah dianggap menjadi hal biasa. Demikian pula adanya kebiasaan tidak mau repot ketika melakukan pelanggaran aturan lalu lintas dan tidak mau repot untuk sidang di pengadilan, sehingga melakukan penyelesaian “damai” dengan polisi lalu lintas. Hal ini secara tidak langsung memberikan kesempatan kepada polisi untuk korupsi. Kebiasaan lain yang berpotensi membuka peluang korupsi bagi aparat adalah adanya kebiasaan menyelesaikan urusan-urusan yang tidak mengikuti prosedur, karena ingin cepat atau alasan lain dengan memberikan imbalan. Substansi pendidikan anti korupsi menurut Ulonu (2006) dapat diberikan melalui pemberian topik-topik kunci seperti konsep korupsi, dampak yang timbul akibat korupsi terkait dengan pembangunan sosial, ekonomi, politik maupun moral serta strategi dan program memerangi korupsi, problem dalam memerangi korupsi maupun integrasi program dalam pendidikan anti korupsi. Hal yang lebih penting dalam pendidikan anti korupsi adalah keteladanan. Keteladanan dapat dimulai dari lingkup kecil seperti rumah tangga dan sekolah.

Pendidikan anti korupsi dalam lembaga pendidikan formal juga sejalan dengan “pendidikan karakter” yang telah dicanangkan pemerintah dan rencananya akan selesai diterapkan di seluruh sekolah pada tahun 2014 (<http://www.kemdiknas.go.id>). Meskipun, pendidikan karakter bangsa bukan semata-mata tanggung jawab guru dan sekolah, akan tetapi juga merupakan tanggung jawab seluruh komponen masyarakat dan lingkungan keluarga.

Tujuan yang akan dicapai dari pendidikan karakter dan khususnya pendidikan anti korupsi, pertama untuk menanamkan semangat anti korupsi pada setiap anak didik. Melalui pendidikan diharapkan semangat anti korupsi akan diresapi oleh setiap generasi dan tercermin dalam perbuatan sehari-hari. Jika korupsi sudah diminimalisir, maka setiap pekerjaan membangun bangsa akan maksimal. Tujuan kedua adalah,

menyadari bahwa pemberantasan korupsi bukan hanya tanggung jawab lembaga penegak hukum seperti KPK, kepolisian dan kejaksaan agung, melainkan menjadi tanggung jawab setiap anak bangsa. Pola pendidikan yang sistematis akan mampu membuat siswa mengenal lebih dini hal-hal yang berkenaan dengan korupsi termasuk sanksi yang akan diterima kalau melakukan korupsi. Dengan begitu, akan tercipta generasi yang sadar dan memahami bahaya korupsi, bentuk-bentuk korupsi dan tahu akan sanksi yang akan diterima jika melakukan korupsi. Sehingga, masyarakat akan mengawasi setiap tindak korupsi yang terjadi dan secara bersama memberikan sanksi moral dan sosial bagi koruptor. Hal ini akan menjadi gerakan bersama anti korupsi dan sekaligus akan memberikan tekanan bagi penegak hukum dan dukungan moral bagi KPK sehingga lebih bersemangat dalam menjalankan tugasnya (<http://www.berrydevanda.com/2010/02/kurikulum-pendidikan-anti-korupsi.html>).

Di samping strategi internalisasi nilai-nilai anti korupsi dalam proses pendidikan perlu dilakukan praktik di lapangan melalui kantin kejujuran serta keteladanan dari para guru. Selama ini sudah diterapkan kantin kejujuran di beberapa sekolah yang ide awalnya berasal dari KPK. Menurut data Depdiknas (2008), jumlah total kantin kejujuran sudah mencapai lebih dari 1.000 buah, yang tersebar secara merata di seluruh pelosok negeri. Jumlah kantin kejujuran terus meningkat pesat. Data pada bulan Mei tahun 2010 menunjukkan bahwa kantin kejujuran telah meningkat menjadi 11.000. Sebagaimana diberitakan oleh harian Kompas pada 11 Mei 2010 bahwa Jaksa Agung Hendarman Supandji meresmikan kantin kejujuran ke 11.000 yang berlokasi di SMA 1 Kota Bogor. Ada beberapa keuntungan yang bisa dipetik dari keberadaan kantin kejujuran di sekolah-sekolah. Pertama, menjadi media yang tepat untuk menanamkan sifat-sifat luhur bagi anak didik semenjak dini. Dalam kantin kejujuran tidak ada penjaga yang mengawasi, serta tidak ada yang akan menerima dan menghitung uang kembalian. Artinya, semua dilakukan sendiri. Sehingga kejujuran siswa/pembeli benar-benar diuji. Kedua, kantin kejujuran sejalan dengan Pasal 30 UU Nomor 16/Tahun 2004, serta strategi Kejaksaan Agung dalam memberantas korupsi yaitu preventif, represif, dan edukatif. Langkah edukatif, misalnya, dengan menumbuhkembangkan kantin kejujuran di sekolah, sebagai manifestasi kewajiban kejaksaan meningkatkan kesadaran hukum bagi kawula muda dan masyarakat pada umumnya. Meskipun belakangan ini, beberapa kantin kejujuran di sekolah ditengerei mengalami kebangkrutan yang mengindikasikan adanya siswa yang tidak jujur dalam membayar atau berkaitan dengan persoalan moralitas. Dengan demikian, hal itu semakin memperkuat pentingnya pendidikan moral yang tidak hanya diajarkan kepada siswa secara teoritis, tapi juga diaplikasikan dalam kehidupan sehari-hari. Dengan demikian, disaat institusi lain kurang maksimal melakukan perlawanan terhadap budaya korupsi, maka institusi pendidikan dapat dijadikan sebagai institusi yang strategis dalam menyebarkan nilai-nilai antikorupsi, yaitu nilai-nilai kejujuran, menjalankan amanah, transparan dan bertanggung jawab. Pendidikan harus dijadikan sebagai pilar paling depan untuk mencegah korupsi dengan

menciptakan pemerintah yang bersih serta pemerintahan yang baik. (<http://www.bpkp.go.id/index.php?idpage=597&idunit=17>)

## 5. PENUTUP

Pemberantasan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh pemerintah belum membuahkan hasil sebagaimana yang diharapkan. Kompleksitas permasalahan korupsi di Indonesia ternyata tidak cukup ditanggulangi hanya dengan mengandalkan strategi preventif, dan investigatif, tetapi juga diperlukan strategi edukatif. Pemberantasan KKN memerlukan upaya-upaya multi disiplin, strategis, komprehensif, dan simultan. Oleh sebab itu, salah satu upaya yang mungkin dapat dilakukan untuk mencegah tindakan korupsi adalah dengan melibatkan sektor pendidikan formal. Meskipun demikian, terdapat tantangan bahwa selama ini, sistem pendidikan nasional dalam pelaksanaannya telah diracuni unsur-unsur kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN). Sebagai satu sistem yang tertutup maka sangat mudah terjadi praktek-praktek korupsi baik yang bersifat material dan nonmaterial. Praktek KKN yang juga terjadi dalam tubuh sistem pendidikan nasional, dengan sendirinya telah merosotkan mutu dan cita-cita luhur pendidikan, oleh karena sumber-sumber dana yang terbatas tidak dinikmati manfaatnya oleh orang banyak (Tilaar, 1998:27).

Korupsi di sektor pendidikan telah menyebabkan kenaikan anggaran kurang berdampak signifikan terhadap layanan pendidikan, karena penyimpangan dan kebocoran anggaran. Kenaikan anggaran pendidikan justru meningkatkan potensi korupsi disektor pendidikan, hal ini terjadi karena buruknya tata kelola, sehingga masyarakat terutama dari kelompok miskin harus menanggung beban berkurangnya dana pendidikan. Korupsi juga terjadi akibat rendahnya partisipasi publik dalam penetapan, monitoring dan evaluasi kebijakan dan anggaran pendidikan. Desentralisasi pendidikan yang seharusnya mendekatkan pelayanan pada masyarakat dan meningkatkan partisipasi masyarakat, bahkan telah memunculkan aktor-aktor korupsi pendidikan yang baru terutama pada tingkatan Pemda, Bupati/walikota. Kepala Dinas Pendidikan, pegawai Dinas Pendidikan dan kepala sekolah. Dengan demikian, perlu dilakukan rekonstruksi dalam lembaga pendidikan formal yang merupakan institusi strategis dalam pemberantasan korupsi. Hal itu dapat dilakukan secara paralel bersamaan dengan masuknya muatan – materi pendidikan karakter, anti korupsi dalam kurikulum.

Pencegahan korupsi dalam lembaga pendidikan formal dapat digunakan melalui dua pendekatan. Pertama, menjadikan peserta didik sebagai target dalam bentuk peningkatan moral dan kepribadian peserta didik, sehingga tidak hanya mencetak manusia yang cerdas secara intelektual, tetapi juga baik secara moral. Kedua, menggunakan peserta didik untuk menekan lingkungan agar tidak *permissive* dan mudah melakukan korupsi, dengan memberikan materi-materi pengayaan yang dapat

mendorong peserta didik untuk menjadi pelaku pencegahan korupsi. Dalam sistem pendidikan di Indonesia, baik dalam kurikulum 1994 maupun dalam Kurikulum Berbasis Kompetensi (KBK) belum dimuat materi mengenai permasalahan korupsi di Indonesia secara langsung. Kurikulum pendidikan dapat berperan dalam memberantas korupsi secara tidak langsung yaitu dengan mengkaitkan materi pembelajaran dengan pesan-pesan yang ingin disampaikan berkenaan dengan korupsi atau diintegrasikan dalam mata pelajaran yang sudah ada. Wacana pembuatan mata pelajaran khusus di sektor pendidikan formal kurang tepat, karena kurikulum yang ada sudah sangat padat dan materi korupsi dapat dibahas dalam berbagai sudut keilmuan. Untuk itu materi pendidikan karakter dan anti korupsi perlu dikemas secara menarik serta dilakukan kerja sama dengan Pusat Kurikulum - Kementerian Pendidikan Nasional. Sementara pendidik berperan sebagai penyampai materi kurikulum termasuk didalamnya nilai-nilai yang baik kepada peserta didik. Hal itu akan lebih efektif apabila disertai dengan keteladanan karena merupakan contoh langsung yang dapat diserap. Persoalannya, pendidik di Indonesia saat ini belum berperan, karena tidak mempunyai pengetahuan yang cukup mengenai materi pencegahan korupsi. Pemahaman pendidik terhadap permasalahan korupsi hanya sebatas informasi umum yang dapat diperolehnya dari media massa, sehingga mereka perlu mempunyai pengetahuan berkaitan dengan masalah korupsi, maka diperlukan pelatihan khusus.

Peran pendidikan (formal) untuk mengurangi dan mencegah tindakan korupsi juga semakin strategis, karena saat ini telah mendapat dukungan pemerintah. sesuai dengan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, semua Departemen/Lembaga Negara mempunyai tanggung jawab untuk melaksanakan percepatan pemberantasan korupsi. Tugas khusus yang menjadi tanggung jawab Departemen Pendidikan Nasional adalah menyelenggarakan pendidikan yang berisikan penanaman semangat anti korupsi pada semua jenjang pendidikan. Pendidikan yang berisikan semangat anti korupsi pada semua jenjang pendidikan, meliputi tersedianya naskah akademik tentang pelaksanaan pendidikan anti korupsi untuk pendidikan formal dan nonformal, tersedianya desain pendidikan anti korupsi sesuai dengan usia, jenjang, tingkat pendidikan, peserta didik, tenaga pendidik dan masyarakat, terlaksananya sosialisasi naskah akademik dan desain pendidikan anti korupsi dalam rangka mendapat masukan, tersedianya peraturan pelaksanaan pendidikan anti korupsi yaitu ditetapkannya Permendiknas tentang pelaksanaan pendidikan anti korupsi. ([http://itjen.depdiknas.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=29&Itemid=53](http://itjen.depdiknas.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=29&Itemid=53)).

Selain melalui pendidikan formal, jalur pendidikan nonformal maupun informal yaitu dalam keluarga juga merupakan institusi yang tidak kalah penting dalam pemberantasan korupsi. Kesadaran masyarakat harus dijadikan modal dan momentum untuk pemberantasan korupsi. Masyarakat harus terus didorong dan diberdayakan untuk berpartisipasi menangkal korupsi sesuai dengan kompetensi dan keahliannya masing-masing. Agenda utama yang perlu ditempuh adalah terwujudnya pemerintahan

yang baik (*good governance*), dengan sasaran pokok terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang profesional, berkepastian hukum, transparan, partisipatif, akuntabel, bersih dan bebas KKN; peka dan tanggap terhadap kepentingan dan aspirasi rakyat di seluruh wilayah negara. Mengingat bahwa korupsi bukan hal yang mudah untuk dihapuskan dari karakter bangsa Indonesia, karena sudah sangat mendarah daging, maka, perubahan laten yang diharapkan perlu diawali dengan langkah kecil, namun tersistematis, dan pendidikan merupakan jawaban. Pendidikan antikorupsi semestinya sejak kecil ditanamkan, baik di lingkungan keluarga maupun lembaga pendidikan formal, terutama juga dari lingkungan masyarakat. Apabila semua elemen seperti keluarga, masyarakat, pelaku pendidikan, dan pemegang kebijakan menyadari pentingnya pendidikan antikorupsi, maka bukan hal mustahil persoalan korupsi dapat diberantas dari negara kita.

## DAFTAR PUSTAKA

- Chapman, David. 2002. Corruption and the Education Sector. Sectoral Perspectives on Corruption. Prepared by MSI. Sponsored by USAID, DCHA/DG
- Depdiknas. 2008. Indonesia Educational Statistics in Brief 2007/2008.
- Federal Minister for Economic Coperation and Development. 2004. Preventing Corruption in the Education System, A Practical Guide.
- Hallak, J. & Poisson, M. 2005. Ethics and corruption in education: an overview. *Journal of Education for International Development*, 1(1). Retrieved Month Date, Year, from <http://equip123.net/JEID/articles/1/1-3.pdf>
- Klitgaard, Robert dkk. 2005. Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintah Daerah. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Pope, Jeremy. 2002. Strategi Memberantas Korupsi. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Tilaar, H.A.R. 1998. Beberapa Agenda Reformasi Pendidikan Nasional dalam Perspektif Abad 21. Magelang: Yayasan Tera Indonesia.
- Transparency International. 2007. Working Paper No.04/2007: Corruption in the Education Sector

## Website

- <http://www.kompas.com/read/xml/2008/09/23/16083841/korupsi.pengadaan.barang.di.depdiknas.rp.20.miliar>
- <http://www.antara.co.id/arc/2008/2/6/icw-korupsi-pendidikan-dilakukan-berjamaah-sistemik/>
- <http://antikorupsi.org/docs/petakorupsiendidikan.pdf>

[online]:[http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/ac/sector/education.doc](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/ac/sector/education.doc)

<http://www.u4.no/themes/procurement/procurementineducation.cfm>

<http://www.berrydevanda.com/2010/02/kurikulum-pondidikan-anti-korupsi.html>

[http://itjen.depdknas.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=29&Itemid=53](http://itjen.depdknas.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=29&Itemid=53).

# POLA PENDAYAGUNAAN ANGKATAN KERJA DI DAERAH PERDESAAN

Daliyo\*

## Abstract

The aim of this article is to analyze the patterns of labour utilization in Temanggung Regency rural areas. The study shows that there are significant differences of labour utilization between two typological villages in the rural areas of Temanggung Regency. The labour force which can be categorized adequately utilized in the lowland area was higher than in the highlands area (70% and 50%). Generally the unemployment rate in the lowland area was lower than in the highlands area. The labour force which categorized as underutilization by hours was lower in the lowland area than in the highlands area. The similar pattern was also found among underutilization of labour force by hours and income. Generally, it can be concluded that the utilization of labour force in the low land villages were higher than in the highlands villages. The main source of information for this study came from Disguised Unemployment in Temanggung Regency Rural Areas, in 2008.

**Keywords:** Employment, Empowerment, Rural Area

---

Tujuan dari artikel ini ingin menganalisis pola-pola pendayagunaan angkatan kerja di perdesaan Kabupaten Temanggung. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada perbedaan pendayagunaan angkatan kerja yang cukup jelas di dua tipologi desa penelitian. Angkatan kerja yang dapat dikategorikan cukup didayagunakan (*adequately utilized*) di wilayah dataran jauh lebih tinggi dibandingkan di wilayah perbukitan (70% dan 50%). Secara umum angkatan kerja kategori penganggur juga di wilayah dataran lebih rendah dari pada di wilayah perbukitan. Angkatan kerja setengah penganggur kentara (jumlah jam kerja per minggu di bawah standar) di wilayah dataran lebih rendah dari pada perbukitan. Juga pada angkatan kerja setengah penganggur tak kentara (jumlah jam kerja per minggu di atas standar, namun pendapatannya di bawah standar) di wilayah dataran jauh lebih rendah dibandingkan di perbukitan. Dengan demikian dapat dikatakan pendayagunaan angkatan kerja di wilayah dataran lebih baik dari pada di perbukitan. Sumber data dalam kajian ini hasil Survey Pengangguran Terselubung di Daerah Perdesaan Kabupaten Temanggung, tahun 2008.

**Kata Kunci :** Ketenagakerjaan, Pendayagunaan, Perdesaan

---

\* Peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI).

## 1. PENDAHULUAN

Masalah ketenagakerjaan selalu menjadi isu penting yang harus diselesaikan dalam setiap tahap pembangunan ekonomi. Sejak pemerintahan rezim orde baru sampai era pemerintahan reformasi selama ini dilihat dari *demand* angkatan kerja, perluasan kesempatan kerja tetap menjadi kebutuhan yang mendesak. Sementara dari sisi *supply*, pendayagunaan angkatan kerja harus terus ditingkatkan. Masih tingginya tingkat penganggur terbuka selama ini sebagai akibat pendayagunaan angkatan kerja yang masih rendah, sehingga mengakibatkan makin banyak tenaga kerja yang terpaksa menganggur. Pada pertengahan tahun 2008 tingkat pengangguran terbuka masih mencapai 8,4% dan pada tahun 2009 juga masih menunjukkan angka di atas 8% . Sementara pertumbuhan ekonomi nasional dari tahun 2007–2008 baru mencapai 6,4% dan sampai tahun 2009 belum mampu meningkat lebih tinggi. Sebagai akibatnya peningkatan pendayagunaan angkatan kerja akan masih lambat (Daliyo, 2009).

Pengukuran pendayagunaan angkatan kerja di perdesaan dengan hanya mengandalkan tingkat pengangguran terbuka akan kurang tepat. Dalam hal ini seolah-olah di daerah perdesaan tidak ada pengangguran dan semua angkatan kerja perdesaan telah didayagunakan. Sebab jenis pekerjaan di daerah perdesaan masih didominasi oleh sektor informal yang lebih fleksibel dan sangat tergantung musim. Padahal kenyataannya banyak angkatan kerja di perdesaan yang pendayagunaannya masih rendah atau produktivitasnya masih rendah. Untuk mengetahui kondisi pendayagunaan angkatan kerja di daerah perdesaan yang sebenarnya diperlukan cara pengukuran tidak hanya dengan melihat penganggur terbuka, tapi juga dilihat dari jumlah jam kerja dan pendapatannya/produktivitasnya (Daliyo, 2009). Pada tahun 1976, Pusat Studi Kependudukan LEKNAS-LIPI telah merintis penerapan cara pengukuran pendayagunaan angkatan kerja yang disebut *labour utilization concept* dengan mengambil sampel beberapa desa di Jawa. Untuk mengukur pendayagunaan angkatan kerja dengan menggunakan pendapatan, dengan memakai *standart basic needs*. Hasil kajian membuktikan bahwa tingkat pendayagunaan angkatan kerja di desa-desa sampel masih rendah atau dengan lain perkataan tingkat pengangguran karena pendapatannya rendah masih mencapai di atas 30%. Di antara sektor yang ada yang paling rendah pendayagunaannya ternyata sektor pertanian (Moir, Daliyo dan Redmana, 1977). Konsep pendayagunaan angkatan kerja ini selama ini belum banyak dimanfaatkan di Indonesia. Dalam tulisan ini ingin mengangkat konsep pendayagunaan angkatan kerja tersebut untuk daerah perdesaan di Kabupaten Temanggung, Jawa Tengah.

Tulisan ini bertujuan menyajikan deskripsi dan analisis tentang ketenagakerjaan dan pola-pola pendayagunaan angkatan kerja di daerah perdesaan. Pola-pola pendayagunaan meliputi angkatan kerja yang belum didayagunakan sama sekali dan dalam hal ini disebut penganggur terbuka. Kemudian kajian membahas tentang setengah penganggur kentara, setengah penganggur tak kentara dan angkatan kerja

yang sudah cukup didayagunakan, baik menurut lama kerjanya maupun produktivitas atau pendapatannya.

Dalam penyajian masing-masing pola pendayagunaan tersebut akan dibahas siapa mereka, yaitu kajian menurut karakteristik sosio-demografinya. Antara lain meliputi umur, jenis kelamin, status perkawinannya, hubungannya dengan kepala rumah tangga dan latar belakang pendidikannya. Di mana mereka, yaitu di sektor mana mereka melakukan kegiatan ekonomi. Apa yang yang mereka lakukan, dalam hal ini jenis pekerjaan yang mereka lakukan dan sekaligus status pekerjaan mereka. Sebagai angkatan kerja yang berada di daerah perdesaan yang umumnya kegiatan ekonomisnya dominan di usaha pertanian. Dalam hal ini faktor pemilikan lahan merupakan faktor yang sangat penting. Oleh karena itu, dalam kajian ini akan dibahas pola-pola pendayagunaan angkatan kerja tersebut menurut latar belakang luas pemilikan lahan pertanian.

Sumber data dalam kajian ini berasal dari hasil Survei Pengangguran Terselubung di Daerah Perdesaan Kabupaten Temanggung, Tahun 2008. Survei mengambil kasus di dua wilayah (desa), Kecamatan Ngadirejo, Kabupaten Temanggung, Provinsi Jawa Tengah. Di masing-masing desa ditarik sampel rumah tangga sebanyak 100 rumah tangga. Dari masing-masing rumah tangga sampel ditarik individu sampel, yaitu anggota rumah tangga usia 15 tahun ke atas yang bekerja dan mencari kerja. Jumlah angkatan kerja sampel di desa pertama sebanyak 294 orang dan desa kedua sebanyak 242 orang. Dalam kajian ini melihat pola pendayagunaan angkatan kerja dalam tipologi wilayah yang berbeda. Oleh karena itu, dua desa yang dipilih adalah desa-desa yang tipologi wilayahnya berbeda.

Secara umum seperti di wilayah kabupaten lainnya, di Kabupaten Temanggung dapat dibedakan menjadi dua topografi dan tipologi wilayah, yaitu wilayah pegunungan/perbukitan dan wilayah dataran. Di wilayah perbukitan dominan merupakan lahan tegalan (lahan kering), sedangkan di wilayah dataran dominan merupakan persawahan (lahan basah). Kondisi dua topografi dan tipologi wilayah tersebut terdapat juga di kecamatan sampel Kecamatan Ngadirejo, Kabupaten Temanggung (lihat peta). Di kecamatan sampel tersebut telah dipilih dua desa yang kurang lebih mewakili dua topografi dan tipologi wilayah, yaitu Desa Katekan dan Desa Campursari. Desa Katekan merupakan wilayah perbukitan (ketinggian sekitar 1.200 meter dpl), dominan tegalan atau lahan kering. Tanaman utamanya adalah tembakau, kemudian diselingi jagung dan sayur-sayuran. Desa Campursari merupakan wilayah dataran rendah (ketinggian kurang dari 1.000 meter dpl), daerah persawahan dan lahan basah. Tanaman utamanya adalah padi, kemudian baru diselingi tembakau dan sayur-sayuran. Dengan adanya perbedaan topografi dan tipologi wilayah tersebut dimungkinkan terjadi perbedaan pola pendayagunaan angkatan kerja. Secara teoritis jenis lahan dan tanaman yang berbeda akan memerlukan curahan waktu dan produktivitas atau pendapatan per kapita yang berbeda.



**Gambar 1.** Peta Lokasi Daerah Penelitian : Desa Katekan dan Campursari, Kecamatan Ngadirejo, Kab. Temanggung

## 2. KONSEP ANGKATAN KERJA DAN PENDAYAGUNAAN ANGKATAN KERJA

**Tenaga kerja** (*manpower*) adalah seluruh penduduk yang mampu memproduksi barang dan jasa jika dibutuhkan tenaganya dan mereka menginginkan untuk berpartisipasi dalam kegiatan ekonomi tersebut. Sedangkan **angkatan kerja** adalah bagian dari tenaga kerja (*manpower*) yang betul-betul berpartisipasi, atau berusaha untuk berpartisipasi dalam kegiatan produktif (kegiatan ekonomi), yaitu menghasilkan barang atau jasa (Shryock and Siegel, 1975). Dalam kajian angkatan kerja ada tiga konsep yang dikenal. (1) *Gainful Worker* (pekerja biasanya). (2) *Labour Force* (sering diterjemahkan angkatan kerja). (3) *Labour Utilization* (pemanfaatan/pendayagunaan tenaga).

Dalam tulisan ini akan menggunakan *labour utilization concept*. Dalam pendekatan dengan konsep ini angkatan kerja yang sudah bekerja penuh (jam kerja penuh) dikelompokkan dalam kelompok angkatan kerja yang sudah didayagunakan (dimanfaatkan). Dalam konsep ini pengelompokan angkatan kerja adalah sebagai berikut.

- 1) Pemanfaatan cukup/sudah cukup didayagunakan (*fully employment*).
- 2) Pemanfaatan kurang/kurang didayagunakan, sebab jumlah jam kerja kurang dari standar (*underemployment by hours*).
- 3) Pemanfaatan kurang/kurang didayagunakan, sebab pendapatannya rendah (*underemployment by income*)
- 4) Pengangguran terbuka (*open unemployment*).

Dengan mengikuti konsep ini setiap anggota angkatan kerja hanya dapat dimasukkan dalam salah satu dari empat kategori. Apakah mereka masuk kategori *fully employment*, *underemployment by hours*, *underemployment by income* atau *open unemployment*.

Menurut konsep ini penganggur terbuka kadang disebut juga *penganggur penuh* atau sama sekali tidak bekerja. Sedangkan pemanfaatan kurang/pendayagunaan kurang karena jumlah jam kerja rendah (di bawah standar) sering disebut dengan *setengah penganggur kentara*, karena nampak jumlah jam kerjanya pendek. Dua kategori angkatan kerja ini sebenarnya mencerminkan pendayagunaan kurang karena ketidakseimbangan antara *labor supply* (penawaran tenaga kerja) dan *labor demand* (permintaan tenaga kerja). Di mana penawaran tenaga kerja lebih besar dari pada permintaan tenaga kerja, sehingga menghasilkan pengangguran terbuka dan setengah penganggur kentara. Implikasi kebijakan yang perlu dilakukan oleh para pengambil keputusan untuk mengatasi dua jenis penganggur tersebut adalah dengan menciptakan kesempatan kerja yang lebih banyak atau seluas-luasnya sesuai dengan karakteristik angkatan kerja tersebut.

Dalam pendayagunaan/pemanfaatan kurang karena pendapatan rendah atau sering disebut setengah penganggur tak kentara atau mungkin dapat disebut setengah penganggur terselubung. Kategori ini digunakan untuk mengukur dimensi lain dari pemanfaatan kurang, yakni produktivitas angkatan kerja yang terlalu rendah meskipun jumlah jam kerjanya dianggap cukup. Sedangkan implikasi kebijakan yang dilakukan oleh para pengambil keputusan untuk mengatasi penganggur kategori ini adalah menaikkan tingkat produktivitas pada kesempatan kerja yang ada, agar pendapatan mereka bisa naik dalam taraf yang layak atau di atas garis kemiskinan.

Konsep tentang '*labor utilization*' (pendayagunaan tenaga) di samping lebih tepat digunakan untuk negara-negara yang sedang berkembang atau negara-negara di mana kegiatan sektor pertanian atau sektor informal masih cukup dominan, juga lebih tepat diterapkan untuk kajian ketenagakerjaan di daerah perdesaan. Sebab di daerah perdesaan terutama di Indonesia kegiatan utama penduduknya dominan di

sektor pertanian atau sektor informal. Dalam kajian ketenagakerjaan di daerah Temanggung ini peneliti menggunakan *cut off* pendapatan angkatan kerja per bulan dengan garis kemiskinan yang dibuat oleh Badan Pusat Statistik, Tahun 2007 untuk perdesaan Jawa Tengah, yaitu sebesar Rp158.000,-/bulan/orang. Jadi apabila pendapatan angkatan kerja tersebut di bawah angka tersebut dianggap pendapatannya rendah.

#### *Batasan/definisi*

- 1) Penganggur terbuka (*unemployment*) adalah mereka selama seminggu sedang tidak bekerja dan sedang aktif mencari pekerjaan. Dalam hal ini termasuk mereka yang pernah bekerja, sedang menganggur dan aktif mencari pekerjaan
- 2) Setengah penganggur kentara (*underemployment by hours/visible underemployment*) adalah mereka yang bekerja dalam waktu pendek/di bawah normal/ standar (kurang dari 35 jam per minggu)
- 3) Setengah penganggur tak kentara (*underemployment by income/invisible underemployment*) adalah mereka yang bekerja secara penuh (*full time*) tetapi pekerjaannya dianggap tidak mencukupi, karena pendapatan mereka terlalu rendah/ di bawah standar. Dalam kajian ini menggunakan standar/batas (*cut off*) pendapatan Rp158.000,-/bulan/orang. Jadi apabila jumlah jam kerja per minggu normal/standar, tapi pendapatannya di bawah standar/normal disebut setengah penganggur tak kentara.
- 4) Pendayagunaan cukup (*full utilization*) adalah mereka yang bekerja secara penuh 35 jam per minggu (*full time*) dan pendapatannya cukup (Rp158.000,-/bulan/orang ke atas)

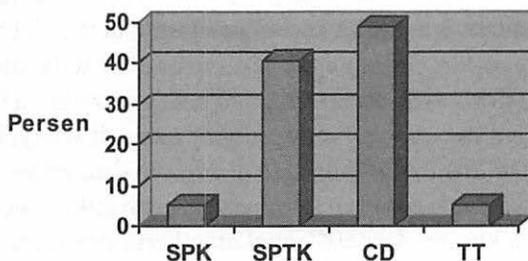
### **3. PENDAYAGUNAAN ANGKATAN KERJA DALAM PERBEDAAN WILAYAH, UMUR DAN JENIS KELAMIN**

Pendayagunaan angkatan kerja dapat dikelompokkan berdasarkan umur dan jenis kelamin di dua tipologi wilayah/desa yang berbeda (wilayah perbukitan dan wilayah dataran). Dengan mendeskripsikan dua tipologi wilayah diharapkan memberikan gambaran variasi pola pendayagunaan angkatan kerja. Tabel 1 menunjukkan bahwa angkatan kerja yang termasuk penganggur terbuka di dua tipologi wilayah tak muncul. Nampak tak satupun dari anggota rumah tangga sampel yang mengaku menganggur dan sedang mencari pekerjaan. Sebagai karakteristik daerah perdesaan yang kesempatan kerjanya didominasi sektor pertanian telah memberikan kesempatan bagi seluruh anggota rumah tangga meskipun dilihat dari jumlah jam kerja per minggu termasuk tidak penuh dan mereka yang jumlah jam kerja per minggu penuh namun

produktivitas dan pendapatannya rendah. Bagi anggota rumah tangga yang betul-betul sedang mencari kerja umumnya telah meninggalkan desa atau tidak tercatat lagi sebagai anggota rumah tangga. Hal ini terbukti banyak angkatan kerja muda di desa-desa kajian yang telah meninggalkan desanya bekerja di Malaysia, Taiwan dan Timur Tengah serta di kota-kota besar di Jawa. Oleh karena itu, dengan pendekatan konsep 'labor force' untuk daerah perdesaan kurang tepat. Pendekatan yang tepat adalah menggunakan konsep 'labor utilization' (pendayagunaan/pemanfaatan angkatan kerja).

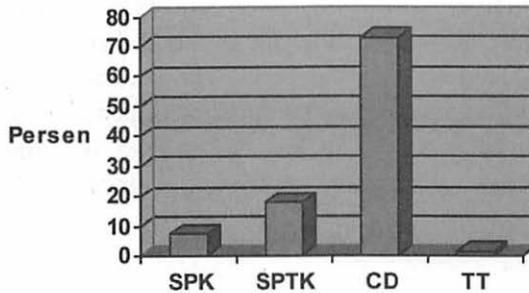
*Perbedaan antar wilayah*

Secara umum di dua desa kajian menunjukkan bahwa angkatan kerja yang pendayagunaannya menurut jumlah jam kerja per minggunya kurang dari jam kerja normal (setengah penganggur kentara) cukup rendah (di bawah 10%). Namun tingkat setengah penganggur kentara di sampel wilayah dataran memperlihatkan sedikit lebih tinggi dibandingkan di sampel wilayah perbukitan (7,5% dan 5,4%). Perbedaan ini menunjukkan bahwa kesempatan kerja terutama di sektor pertanian di sampel wilayah perbukitan sedikit lebih banyak dari pada di sampel wilayah dataran. Di sampel wilayah perbukitan yang dominan merupakan tegalan dengan tanaman tumpangsari lebih membutuhkan banyak tenaga kerja dari pada wilayah persawahan di sampel wilayah dataran rendah.



**Diagram 1a.** Pendayagunaan Angkatan Kerja di Desa Perbukitan (Katekan), Kab. Temanggung, 2008

Catatan : SPK : Setengah Penganggur Kentara  
 SPTK : Setengah Penganggur Tak Kentara  
 CD : Cukup Didayagunakan  
 TT : Tidak Tahu



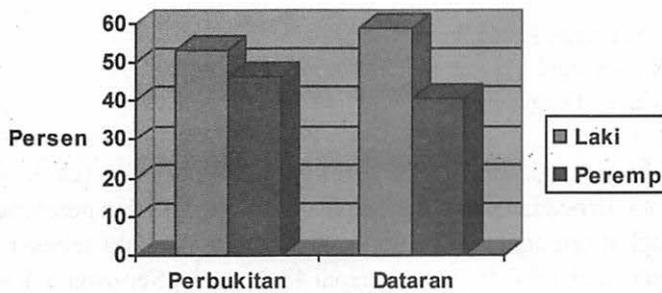
**Diagram 1b.** Pendayagunaan Angkatan Kerja di Desa Dataran (Campursari), Kab. Temanggung, 2008

Catatan : SPK : Setengah Penganggur Kentara  
 SPTK: Setengah Penganggur Tak Kentara  
 CD: Cukup Didayagunakan  
 TT : Tidak Tahu

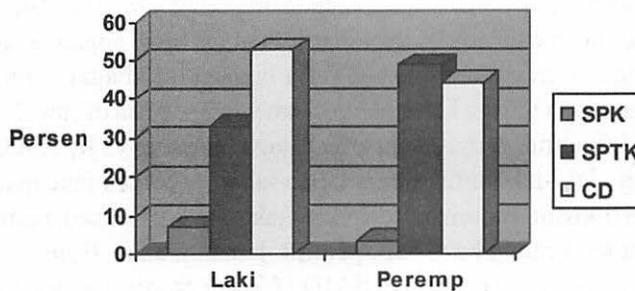
Tingkat penganggur tidak kentara mengindikasikan produktivitas angkatan kerja yang bekerja. Makin tinggi tingkat penganggur tidak kentara berarti tingkat produktivitas angkatan kerja di suatu daerah masih rendah. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa tingkat penganggur tidak kentara di wilayah perbukitan ternyata jauh lebih tinggi dari pada di wilayah dataran. Tingkat penganggur tak kentara di wilayah perbukitan mencapai 40,5%, sementara di wilayah dataran rendah jauh dibawahnya hanya 17,8% . Kondisi ini mengindikasikan hampir separoh angkatan kerja di wilayah perbukitan produktivitasnya masih rendah. Bandingkan dengan di wilayah dataran hanya mencapai 17,8%. Hal ini juga tercermin dari angkatan kerja yang sudah cukup didayagunakan (*adequately utilized*). Hanya kurang dari 50% angkatan kerja di wilayah perbukitan yang termasuk cukup didayagunakan atau produktivitasnya cukup. Sementara di wilayah dataran rendah angkatan kerja yang sudah cukup didayagunakan mencapai 70%. Perbedaan pendayagunaan angkatan kerja yang cukup mencolok nampaknya lebih banyak dipengaruhi oleh jenis tanaman dan kondisi harga hasil produksi utama setahun terakhir ini. Bagi penduduk wilayah perbukitan tanaman utama dan unggulannya adalah tembakau. Harga tembakau selama setahun terakhir sedang jatuh dan para petani tembakau merasa sangat dirugikan. Pendapatan mereka mengalami penurunan. Mereka banyak yang terjerat hutang uang kepada pada pengumpul. Berbeda dengan penduduk di wilayah dataran rendah, tanaman padi merupakan tanaman utama dan tembakau sebagai tanaman sampingan. Harga padi atau beras akhir-akhir ini relatif stabil, sehingga ketika harga tembakau turun pendapatan mereka tidak begitu terpengaruh.

*Perbedaan antar jenis kelamin*

Secara umum persentase angkatan kerja laki-laki lebih tinggi dibandingkan dengan perempuan, baik di wilayah perbukitan maupun di wilayah dataran. Pendayagunaan angkatan kerja laki-laki ternyata lebih baik dari pada perempuan. Angkatan kerja yang termasuk kategori setengah penganggur kentara, baik di wilayah perbukitan maupun wilayah dataran perbedaannya tidak begitu mencolok antara laki-laki dan perempuan. Tingkat setengah penganggur kentara memperlihatkan angka di bawah 10%. Di wilayah perbukitan setengah penganggur kentara laki-laki mencapai 7%, sementara perempuan hanya 3,6%. Sebaliknya di wilayah dataran setengah penganggur kentara laki-laki sebanyak 7,7%, namun perempuan justru sedikit di atasnya, yakni 8,1%.

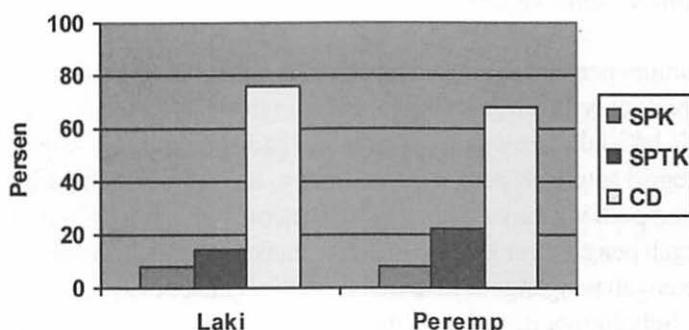


**Diagram 2a.** Persentase Angkatan Kerja Laki dan Perempuan di Desa Perbukitan dan Desa Dataran, 2008



**Diagram 2b.** Pendayagunaan Angkatan Kerja Menurut Jenis Kelamin di Desa Perbukitan (Katekan), Kab. Temanggung, 2008

Catatan : SPK : Setengah Penganggur Kentara  
 SPTK : Setengah Penganggur Tak Kentara  
 CD : Cukup Didayagunakan



**Diagram 2b.** Pendayagunaan Angkatan Kerja Menurut Jenis Kelamin di Desa Dataran (Campursari), Kab. Temanggung, 2008

Catatan : SPK : Setengah Penganggur Kentara  
 SPTK : Setengah Penganggur Tak Kentara  
 CD : Cukup Didayagunakan

Namun bagi angkatan kerja setengah penganggur tak kentara ternyata memperlihatkan perbedaan yang mencolok antara laki-laki dan perempuan. Di wilayah perbukitan tingkat setengah penganggur tak kentara laki-laki sebesar 33,1%, namun untuk perempuan jauh lebih tinggi mencapai 48,9 persen. Sementara di wilayah dataran tingkat penganggur tak kentara laki-laki sebesar 14,7% dan untuk perempuan mencapai 22,2%. Ada dua alasan yang menyebabkan adanya perbedaan tingkat setengah penganggur tak kentara antara laki-laki dan perempuan, yaitu : pertama, memang produktivitas angkatan kerja laki-laki di perdesaan lebih tinggi dari pada perempuan; kedua, penghargaan yang berupa upah kepada angkatan kerja laki-laki dan perempuan di wilayah perdesaan masih ada diskriminatif, di mana upah angkatan kerja perempuan selalu lebih rendah dari pada angkatan kerja laki-laki. Sebagai contoh kasus di dua wilayah kajian ini upah tenaga kerja perempuan yang bekerja di sawah/tegalan *sekesuk* (pukul 7.00–11.00) untuk pengolahan lahan atau tanam hanya Rp7.500,00. Sementara upah tenaga kerja laki-laki untuk pengolahan lahan *sekesuk* mencapai Rp 10.000,00. Kadang-kadang dikirim minuman (teh) dan makanan kecil (kue), namun kadang juga tidak ada sangat tergantung budi baik pemilik lahan. Dalam *Women in Development approach* yang diperkenalkan oleh USAID (*United States Agency for International Development*) menyebutkan bahwa wanita merupakan sumber daya yang belum dimanfaatkan yang seharusnya memberikan sumbangan ekonomi (Doni Rekro Harijani, 2001). Di Negara-negara dunia ketiga kebanyakan akses wanita terhadap sumber daya ekonomi dan penghasilan makin terbatas. Jam kerja mereka panjang namun upahnya kecil. Tarif upah perempuan lebih rendah dari pada laki-laki dan pendapatan yang diperoleh isteri hanya dianggap sebagai penghasilan tambahan dalam rumah tangga (Murniati, 1992).

Sebaliknya angkatan kerja yang cukup didayagunakan, laki-laki jauh tinggi dari pada perempuan. Di wilayah perbukitan angkatan kerja laki-laki yang cukup didayagunakan adalah 52,9%, sementara perempuan hanya mencapai 44,5%. Di wilayah dataran angkatan kerja laki-laki yang cukup didayagunakan telah mencapai 76,2%, sedangkan untuk perempuan hanya sebesar 67,7%.

### *Perbedaan antar kelompok umur*

Pendayagunaan angkatan kerja apabila dicermati menurut kelompok umur memberikan informasi yang cukup menarik juga. Hal ini mungkin berkaitan dengan tingkat tanggung jawab dalam rumah tangga dan kematangan berfikir. Dalam kajian ketenagakerjaan dikaitkan dengan umur angkatan kerja dapat dibedakan dalam tiga kelompok umur. (1) Kelompok angkatan kerja belum produktif penuh (< 20 tahun). (2) Kelompok angkatan kerja produktif penuh (20–59 tahun) dan (3) Kelompok angkatan kerja sudah kurang produktif (60 tahun ke atas).

Dari hasil kajian ini menunjukkan bahwa angkatan kerja yang termasuk kelompok belum produktif penuh (< 20 tahun) di wilayah perbukitan untuk laki-laki sebesar 8,3% , sementara untuk perempuan sebanyak 13,1%. Sehingga dapat dikatakan proporsi angkatan kerja muda yang lebih cepat memasuki dunia kerja di wilayah perbukitan untuk perempuan lebih banyak dari pada laki-laki. Namun sebaliknya angkatan kerja yang lebih cepat mundur dari angkatan kerja, perempuan lebih banyak dari pada laki-laki. Di wilayah dataran rendah, nampaknya agak berbeda kelompok angkatan kerja yang belum produktif penuh, laki-laki jauh lebih besar dari pada perempuan (11,2% dan 2,0%). Sementara kelompok angkatan kerja tua yang lebih cepat mundur dari pasar kerja tidak banyak berbeda proporsi antara laki-laki dan perempuan (13,3% dan 11,1%).

Bagaimana pada angkatan kerja setengah penganggur kentara? Pola yang agak jelas terjadi pada angkatan kerja laki-laki. Tingkat setengah penganggur kentara cukup tinggi pada kelompok usia di bawah 20 tahun atau kelompok angkatan kerja yang belum produktif penuh dibanding kelompok umur produktif penuh. Di wilayah perbukitan adalah 23,1% dan di wilayah dataran adalah 12,5%. Tingginya tingkat setengah penganggur kentara pada kelompok usia muda ini disebabkan mereka hanya sebagai pekerja keluarga yang tidak mendapat upah, belum memiliki tanggung jawab penuh dalam rumah tangga. Dari beberapa informan juga terungkap bahwa biasanya anak-anak muda memang ada yang masih mau membantu orang tua bekerja di lahan pertanian. Namun di antara mereka ada yang hanya sebentar-sebentar membantu dalam kegiatan pertanian dan sebagian waktu yang lain mengerjakan urusannya sendiri (bukan kegiatan ekonomi). Bagi anak-anak muda sebetulnya kegiatan pertanian sudah tidak begitu menarik lagi, apabila ada kesempatan kerja lainnya terutama di sektor formal akan berpindah ke sana. Selama ini ikut dalam kegiatan pertanian hanya sekedar

untuk mengisi waktu saja, terutama bagi angkatan kerja muda yang berpendidikan SLTA ke atas.

Tingkat setengah penganggur kentara juga cukup tinggi pada angkatan kerja kelompok usia 60 tahun ke atas atau kelompok angkatan kerja usia tidak produktif lagi. Mengingat usianya yang sudah tidak produktif lagi, mereka hanya sebentar melakukan kegiatan seperti di pengolahan lahan dan kadang hanya sebentar (satu sampai dua jam di sawah/di lading) ikut mengontrol kegiatan usaha pertanian. Seperti pengakuan salah seorang informan PS petani Desa Campursari usianya telah di atas 60 tahun, akhir-akhir ini jarang aktif terus-menerus bekerja di sawah. Merasa sudah tua tenaganya sudah berkurang, kegiatannya hanya ikut kontrol-kontrol sebentar orang kerja atau mengurus air sawah. Kegiatan ini biasanya hanya membutuhkan waktu beberapa jam per hari. Kegiatan pertanian yang paling banyak sudah diserahkan kepada anak-anaknya yang sudah dewasa.

Bagaimana tingkat setengah penganggur tak kentara, sebagai gambaran tingkat produktivitas angkatan kerja. Dengan membandingkan menurut kelompok umur di dua wilayah penelitian tidak menunjukkan pola yang jelas. Namun untuk angkatan kerja yang cukup didayagunakan secara umum menunjukkan pola yang agak jelas. Tingkat angkatan kerja yang dapat dikelompokkan cukup digunakan tersebut cukup tinggi pada kelompok angkatan kerja usia produktif penuh. Hal ini terjadi baik di wilayah perbukitan maupun wilayah dataran rendah, baik untuk laki-laki maupun perempuan. Tingkat angkatan kerja yang cukup didayagunakan tersebut telah mencapai di atas angka 50% terjadi pada laki-laki dan perempuan di wilayah dataran rendah dan hanya laki-laki di wilayah perbukitan.

#### **4. PENDAYAGUNAAN ANGKATAN KERJA, HUBUNGAN DENGAN KEPALA RUMAH TANGGA DAN STATUS PERKAWINAN**

Status hubungan anggota rumah tangga dengan kepala rumah tangga biasanya berkaitan dengan tanggung jawab mereka terhadap kehidupan rumah tangga. Tanggung jawab secara ekonomis rumah tangga untuk masyarakat perdesaan biasanya masih bertumpu pada kepala rumah tangga. Apabila kepala rumah tangga sudah tidak mampu karena sesuatu sebab seperti sakit-sakitan, sudah tua dan sebagainya, biasanya peran isteri naik sebagai penanggung jawab ekonomi rumah tangga. Apabila suami dan isteri sudah kurang produktif atau sudah tidak mampu menanggung ekonomi rumah tangga, di sini peran anak atau anggota rumah tangga lainnya.

Tingkat setengah penganggur kentara angkatan kerja dikaitkan dengan status hubungan anggota rumah tangga dengan kepala rumah tangga dalam penelitian di dua wilayah kurang menunjukkan korelasi yang jelas atau kurang menunjukkan perbedaan yang signifikan. Semuanya memperlihatkan angka yang rendah di bawah 10%. Kecuali pada status lainnya di wilayah perbukitan dan orang tua/mertua di wilayah dataran

rendah. Keduanya menunjukkan angka di atas 10%, namun sulit untuk disimpulkan bahwa tingkat setengah penganggur pada status tersebut tinggi mengingat jumlah kasusnya terlalu kecil.

Untuk setengah penganggur tak kentara dikaitkan dengan status hubungan anggota dengan kepala rumah tangga ada gambaran yang agak menarik. Di dua wilayah penelitian ada pola yang hampir sama, di mana tingkat setengah penganggur tak kentara ternyata status isteri menunjukkan angka paling tinggi dibanding status kepala rumah tangga ataupun anak. Penjelarasannya adalah karena status isteri bukan sebagai pencari pendapatan utama sebagaimana suami/kepala rumah tangga, sehingga tidak harus bekerja untuk mendapatkan penghasilan yang besar. Isteri di sini sifatnya hanya sekedar membantu suami. Di samping itu, pada umumnya tingkat produktivitas angkatan kerja perempuan (termasuk isteri) seperti telah diungkapkan di atas relatif memang lebih rendah dari angkatan kerja laki-laki.

Bagaimana gambaran angkatan kerja yang tergolong cukup didayagunakan? Hasil penelitian di dua wilayah kajian menunjukkan bahwa memang angkatan kerja yang tergolong cukup didayagunakan paling tinggi terjadi pada kepala rumah tangga. Hal tersebut wajar mengingat kepala rumah tangga sebagai tulang punggung kehidupan rumah tangga, sehingga harus cukup didayagunakan. Tingkat yang lebih rendah terletak pada anggota rumah tangganya, yaitu isteri dan anak. Dari beberapa penelitian skala kecil di Indonesia menunjukkan bahwa isteri menyumbangkan waktu bekerja untuk mendapatkan penghasilan lebih sedikit dari pada suami (kepala rumah tangga). Namun isteri/ wanita jauh lebih banyak menghabiskan waktunya untuk mengurus rumah tangga (Indra Lestari, 1990) dari pada suami/laki-laki. Bagi masyarakat perdesaan Jawa, isteri lebih berperan sebagai pengelola penghasilan suami dari pada mencari penghasilan sendiri (Ward Keeler, 1990). Sayang dalam konsep bekerja yang menghasilkan barang dan jasa tidak dapat dimasukkan sebagai kegiatan bekerja. Hal ini merupakan kelemahan konsep tersebut.

Sebagaimana pendayagunaan angkatan kerja dikaitkan status hubungan anggota rumah tangga dengan kepala rumah tangga, besarnya tingkat pendayagunaan dikaitkan dengan status perkawinan mungkin juga ada hubungannya dengan tanggung jawab ekonomi mereka dalam rumah tangganya. Status perkawinan dalam kajian hanya dibedakan menjadi tiga, yaitu belum kawin, kawin dan janda/duda. Mayoritas angkatan kerja baik di wilayah perbukitan maupun di wilayah dataran (74,5% dan 76,4%), sementara angkatan kerja yang masih bujangan hanya 22,8% dan 17,8%. Rendahnya angkatan kerja bujangan dimungkinkan karena banyak penduduk usia muda seusianya masih melanjutkan sekolah dan belum memasuki pasar kerja. Kemudian untuk angkatan kerja yang sudah janda/duda hanya mencapai 2,7% dan 5,8%. Kelompok terakhir ini sangat mungkin para orang tua yang sudah berusia di atas 60 tahun.

Tingkat setengah penganggur kentara, dari hasil penelitian di dua wilayah mengungkapkan bahwa ternyata untuk kelompok janda/duda mempunyai tingkat setengah penganggur kentara yang lebih tinggi dibandingkan dengan kelompok belum

kawin dan kawin. Sangat dimungkinkan mereka kelompok orang-orang tua yang sudah kurang produktif dan tidak mampu untuk bekerja penuh. Namun juga harus hati-hati dalam analisis ini mengingat jumlah kasus kelompok janda/duda ini sangat kecil. Bisa jadi angka tersebut hanya suatu kebetulan, karena janda/duda bisa terjadi pada usia produktif penuh.

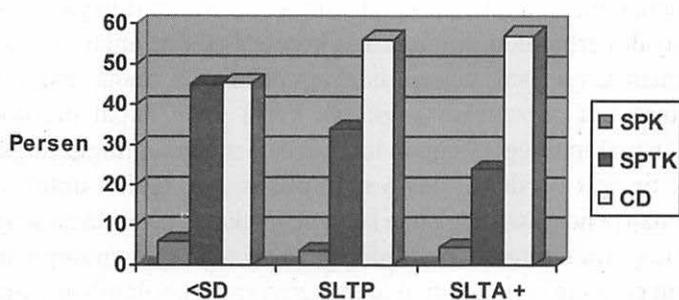
Kemudian untuk angkatan kerja yang setengah penganggur tidak kentara ternyata justru yang berstatus kawin lebih tinggi dibandingkan dengan kelompok bujangan. Fakta ini sulit untuk dijelaskan. Semestinya tingkat setengah penganggur tak kentara ini pada kelompok status kawin lebih rendah dari pada kelompok bujangan. Hal tersebut mengingat tanggung jawab angkatan kerja yang sudah kawin lebih besar dari pada bujangan. Sehingga kelompok kawin ini harus berusaha keras untuk mendapatkan penghasilan yang lebih tinggi atau produktivitasnya lebih tinggi dari pada kelompok bujangan yang tanggung jawabnya dalam rumah tangga kurang begitu besar.

Angkatan kerja yang sudah cukup didayagunakan dengan memperhatikan persentasenya, baik di wilayah perbukitan dan wilayah dataran ternyata antara kelompok status kawin dan kelompok bujangan juga tidak menunjukkan perbedaan yang cukup signifikan.

## **5. PENDAYAGUNAAN ANGKATAN KERJA DAN PENDIDIKAN**

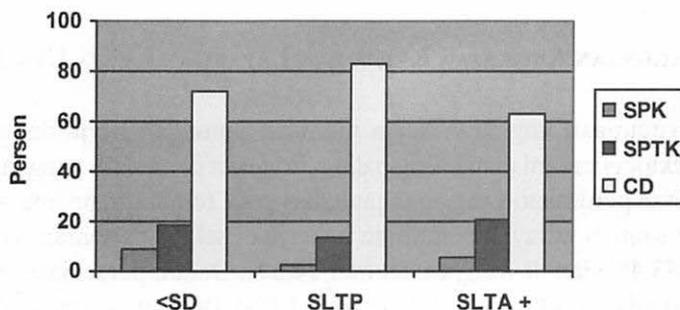
Aspek pendidikan merupakan salah satu indikator kualitas sumber daya manusia, makin tinggi tingkat pendidikan seseorang dianggap makin tinggi kualitasnya. Pendidikan merupakan instrumen penting untuk menyediakan skill/kemampuan secara ekonomis dan juga dapat meningkatkan efisiensi, produktivitas, penguasaan teknologi dan managerial angkatan kerja (Angela Little, 1984; Luthfi Fatah, 2006). Apabila diterjemahkan pada produktivitas, maka makin tinggi pendidikan seseorang makin tinggi produktivitasnya. Apabila diterapkan pada masalah ketenagakerjaan makin tinggi pendidikan angkatan kerja makin tinggi produktivitasnya atau pendapatannya. Sebab makin tinggi pendidikan makin dapat bekerja efektif serta mampu menyerap atau beradaptasi terhadap kemajuan teknologi yang biasanya mampu meningkatkan produktivitas usaha.

Bagaimana status pendayagunaan angkatan kerja dikaitkan dengan tingkat pendidikannya? Untuk mereka yang termasuk kategori setengah penganggur kentara, ada kecenderungan di mana ternyata makin tinggi tingkat pendidikan angkatan kerja persentasenya makin menurun. Kecenderungan tersebut terjadi di wilayah perbukitan maupun dataran. Ini mengindikasikan bahwa makin tinggi pendidikan angkatan kerja cenderung makin bekerja dengan jumlah jam kerja yang penuh.



**Diagram 3a.** Pendayagunaan Angkatan Kerja Menurut Pendidikan di Desa Perbukitan (Katekan), Kab. Temanggung, 2008

Catatan : SPK : Setengah Penganggur Kentara  
 SPTK : Setengah Penganggur Tak Kentara  
 CD : Cukup Didayagunakan



**Diagram 3b.** Pendayagunaan Angkatan Kerja Menurut Pendidikan di Desa Dataran (Campursari), Kab. Temanggung, 2008

Catatan : SPK : Setengah Penganggur Kentara  
 SPTK : Setengah Penganggur Tak Kentara  
 CD : Cukup Didayagunakan

Pada angkatan kerja yang termasuk setengah penganggur tak kentara di wilayah perbukitan memang ada kecenderungan yang jelas antara tingkat setengah penganggur tak kentara dengan tingkat pendidikan. Di mana kecenderungan tersebut nyata terjadi di wilayah perbukitan. Ada korelasi negatif antara tingkat pendidikan dengan tingkat setengah penganggur tak kentara, di mana makin tinggi tingkat pendidikan angkatan kerja ada kecenderungan tingkat setengah penganggur tak kentara makin turun. Korelasi tersebut tak nampak pada angkatan kerja di wilayah dataran.

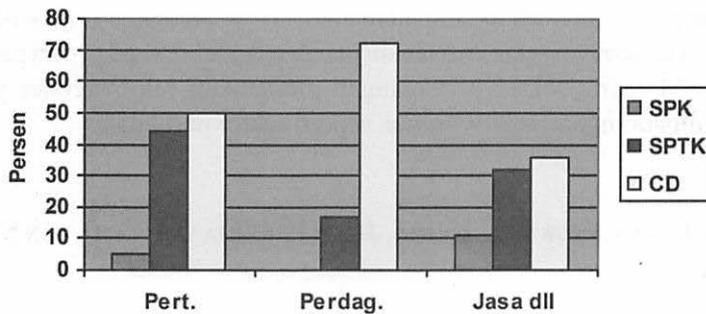
Bagaimana dengan angkatan kerja yang telah cukup didayagunakan? Ternyata hanya di wilayah perbukitan di mana ada korelasi positif antara tingkat pendidikan dengan angkatan kerja yang cukup didayagunakan. Di mana makin tinggi tingkat pendidikan ternyata persentase angkatan kerja yang dapat digolongkan cukup didayagunakan makin tinggi. Dengan lain perkataan makin tinggi tingkat pendidikan makin tinggi tingkat produktivitasnya. Implikasinya adalah untuk meningkatkan produktivitas atau pendapatan angkatan kerja peningkatan pendidikan sangat diperlukan. Dengan peningkatan tingkat pendidikan akan semakin mampu membaca dan memanfaatkan peluang serta lebih mudah menyerap teknologi yang masuk.

Nampaknya korelasi tersebut kurang nampak di wilayah dataran. Sebagai wilayah persawahan yang tanaman utamanya padi nampaknya tingkat pendidikan tidak begitu berpengaruh terhadap produktivitas lahan dan produktivitas angkatan kerjanya. Sebab nampaknya semua petani baik yang berpendidikan tinggi maupun rendah telah mampu mengadopsi teknologi yang masuk. Seperti penggunaan traktor, pupuk buatan dan penggunaan bibit unggul telah dimanfaatkan oleh semua kalangan tidak terbatas latar belakang pendidikannya.

## **6. PENDAYAGUNAAN ANGKATAN KERJA DAN LAPANGAN KERJA UTAMA**

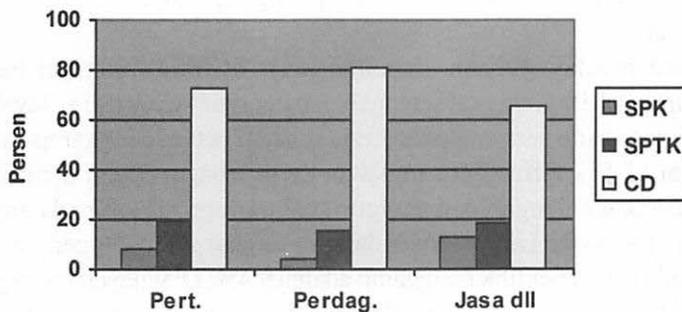
Pendayagunaan angkatan kerja menurut lapangan kerja dapat memberikan gambaran sektor ekonomi mana yang paling produktif dan sektor yang kurang produktif. Sebagai daerah perdesaan yang agak jauh dari kota Temanggung, mayoritas angkatan kerja di dua sampel wilayah penelitian bekerja di sektor pertanian, yakni di wilayah perbukitan 83,4% dan di wilayah dataran 74,6%. Dalam persentase yang lebih kecil urutan kedua adalah sektor jasa (10,1% dan 14%). Persentase terendah adalah sektor perdagangan, yakni 6,5% dan 11,4%. Hal ini mencerminkan bahwa sektor jasa dan perdagangan di dua sampel wilayah tersebut belum berkembang.

Angkatan kerja setengah penganggur kentara, paling tinggi terdapat pada sektor jasa dan lainnya (10,7% di wilayah perbukitan dan 12,5% di wilayah dataran). Hal ini disebabkan kegiatan di sektor-sektor tersebut di daerah perdesaan, seperti di wilayah penelitian tidak menentu. Berbeda dengan sektor perdagangan yang kegiatannya cukup memberi kegiatan dengan curahan waktu penuh. Hanya 3,8% di wilayah dataran dan bahkan hanya 0% di wilayah perbukitan. Tingkat setengah penganggur kentara di sektor pertanian juga lebih tinggi dari pada di sektor perdagangan, yaitu 5,2% di wilayah perbukitan dan 7,7% di wilayah dataran. Apabila dikaitkan dengan yang telah diungkapkan di atas mereka kemungkinan dilakukan oleh anak-anak muda yang belum produktif penuh dan memiliki tanggung jawab penuh terhadap rumah tangga atau kelompok usia tua yang sudah tidak produktif lagi. Kegiatan ekonomi yang membutuhkan curahan waktu yang lebih panjang sudah diserahkan kepada anak-anaknya yang sudah dewasa.



**Diagram 4a.** Pendayagunaan Angkatan Kerja Menurut Lapangan Pekerjaan Utama, Desa Perbukitan (Katekan) Kab. Temanggung, 2008

Catatan : SPK : Setengah Penganggur Kentara  
 SPTK : Setengah Penganggur Tak Kentara  
 CD : Cukup Didayagunakan



**Diagram 4b.** Pendayagunaan Angkatan Kerja Menurut Lapangan Pekerjaan Utama, Desa Dataran (Campursari) Kab. Temanggung, 2008

Catatan : SPK : Setengah Penganggur Kentara  
 SPTK : Setengah Penganggur Tak Kentara  
 CD : Cukup Didayagunakan

Bagaimana mengenai setengah penganggur tak kentara? Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa ternyata tingkat setengah penganggur tak kentara yang tertinggi ternyata terjadi di sektor pertanian (44,4% di wilayah perbukitan dan 19,4% di wilayah dataran). Tingginya tingkat setengah penganggur tak kentara di sektor pertanian dibanding sektor lain ini mengindikasikan bahwa produktivitas angkatan kerja di sektor ini paling rendah dibanding sektor lainnya. Meskipun perbedaan tersebut cukup jelas di wilayah perbukitan dari pada di wilayah dataran. Namun apabila dilihat dari besarnya

angkatan kerja yang sudah cukup didayagunakan, dibanding dengan di sektor jasa dan lainnya, sektor pertanian tidak terlampau rendah. Hanya angkatan kerja kategori cukup didayagunakan tersebut di sektor pertanian masih tetap lebih rendah dari pada di sektor perdagangan. Memang sektor perdagangan merupakan sektor tersier yang selalu diuntungkan dibandingkan sektor primer, seperti sektor pertanian.

## **7. PENDAYAGUNAAN ANGKATAN KERJA, JENIS PEKERJAAN UTAMA DAN STATUS PEKERJAAN**

Status pekerjaan utama juga merupakan kajian yang menarik serta perlu analisis yang lebih rinci. Dalam analisis ini jenis pekerjaan utama dikelompokkan menjadi petani, pedagang dan pekerja jasa. Sebagian besar angkatan kerja di dua wilayah kajian adalah petani (83,4% di perbukitan dan 74,6% di dataran). Mereka terdiri dari petani pemilik penggarap dan petani penggarap/ buruh tani. Jumlah petani penggarap/buruh tani tersebut adalah sebanyak 10,3% dari seluruh petani di perbukitan dan 25,3% di dataran. Tenaga jasa sebagai urutan kedua hanya 10,1% di perbukitan dan 14% di dataran. Jumlah angkatan kerja terendah adalah para pedagang hanya 6,5% di perbukitan dan 11,4% di dataran.

Bagaimana pendayagunaan angkatan kerja apabila diperinci menurut jenis pekerjaan utamanya? Bagi tingkat setengah penganggur kentara di wilayah perbukitan paling tinggi terjadi pada para angkatan kerja sebagai petani penggarap dan buruh tani, yakni mencapai 12,5%. Sementara angkatan kerja sebagai petani pemilik penggarap hanya 4,3%. Tingkat setengah penganggur kentara juga terjadi pada angkatan kerja sebagai pekerja jasa (10,7). Di wilayah dataran tingkat setengah penganggur kentara justru terjadi pada petani pemilik penggarap adalah 9,4%. Di wilayah ini tingkat setengah penganggur kentara sebagaimana di wilayah dataran, di mana pekerja jasa juga tinggi 12,5%.

Pola tingkat setengah penganggur tak kentara menurut jenis pekerjaan utama terjadi baik di wilayah perbukitan dan wilayah dataran. Di mana tingkat setengah penganggur tak kentara paling tinggi terjadi pada petani penggarap dan buruh tani (62,5% dan 23,3%). Kemudian lebih rendah adalah pada petani pemilik penggarap (42,3% dan 18,1%). Tingkat setengah penganggur tak kentara juga cukup tinggi pada pekerja jasa, yakni 32,1% dan 18,8%. Tingkat setengah penganggur tak kentara justru yang terendah adalah sebagai pedagang.

Angkatan kerja yang dapat dikategorikan cukup didayagunakan hampir semua kelompok jenis pekerjaan (petani pemilik penggarap, petani penggarap dan buruh tani, pedagang dan pekerja jasa) di wilayah dataran menunjukkan angka-angka yang tinggi, yakni mencapai di atas 60%. Sementara di wilayah perbukitan persentase angkatan kerja cukup didayagunakan di wilayah dataran yang dianggap tinggi (di atas 60%)

hanya pada kelompok pedagang. Untuk petani pemilik penggarap hanya mencapai 53,4% dan yang paling rendah adalah petani penggarap dan buruh tani hanya 28,8%.

Bagian ini membahas pola pendayagunaan angkatan kerja menurut status pekerjaan utama. Status pekerjaan utama dikelompokkan menjadi 5 kelompok, yaitu bekerja/berusaha sendiri, berusaha dibantu anggota rumah tangga, berusaha dibantu buruh, buruh/ karyawan, dan pekerja keluarga tanpa upah. Hasil penelitian antara wilayah perbukitan dan wilayah dataran memiliki pola yang hampir sama. Angkatan kerja yang paling banyak adalah pekerja keluarga tanpa upah (48,3% dan 36,7%). Urutan kedua adalah angkatan kerja yang berstatus berusaha dibantu anggota rumah tangga adalah 25,8% dan 24,9%. Urutan ketiga adalah status buruh/ karyawan mencapai 14% dan 16,2%. Sementara untuk status berusaha sendiri dan berusaha dibantu buruh masing-masing di bawah 12%.

Setengah penganggur kentara dibedakan menurut status pekerjaan utama di dua wilayah penelitian kurang menunjukkan variasi yang jelas. Masing-masing status pekerjaan utama hanya berkisar antara 5–10%. Untuk tingkat setengah penganggur tak kentara di dua wilayah penelitian ada pola yang hampir sama, di mana pada kelompok buruh/ karyawan dan pekerja keluarga tanpa upah menunjukkan angka yang lebih tinggi dibanding kelompok status pekerjaan utama lainnya. Di wilayah perbukitan status buruh mencapai 46,2% dan pekerja keluarga adalah 45,2%. Di wilayah dataran status buruh dan pekerja keluarga memang lebih rendah dari pada di wilayah perbukitan, namun masih paling tinggi dibandingkan status pekerjaan utama lainnya di wilayah yang sama. Status buruh adalah sebesar 5,4% dan status pekerja keluarga sebesar 8,3%.

Mengenai angkatan kerja kategori cukup didayagunakan di wilayah dataran hampir di semua status pekerjaan utama persentasenya cukup tinggi, di mana masing-masing di atas 70% kecuali pada pekerja keluarga sebesar 69%. Di wilayah perbukitan tak ada satupun angkatan kerja yang cukup didayagunakan menurut status pekerjaan utama yang mencapai 70% ke atas. Persentase tinggi terdapat pada angkatan kerja yang berstatus bekerja sendiri (65%) dan status berusaha dibantu buruh (69,2%). Mereka berstatus bekerja sendiri tersebut kemungkinan adalah para pedagang (termasuk pengumpul hasil pertanian) yang memang pendapatannya cukup tinggi. Sementara mereka yang berstatus berusaha dengan buruh adalah para petani pemilik yang memiliki lahan pertanian relatif luas, sehingga penghasilannya cukup baik.

## 8. STATUS PENDAYAGUNAAN ANGKATAN KERJA DAN PEMILIKAN LAHAN

Hasil penelitian ini mengungkapkan bahwa ternyata tidak semua angkatan kerja berasal dari rumah tangga yang memiliki lahan pertanian. Di wilayah perbukitan ada 28,6% angkatan kerja yang berasal dari rumah tangga tak memiliki lahan pertanian, sebanyak 71,4% angkatan kerja berasal dari rumah tangga yang memiliki lahan pertanian. Kondisinya sangat berbeda dengan di wilayah dataran, ternyata sebesar 60,2% angkatan kerjanya berasal dari rumah tangga yang tidak memiliki lahan pertanian. Sedangkan angkatan kerja yang berasal dari rumah tangga memiliki lahan pertanian hanya 39,8%.

Selanjutnya dari seluruh angkatan kerja yang berasal rumah tangga pemilik lahan pertanian, di wilayah perbukitan angkatan kerja yang berasal dari rumah tangga dengan luas lahan 7.500 m<sup>2</sup> lebih adalah cukup banyak 34,9%, antara 5.000 < 7.500 m<sup>2</sup> hanya sebanyak 19,6%, antara 2.500 < 5.000 m<sup>2</sup> hanya sebanyak 11,6% dan dapat digolongkan berasal dari rumah tangga petani gurem (< 2.500 m<sup>2</sup>) cukup banyak adalah 33,9%. Di wilayah dataran kondisinya berbeda proporsi rumah tangga petani gurem hampir sama dengan wilayah perbukitan, yaitu 36,2%. Jumlah angkatan kerja yang berasal dari rumah tangga yang memiliki lahan pertanian antara 2.500 < 5.000 m<sup>2</sup> lebih banyak dari pada di wilayah perbukitan, yaitu 37,2%. Sementara angkatan kerja yang berasal dari rumah tangga yang memiliki lahan pertanian 5.000 < 7.500 m<sup>2</sup> hanya 17% dan angkatan kerja yang berasal dari rumah tangga memiliki lahan pertanian 7.500 m<sup>2</sup> ke atas adalah lebih kecil lagi hanya 9,6%. Rata-rata pemilikan lahan pertanian di wilayah perbukitan sekitar 5.500 m<sup>2</sup>/rumah tangga, sementara di wilayah dataran hanya sekitar 3.800 m<sup>2</sup>/ rumah tangga.

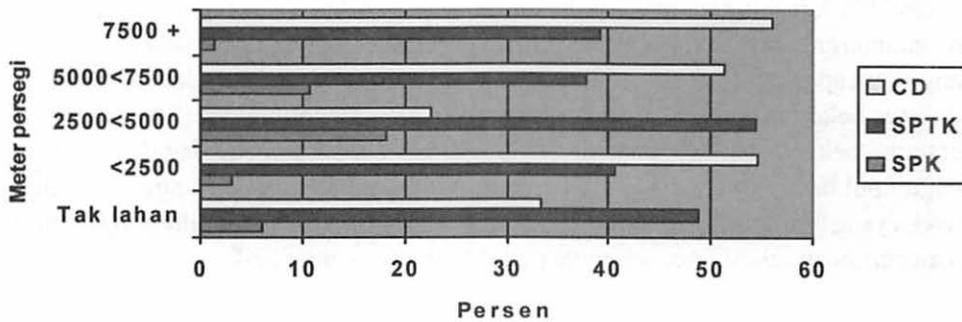
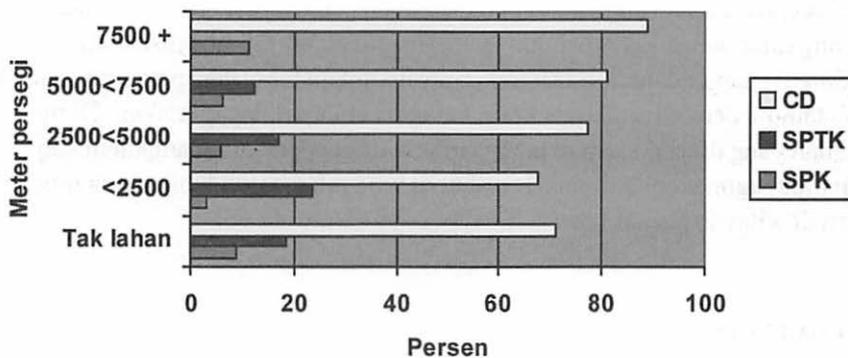


Diagram 5a. Pendayagunaan Angkatan Kerja Menurut Luas Lahan Dimiliki Rumah Tangga, Desa Perbukitan (Katekan), Kab. Temanggung, Tahun 2008

Catatan : SPK : Setengah Penganggur Kentara  
SPTK : Setengah Penganggur Tak Kentara  
CD : Cukup Didayagunakan



**Diagram 5b.** Pendayagunaan Angkatan Kerja Menurut Luas Lahan Dimiliki Rumah Tangga, Desa Dataran (Campursari), Kab. Temanggung, Tahun 2008

Catatan :

SPK : Setengah Penganggur Kentara

SPTK : Setengah Penganggur Tak Kentara

CD : Cukup Didayagunakan

Tingkat setengah penganggur kentara antara dua wilayah penelitian menunjukkan pola yang berbeda. Di wilayah perbukitan tingkat setengah penganggur kentara adalah tinggi terjadi pada angkatan kerja yang berasal dari rumah tangga yang memiliki luas lahan menengah ( $2.500 < 5.000 \text{ m}^2$  dan  $5.000 < 7.500 \text{ m}^2$ , yaitu 18,2% dan 10,8%). Tingkat setengah penganggur kentara sangat rendah terjadi pada angkatan kerja yang berasal dari rumah tangga petani gurem (3,1%) dan rumah tangga  $7.500 \text{ m}^2$  ke atas (1,5%). Di wilayah dataran ada kecenderungan yang menarik, di mana makin luas lahan yang dimiliki rumah tangga justru angkatan kerja kategori setengah penganggur kentara makin tinggi. Jadi dapat disimpulkan makin luas lahan pertanian yang dimiliki makin banyak angkatan kerja kurang mencurahkan jam kerja secara penuh. Mungkin kalau dia petani pemilik sudah sangat menggantungkan tenaga buruh yang dibayar, sehingga mereka tidak perlu harus bekerja dengan jam kerja penuh. Mereka kemungkinan sudah termasuk angkatan kerja kelompok tua atau kemungkinan lebih sibuk melakukan kegiatan ekonomi lainnya.

Bagi angkatan kerja kategori setengah penganggur tak kentara, pola yang agak jelas di wilayah dataran, di mana ada korelasi negatif antara tingginya tingkat setengah penganggur tak kentara dengan luas lahan yang dimiliki rumah tangga. Di wilayah ini ada kecenderungan makin tinggi luas lahan yang dimiliki rumah tangga, semakin kecil tingkat setengah penganggur tak kentaranya. Hal ini disebabkan semakin luas lahan pertanian yang dimiliki rumah tangga semakin banyak waktu yang dicurahkan dan semakin tinggi produktivitas atau pendapatan angkatan kerja. Di wilayah perbukitan kecenderungan tersebut tidak begitu jelas.

Kecenderungan yang terjadi pada setengah penganggur tersebut terjadi sebaliknya pada angkatan kerja kategori cukup didayagunakan. Di sini justru baik di wilayah perbukitan maupun dataran ada korelasi positif antara luas lahan pertanian yang dimiliki rumah tangga dengan angkatan kerja kategori cukup didayagunakan. Di mana makin luas lahan yang dimiliki rumah tangga makin tinggi persentase angkatan kerja kategori cukup didayagunakan. Korelasi tersebut di wilayah dataran lebih nyata dibandingkan dengan di wilayah perbukitan.

## 9. KESIMPULAN

Ada perbedaan pendayagunaan angkatan kerja yang cukup jelas antara wilayah perbukitan dan wilayah dataran. Angkatan kerja yang dapat dikategorikan cukup didayagunakan (*adequately utilized*) di wilayah dataran jauh lebih tinggi dibandingkan di wilayah perbukitan (70% dan 50%). Secara umum angkatan kerja kategori penganggur juga di wilayah dataran lebih rendah dari pada di wilayah perbukitan. Angkatan kerja setengah penganggur kentara (jumlah jam kerja per minggu di bawah standar) di wilayah dataran lebih rendah dari pada perbukitan. Juga pada angkatan kerja setengah penganggur tak kentara (jumlah jam kerja per minggu di atas standar, namun pendapatannya di bawah standar) di wilayah dataran jauh lebih rendah dibandingkan di perbukitan. Dengan demikian dapat dikatakan pendayagunaan angkatan kerja di wilayah dataran lebih baik dari pada di perbukitan.

Pendayagunaan angkatan kerja laki-laki umumnya menunjukkan lebih tinggi dari pada perempuan. Angkatan kerja setengah penganggur kentara di wilayah perbukitan laki-laki jauh lebih tinggi dari pada perempuan (7% dan 3,6%). Namun di wilayah dataran kondisinya sedikit terbalik laki-laki sedikit lebih rendah dari pada perempuan (7,7% dan 8,1%). Angkatan kerja setengah penganggur tak kentara, di dua wilayah penelitian laki-laki jauh lebih rendah dari perempuan. Di perbukitan laki-laki hanya 33,1%, perempuan mencapai 48,9%. Di dataran laki-laki hanya 14,7%, perempuan mencapai 22,2%. Angkatan kerja yang dikategorikan cukup didayagunakan laki-laki jauh lebih tinggi dari pada perempuan, yaitu di perbukitan 52,9% dan 44,5%, sementara di dataran 76,2% dan 67,7%. Angka-angka tersebut mencerminkan bahwa kebanyakan tingkat produktivitas angkatan kerja laki-laki lebih tinggi dari pada perempuan.

Pendayagunaan angkatan kerja yang tinggi terjadi pada kelompok-kelompok umur paling produktif (20–50 tahun). Di perbukitan, angkatan kerja setengah penganggur kentara cukup tinggi pada kelompok umur di bawah 20 tahun (23,1%) dan 60 tahun ke atas (15,4%). Sementara di dataran hanya terjadi pada usia 60 tahun ke atas. Angkatan kerja setengah penganggur tak kentara di dua wilayah penelitian kurang menunjukkan kecenderungan yang jelas antar kelompok umur. Sedangkan di angkatan kerja kategori cukup didayagunakan ada kecenderungan paling tinggi pada kelompok-kelompok usia produktif penuh.

Kepala rumah tangga sebagai penanggung jawab ekonomi rumah tangga merupakan angkatan kerja yang pendayagunaannya paling tinggi. Angkatan kerja setengah penganggur kentara di wilayah dataran tertinggi adalah isteri (9%), sementara pada anggota rumah tangga lainnya tak jauh berbeda (kepala rumah tangga 6,3% dan anak/menantu 6,6%). Angkatan kerja setengah penganggur tak kentara di dua wilayah, isteri juga paling tinggi. Hal ini mengindikasikan bahwa tingkat produktivitas angkatan kerja sebagai isteri yang lebih rendah dibanding anggota rumah tangga lainnya. Namun angkatan kerja kategori cukup didayagunakan paling tinggi adalah kepala rumah tangga, dan ternyata urutan berikutnya isteri dan kemudian anak/ menantu.

Ada korelasi antara pendayagunaan angkatan kerja dan tingkat pendidikan. Di tingkat setengah penganggur kentara ada kecenderungan makin tinggi pendidikan makin menurun tingkat setengah penganggurnya. Hal serupa juga terjadi pada tingkat setengah penganggur tak kentara di wilayah perbukitan dan tak terjadi di dataran. Pengaruh pendidikan terhadap angkatan kerja kategori cukup didayagunakan juga terjadi di wilayah perbukitan, namun kurang nampak terjadi di wilayah dataran.

Mayoritas angkatan kerja di dua wilayah penelitian terserap di sektor pertanian. Angkatan kerja setengah penganggur kentara yang cukup tinggi terjadi di sektor pertanian dan jasa. Sementara di sektor perdagangan lebih rendah bahkan nol persen, sebagai petunjuk bahwa kegiatan di sektor perdagangan memerlukan curahan waktu yang panjang. Angkatan kerja setengah penganggur tak kentara, paling tinggi terjadi di sektor pertanian. Hal ini mengindikasikan bahwa produktivitas angkatan kerja di sektor pertanian ini banyak yang masih rendah. Tingkat setengah penganggur tak kentara juga cukup tinggi terjadi di sektor jasa dan paling rendah di sektor perdagangan. Ini menunjukkan bahwa produktivitas angkatan kerja di sektor perdagangan masih paling unggul dibanding sektor lainnya. Persentase angkatan kerja kategori cukup didayagunakan juga tercermin paling tinggi di sektor perdagangan (72,2% di perbukitan dan 80,8% di dataran). Urutan berikutnya sektor pertanian (50% dan 72,9%) dan sektor jasa (35,7% dan 65,6%).

Jenis pekerjaan angkatan kerja paling dominan adalah petani. Namun sebagian merupakan petani penggarap/buruh tani. Urutan kedua adalah tenaga jasa dan terendah adalah pedagang. Angkatan kerja setengah penganggur kentara di perbukitan yang cukup tinggi adalah petani penggarap/buruh tani dan tenaga jasa, juga tenaga jasa di dataran. Angkatan kerja setengah penganggur tak kentara paling tinggi adalah pada para petani penggarap/buruh tani. Fenomena tersebut mencerminkan bahwa produktivitas angkatan kerja yang terendah terjadi pada jenis pekerjaan petani penggarap/buruh tani. Angkatan kerja kategori cukup didayagunakan di perbukitan yang cukup tinggi hanya terjadi pada jenis pekerjaan sebagai pedagang. Angka jauh dibawahnya petani pemilik penggarap. Di wilayah dataran, angkatan kerja kategori cukup didayagunakan hampir di semua jenis pekerjaan mencapai di atas 60%.

Menurut status pekerjaan persentase tertinggi angkatan kerja di dua wilayah penelitian adalah pekerja keluarga tanpa upah Mereka kebanyakan adalah isteri atau

anak. Urutan berikutnya adalah berusaha dibantu anggota rumah tangga dan berikutnya status buruh. Angkatan kerja setengah penganggur kentara tak ada pola yang jelas antar status pekerjaan utama. Angkatan kerja setengah penganggur tak kentara kecenderungan tinggi pada status buruh dan pekerja keluarga tanpa upah. Persentase angkatan kerja kategori cukup didayagunakan, di dataran merata di semua status termasuk cukup tinggi. Sementara di perbukitan yang cukup tinggi hanya terjadi pada status pekerjaan sebagai bekerja sendiri dan pengusaha dengan buruh.

Sebagian besar angkatan kerja di perbukitan berasal dari rumah tangga yang masih memiliki lahan pertanian. Sementara di dataran hanya sebagian kecil angkatan kerja yang berasal dari rumah tangga yang memiliki lahan pertanian. Di dataran pola-pola pendayagunaan angkatan kerja ada kecenderungan yang menarik. Pada angkatan kerja setengah penganggur kentara, makin luas lahan yang dimiliki rumah tangga cenderung makin tinggi tingkat setengah penganggurannya. Nampaknya makin luas lahan pertanian ada sebagian angkatan kerja yang makin mengurangi curahan waktu kerjanya disebabkan faktor usia (tua) dan atau aktif dalam kegiatan ekonomi di sektor lainnya. Angkatan kerja setengah penganggur tak kentara sebaliknya, makin luas lahan pertanian yang dimiliki rumah tangga tingkatnya makin kecil, berarti makin luas lahan pertanian, produktivitas angkatan kerjanya makin besar. Pola setengah pengangguran kentara dan setengah pengangguran tak kentara tersebut tidak begitu nampak di perbukitan. Namun dari persentase angkatan kerja kategori cukup didayagunakan baik di wilayah dataran maupun di perbukitan, ternyata makin luas lahan yang dimiliki rumah tangga makin tinggi persentasenya. Sebab pendapatan mereka dari lahan pertanian makin besar dengan makin luas lahan yang dimiliki.

## DAFTAR PUSTAKA

- Biro Pusat Statistik. 1975. *Penduduk Indonesia, Sensus Penduduk 1971*, Seri D. Jakarta: BPS
- . 1983. *Penduduk Indonesia, Sensus Penduduk 1980*, Seri D. Jakarta: BPS
- . 1992. *Penduduk Indonesia, Sensus Penduduk 1990*, Seri D. Jakarta: BPS
- . 2001. *Penduduk Indonesia, Sensus Penduduk 2000*, Seri D. Jakarta: BPS
- . 2008. 'Berita Resmi Statistik' No.26/05/Th XI, 15 Mei 2008. Jakarta.
- Bogue, Donald J. 1969. *Principles of Demography*. John Wiley & Sons, Inc
- Daliyo. 2009. *Relevansi Penelitian Ketenagakerjaan Dengan Pembangunan*. Dalam Orasi Pengukuhan Profesor Riset Bidang Penduduk, 13 November 2009. Jakarta : Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Fatah, Luthfi. 2006. *Dinamika Pembangunan Pertanian dan Pedesaan*. Banjarbaru: Universitas Lambung Mangkurat dan Pustaka Benua.

- Harijani, Doni Rekro. 2001. *Etos Kerja Perempuan Desa: Realisasi Kemandirian dan Produktivitas Ekonomi*. Yogyakarta: Philosophy Press.
- Hauser, Philip M. 1949. "The Labour Force and Gainful Workers – Concept, Measurement, and Comparability". *American Journal of Sociology*, (54), January 1949: 338–355
- . 1973. *The Measurement of Labour Utilization*. Mimeograph, Honolulu: East-West Center.
- . 1977. *The Measurement of Labor Utilization More Empirical Result*. Report ASEAN Seminar on Concept, Techniques and Methods of Data Collectin Regarding Employment, Underemployment and Unemployment. Jakarta: Dep. Tenaga Kerja dan Koperasi RI.
- Keeler, Ward. 1990. "Speaking of Gender in Java" . Dalam *Power and Difference: Gender in Island South East Asia* . California : Stanford University Press.
- Lestari, Indra. 1990. "Pembagian Pekerjaan dalam Rumah Tangga". Dalam *Para Ibu yang Berperan Tunggal dan yang Berperan Ganda* . Jakarta: Lembaga Penerbit, FEUI.
- Little, Angela. 1984. "Education, Earnings and Productivity". Dalam *Education Versus Qualifications?* Sydney: George Allen & Unwin.
- Moir Hazel V.J. *et.al.* 1977. Labor Force and Labor Utilization in Selected Areas in Java : Results of an Experimental Survey, Volume II, Jakarta: LEKNAS - LIPI.
- Murniati, A.P. 1992. "Perempuan Indonesia dan Pola Ketergantungan". Dalam *Citra Wanita dan Kekuasaan (Jawa)*. Yogyakarta: Kanisius.
- Redmana Han R. *et al.* 1977. Labor Force and Labor Utilization in Selected Areas in Java : Results of an Experimental Survey, Volume I. Jakarta: LEKNAS - LIPI.
- Sisdijatmo, K. 1981. "Angkatan Kerja". Dalam *Dasar-dasar Demografi*. Jakarta: Lembaga Demografi FE-UI.
- Widodo, Y.B. dkk. 2008. *Pengangguran Terselubung di Daerah Perdesaan: Studi Kasus Kabupaten Temanggung*, Jakarta : Pusat Penelitian Kependudukan-LIPI.

# **POTENSI SUMBER DAYA ALAM DAN PENINGKATAN KUALITAS SUMBER DAYA MANUSIA DI KAWASAN MASYARAKAT PESISIR, KABUPATEN BANGKA**

**Soewartoyo\* dan Toni Soetopo\*\***

## **Abstract**

The regional autonomy gives opportunities to the local government to make policy and program regarding human resources development based on its natural resources and the needed of its society. Human resources development has a strategic position if it is directed accordingly to the natural resources potentials. This is because human resource with good quality will able to save the environment preservation. Using quantitative and qualitative approach, this article aims to describe the potential natural resources and human resource development in Bangka District. The discussed aspects would be related to the potential of the natural resources, which connected to the regional's development program, including human resource development. The results of this study show that the lack quality of human resources in research area needs the improvement of education and skill. Moreover, the empowerment of society in coastal area, through skill's improvement as an anticipation of post tin-mining production in Bangka District should be done.

**Keywords:** regional autonomy, human resources and natural resources

---

Era otonomi daerah, memberi peluang bagi pemerintah daerah untuk menyusun kebijakan dan program pembangunan sumber daya manusia (SDM) sesuai dengan potensi sumber daya alam (SDA) yang dimiliki dan kebutuhan masyarakat setempat. Pembangunan SDM mempunyai posisi strategis apabila diarahkan sesuai dengan potensi SDA, karena SDM yang berkualitas akan mampu menjaga pelestarian lingkungan. Tulisan ini bertujuan memberikan gambaran potensi SDA dan pembangunan SDM di Kabupaten Bangka. Aspek-aspek yang dibahas berkaitan dengan potensi sumber daya yang terkait dengan program pembangunan daerah termasuk pembangunan SDM. Hasil kajian menunjukkan bahwa SDM masyarakat yang rendah memerlukan peningkatan pendidikan dan ketrampilan. Untuk itu diperlukan pemberdayaan masyarakat pesisir dengan meningkatkan ketrampilan sebagai antisipasi kedepan paska produksi tambang timah di Kabupaten Bangka perlu dilakukan. Pendekatan yang digunakan dalam kajian ini adalah pendekatan kuantitatif dan kualitatif.

**Kata kunci :** Otonomi daerah, sumber daya manusia dan sumber daya alam.

---

\*Peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI).

\*\*Peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI).

## 1. LATAR BELAKANG

Kualitas sumber daya manusia (*human resources*) dari suatu negara merupakan salah satu faktor penting dan menentukan dalam usaha percepatan pembangunan. Sumber daya manusia (SDM) merupakan agen-agen pembangunan yang secara aktif dapat memberdayakan potensi sumber daya alam (SDA) menuju kearah yang lebih produktif. Namun sebaliknya manusia juga dapat mengeksploitasi SDA tanpa melihat dampak negatif yang ditimbulkan. Oleh karena itu, pemerintah perlu menyadari pentingnya usaha pembangunan SDM melalui peningkatan pendidikan dan keterampilan bagi warganya (SDM) dan memanfaatkan potensinya secara efektif bagi pembangunan sosial-ekonomi dalam negara yang bersangkutan. (M. Todaro, 2000). Sementara itu modal fisik (SDA) merupakan faktor produksi yang harus dimanfaatkan secara arif untuk kepentingan masyarakat yang merupakan kelompok yang perlu ditingkatkan kehidupannya.

Pemerintah Indonesia telah menyadari bahwa perlu mengatur dan menata arah dan strategi pembangunan yang lebih baik, dengan melaksanakan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, transparansi dan mampu memotivasi partisipasi masyarakat terlibat dalam pembangunan ke segenap wilayah, sehingga perlu penyelenggaraan pemerintahan yang lebih bersifat desentralistik dan otonom. Artinya kabupaten/kota mempunyai kewenangan dan mengatur serta menentukan arah pembangunan yang akan dikembangkan. Selanjutnya daerah juga mempunyai hak dalam proses pengangkatan pemimpinnya maupun kebijakan di daerahnya. Otonomi juga memberikan harapan terhadap percepatan pembangunan. Ryaas Rasyid (2000) menyatakan bahwa tugas pemerintah daerah harus mampu menciptakan "*comparative advantage* dan "*competitive advantage*" dengan cara *petama*, pemerintah harus dapat menjamin terciptanya suasana kondusif bagi penanaman modal dan kegiatan berusaha di kabupaten/kota. *Kedua*, pemerintah daerah dapat memfasilitasi dunia usaha dengan kemudahan kemudahan seperti peraturan dan perijinan.

Secara teoritis desentralisasi merupakan "*the transfer of responsibility for planning, management, and the raising and allocation of resources from central government and its agencies to field units of government agencies, subordinate units or levels of government, semi autonomous public authorities or corporation, area wide, regional or functional authorities, or non-governmental private or voluntary organizations* (Rondinelli and Nellis, 1986: 4–23. Dengan demikian otonomi daerah akan memberi kewenangan yang lebih besar bagi kabupaten dan kota dalam menyusun berbagai perencanaan kebijakan pembangunan sosial-ekonomi, termasuk di dalamnya pembangunan SDM terkait dengan upaya meningkatkan kesejahteraan manusia. Namun demikian hingga saat ini penduduk Indonesia sebagian besar masih bermukim (tinggal) di pedesaan, dengan kondisi sosial ekonominya masih perlu ditingkatkan. Sehingga prioritas pembangunan pemerintah (kabupaten/kota) perlu meningkatkan pengembangan SDM dan mengurangi angka kemiskinan di wilayah pedesaan dan kawasan rentan kemiskinan di kabupaten/kota. Di sisi lain, dengan

semakin banyaknya tugas yang harus dilaksanakan pemerintah, termasuk kabupaten/kota telah membawa kabupaten dan kota akan memiliki beban tugas bertambah banyak (Pramusinto, A., 2002). Untuk mengurangi beban tersebut pemerintah kabupaten dan kota harus mampu mengoptimalkan pelaksanaan pembangunan secara efisien dan efektif dengan memanfaatkan sumber daya keuangan secara transparan.

Kabupaten Bangka merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Bangka Belitung yang mayoritas penduduknya masih tinggal di wilayah pedesaan. Prioritas pembangunannya diarahkan pada pengembangan sektor pertanian, termasuk subsektor perikanan tangkap dan budi daya ikan air tawar. Provinsi ini dikelilingi oleh laut yang mempunyai garis pantai sepanjang 800 km yang mempunyai potensi ikan demersial maupun palagis. Produksi ikan laut pada tahun 2001 di Pulau Bangka 27.265 ton, Belitung 56.892 ton dan Pangkal Pinang sebesar 18.895 ton yang secara keseluruhan berjumlah 103.052 ton dengan nilai sebesar Rp688.611,490.000,- Hal ini mengingat potensi sumber daya perikanan di Kabupaten Bangka sangat besar tetapi belum dikelola secara optimal. Belum dikelolanya secara optimal karena rendahnya tingkat pendidikan dan ketrampilan SDM (tenaga kerja). Untuk mengelola sumber daya pesisir dan kelautan perlu peningkatan kualitas tenaga kerja di bidang tersebut yang antara lain dapat dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan (Becher 1975).

Berdasarkan data BPS Kabupaten Bangka Belitung, tahun 2000, kualitas SDM Kabupaten Bangka dapat dikategorikan relatif rendah, terutama dilihat dari tingkat pendidikan tertinggi yang ditamatkan oleh penduduk. Persentase penduduk yang tidak/belum tamat SD mencapai lebih dari 40%, yang tamat SD sekitar 35%, SLTP hanya 11,2% bahkan yang tamat SLTA hanya kurang dari 10% dan perguruan tinggi 1,3%. Mengingat tingkat pendidikan penduduk yang rendah, diperkirakan sebagian besar angkatan kerja di provinsi ini, termasuk kabupaten Bangka masih mempunyai kualitas tenaga kerja yang rendah pula.

Permasalahan yang dihadapi Kabupaten Bangka dan Provinsi pada umumnya adalah masalah ketenagakerjaan. Masalah ketenagakerjaan yang dihadapi saat ini selain kualitas tenaga kerja berkaitan erat dengan masalah kemiskinan, terutama mereka yang tinggal di wilayah pedesaan dan pesisir/pantai (misalnya kawasan Teluk Klabat). Rendahnya kualitas tenaga kerja (SDM), maka perlu peningkatan pendidikan individu (ketrampilan, pengetahuan dan penguasaan teknologi), termasuk teknologi perikanan yang merupakan salah satu potensi sektoral di Kabupaten Bangka. Hal ini merupakan kunci keberhasilan dalam melihat produktivitas ekonomi pada skala regional maupun nasional. Penguasaan Iptek dan kualitas manusia sangat penting bagi individu maupun kelompok dalam kerangka menghadapi percepatan pembangunan daerah. Peningkatan pendidikan bagi pekerja mempunyai arti penting yang mempunyai peluang untuk meningkatkan status pekerjaan, mendapat pekerjaan sesuai dengan latar belakang (kompetisi), meningkatkan produktivitas kerja dan pada gilirannya dapat meningkatkan pendapatan untuk menuju kesejahteraan.

Berdasarkan permasalahan di atas, tulisan ini bertujuan mengkaji potensi sumber daya ekonomi termasuk SDA serta permasalahan kerusakan lingkungan dan SDA

yang dihadapi. Tulisan ini juga mendiskripsikan jenis pelatihan yang dibutuhkan masyarakat khususnya masyarakat pesisir untuk meningkatkan kualitas SDM di Kabupaten Bangka. Pembahasan akan diarahkan pada persoalan pendidikan dan ketenagakerjaan serta perubahan sosial-ekonomi. Data yang digunakan adalah data kuantitatif dan kualitatif. Data kuantitatif menggunakan data hasil survei di satu wilayah kajian tingkat kelurahan yang berlokasi di Teluk Kelabat. Sementara itu data kualitatif merupakan hasil wawancara mendalam.

## 2. POTENSI SUMBER DAYA EKONOMI DAERAH

Otonomi daerah yang telah di atur dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang “Pemerintahan Di Daerah” yang diperbarui dengan UU No. 32 Tahun 2004 merupakan salah satu aturan yang harus dilaksanakan di daerah. Di mana kabupaten dan kota mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, memberdayakan pemerintah lokal dan sekaligus meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pemerintahan daerah (Ratnawati, T., 2003).

Dalam pelaksanaan otonomi daerah (kabupaten dan kota) salah satu tujuan utama yang akan dicapai adalah mempercepat pembangunan daerah, menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan bagi penduduk wilayah yang bersangkutan. Kebijakan pembangunan daerah untuk pembangunan ekonomi dalam rangka otonomi daerah harus mampu mengoptimalkan potensi sumber daya daerah dengan menggali dan memanfaatkan potensi sumberdaya alam maupun sumberdaya manusia. Pembangunan daerah yang dilaksanakan harus melakukan perubahan yang lebih baik dibandingkan kondisi sebelumnya dan diharapkan mampu membuka peluang pertumbuhan ekonomi dan selanjutnya dapat meningkatkan pemerataan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu membangun dan mengembangkan sektor-sektor yang dapat membuka kesempatan kerja secara luas bagi penduduk setempat maupun penduduk daerah lain sebagai wujud pertumbuhan dan pemerataan pembangunan.

Pembangunan adalah sebagai suatu proses, sehingga kegiatannya tidak hanya melihat aspek ekonomi, tetapi terkait pula dengan aspek lain seperti aspek sosial, politik, hukum dan budaya. Penduduk (SDM) hendaknya tidak hanya dilihat sebagai obyek (penikmat) hasil pembangunan (industrialisasi) tetapi sekaligus sebagai subyek (pelaku) pembangunan. Kebijakan pembangunan perlu berorientasi pada pertumbuhan ekonomi, pemerataan dan dapat menciptakan kesinambungan pembangunan dengan memanfaatkan potensi sumber daya ekonomi daerah . Potensi sumber daya Kabupaten Bangka merupakan aset daerah yang harus dikelola dan dimanfaatkan secara arif, bijaksana dan seoptimal mungkin untuk kepentingan masyarakat yang dalam jangka panjang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat/penduduk.

Adapun potensi sumber daya ekonomi yang dapat dikelola dan dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat adalah potensi sumber daya alam meliputi sumber daya

pesisir dan laut termasuk perikanan, serta potensi perkebunan sebagaimana uraian berikut.

### *Sumber Daya Pesisir dan Laut*

Dampak reformasi dan diberlakukan kebijakan otonomi daerah telah menimbulkan fenomena baru berupa pemekaran wilayah dan munculnya daerah otonomi serta pemerintahan baru. Pemekaran wilayah baru tersebut bertujuan untuk percepatan pembangunan daerah, menyerap aspirasi masyarakat yang berkembang dalam penyelenggaraan pemerintahan dan meningkatkan pelayanan masyarakat. Berdasarkan UU No. 5 Tahun 2003 Provinsi Bangka-Belitung dibagi menjadi 5 wilayah kabupaten dan kota yang meliputi Kabupaten Bangka Barat, Kabupaten Bangka Timur, Kabupaten Bangka Tengah, Kabupaten Bangka, Kabupaten Belitung Timur, Kabupaten Belitung Barat dan Kota Pangkal Pinang.

Kabupaten Bangka mempunyai wilayah pesisir yang luas dan memiliki potensi sumber daya laut sangat besar. Wilayah pesisir dan laut merupakan daerah dimana terjadi interaksi tiga unsur alam yaitu daratan, laut dan atmosfer (Dahuri, 1996). Kawasan pesisir termasuk pesisir Pulau Bangka dapat digambarkan dengan fenomena terjadinya pasang surut, arus, salinitas dan angin, ini merupakan karakteristik (ciri khas) kawasan pesisir dan laut. Secara fisiografis pulau yang terdapat di Indonesia, termasuk Pulau Bangka, Belitung, Sumatra dan Jawa dicirikan adanya kawasan pesisir yang beraneka ragam. Sebagian besar pulau tersebut memiliki wilayah pesisir yang ditumbuhi hutan basah dan hutan mangrove yang terletak pada daerah pasang surut (Dahuri, 1996: 25).

Kabupaten Bangka mempunyai SDA yang dapat diperbaharui maupun yang tidak dapat diperbaharui. Sumber daya alam (SDA) yang tidak dapat diperbarui antara lain timah dan kaolin, dan sumber tambang lainnya. Sedangkan SDA yang dapat diperbaharui meliputi hutan, pertanian (persawahan), perkebunan, perikanan dan peternakan. Potensi tersebut, terutama potensi sumber daya pesisir dan laut (perikanan) cenderung belum dimanfaatkan secara optimal. Berdasarkan data BPS (2004) potensi ikan demersial dan palagis mencapai 213.625 ton/tahun, tetapi yang dihasilkan baru sekitar 116.680 ton atau 54,62%. Melihat ini, potensi sumber daya laut (ikan) di Kabupaten Bangka masih dapat dikembangkan dengan mengembangkan alat tangkap yang lebih modern. Selain perikanan laut potensi budi daya ikan air tawar juga sangat besar dengan memanfaatkan lahan untuk pertambakan yang mencapai luas 114.655 Ha, sementara yang dimanfaatkan baru sekitar 1.300 hektar (Widodo, 2004).

Kebijakan pemerintah Kabupaten Bangka dalam pembangunan berdasarkan Renstra (Rencana Strategi) Tahun 2002–2004 ke depan adalah dengan pengembangan sektor unggulan yang meliputi industri perikanan (terpadu), agro industri, industri maritim (perkapalan), industri pertambangan, agro bisnis dan industri pariwisata. Kebijakan pembangunan menurut visi dari Kabupaten Bangka dalam lima tahun ke depan adalah

menjadikan wilayah kecamatan sebagai “*basis pembangunan wilayah*” dengan memanfaatkan SDA, SDM, sumber daya lingkungan dan sumber daya buatan (infra struktur). Kebijakan tersebut diharapkan menjadi pusat pertumbuhan ekonomi regional dan berkembang sesuai dengan karakteristik wilayah. Kebijakan pembangunan yang berbasis wilayah kecamatan dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 1.** Wilayah Pembangunan Berbasis Kecamatan.

Kecamatan	Pengembangan Pembangunan Wilayah
Kota Sungailiat	Pariwisata dan Pendidikan
Belinyu	Industri Perikanan dan Pariwisata
Puding Besar, Bakam dan Riau Slip	Perkebunan Kelap Sawit
Mendo Barat	Agro Industri
Merawang	Kota <i>hinterland</i> Sungailiat dan Pangkal Pinang Pariwisata yang berbasis agro-industri
Pemali	Pariwisata dan Pendidikan

Sumber: Renstra Kabupaten Bangka, Tahun 2004.

Kabupaten Bangka yang mengembangkan sektor perikanan laut sebagai sektor unggulan terdapat di Kecamatan Belinyu dan Kota Pangkal Pinang. Potensi ikan dapat direpresentasikan dengan jumlah produksi, nilai produksi dan sumbangan sektoral perikanan terhadap PDRB Kabupaten Bangka. Jumlah produksi ikan laut dan nilai produksi dapat dilihat dalam Tabel 2.

**Tabel 2.** Jumlah Produksi dan Nilai (Rupiah) Ikan Menurut Kecamatan Kabupaten Bangka Tahun 2003

Kecamatan	Produksi (ton)	Nilai (000 Rp)
Sungailiat	3.258.00	19.548.000
Bakam	-	-
Pemali	-	-
Merawang	179.37	1.076.220
Puding Besar	38,63	231.780
Mendo Barat	819	4.914.000
Belinyu	2.610.00	15.660.000
Riau Silip	393.10	2.358.600
2003	7.298.10	43.788.600
2002	9.444.17	56.665.020

Sumber : Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Bangka 2003.

Berdasarkan data di atas memperlihatkan terdapat dua kecamatan yang mempunyai potensi perikanan yang sangat besar. Kecamatan Sungailiat dan Kecamatan Belinyu yang masing-masing memiliki produksi 3.258 ton dan 2.610 ton ikan. Potensi perikanan di Kecamatan Belinyu (khususnya di Teluk Klabat) mencapai 30% dari total produksi ikan di Kabupaten Bangka (DKP Kabupaten Bangka, Tahun 2003).

Besarnya jumlah produksi ikan didukung dengan banyaknya kepemilikan alat tangkap dan besarnya jumlah penduduk yang mempunyai mata pencaharian sebagai nelayan. Jumlah Perahu/kapal nelayan terdiri dari: Kapal motor (5-30 GT) di Kabupaten Bangka adalah 443 buah, Kapal Motor Tempel 571 buah, Perahu tanpa Motor 181 buah (Kabupaten Bangka Dalam Angka 2003). Sementara itu jumlah nelayan pada tahun 2003 mencapai 7.147 orang. Jumlah nelayan tersebut sekitar 40% berada di Kecamatan Belinyu (Teluk Klabat).

Sesuai kebijakan dalam Renstra Kabupaten Bangka, Tahun 2002–2004 perikanan laut akan dikembangkan menjadi berorientasi ekspor. Untuk mendukung rencana tersebut akan dibangun kawasan industri perikanan terpadu yang berlokasi di Teluk Klabat. Pembangunan kawasan industri terpadu di Teluk Klabat, Kecamatan Beliyu diharapkan dapat menampung hasil tangkapan ikan dari nelayan untuk diolah menjadi makanan kaleng (sarden) dan meningkatkan devisa bagi daerah. Saat ini hasil tangkapan ikan nelayan di Kecamatan Belinyu, dan Desa Air Jukung (lokasi penelitian) lebih banyak dibawa ke Kota Mentok (Bangka Barat) dalam bentuk ikan segar, selanjutnya dikirim ke berbagai daerah di Sumatra dan Jakarta. Selain untuk memenuhi kebutuhan regional, hasil tangkapan sebagian dikonsumsi masyarakat setempat dan untuk bahan baku industri kecil seperti pembuatan kerupuk kemplang ikan, abon ikan, ikan asin dan cumi kering. Banyaknya industri kecil yang mengolah hasil laut menjadi makanan jadi dapat menyerap tenaga kerja lokal/setempat cukup banyak sehingga memberikan dampak terhadap peningkatan ekonomi masyarakat setempat.

### ***Potensi Perkebunan dan Pertambangan***

Pulau Bangka sejak abad ke 19 merupakan daerah penghasil lada putih di dunia yang dikenal dengan sebutan “*Muntok White Paper*”. Lada putih merupakan komoditi ekspor unggulan dan andalan Kabupaten Bangka, karena lada putih banyak diminati berbagai negara sebagai bahan baku minuman keras, obat-obatan dan bahan pengawet daging. Produksi lada pada tahun 2003 berkisar 6.301,10 ton (Kabupaten Bangka Dalam Angka 2003) yang dapat memberikan sumbangan sekitar 60% kebutuhan lada putih dunia. Luas perkebunan lada lokasinya merata di setiap kecamatan dengan total luas mencapai 13.725 Ha. Tanaman lada dalam 10 tahun terakhir menjadi andalan pendapatan petani dan secara umum berperan dalam peningkatan ekonomi rakyat. Saat ini harga lada di pasaran internasional mencapai Rp80.000,- – Rp100.000,- per kg, sehingga lada sangat berperan dalam meningkatkan ekonomi rakyat.

Selain perkebunan lada, potensi perkebunan kelapa sawit di masa mendatang mempunyai prospek yang cukup baik bagi perekonomian Kabupaten Bangka. Diharapkan sektor perkebunan dan perikanan menjadi penyumbang PDRB Kabupaten Bangka setelah pertambangan. Keberadaan unit pengolahan kelapa sawit di Bangka dan di Kecamatan Simpang Teritip dan Tempilang (Kabupaten Bangka Barat) diharapkan dapat mengembangkan industri lainnya. Pabrik kelapa sawit mentah ini memperoleh pasokan dari perkebunan besar dan perkebunan rakyat baik yang berada di Kabupaten Bangka maupun Bangka Barat. Perkebunan kelapa sawit dikelola oleh 5 perusahaan swasta dengan luas sekitar 57.115 Ha. Selain swasta perkebunan kelapa sawit juga diusahakan oleh rakyat yang luasnya baru sekitar 11.320 Ha. Selain lada, potensi perkebunan yang lain yang cukup potensial adalah karet (19.660 Ha), kelapa (5.597 Ha) dan kebun cengkeh seluas 71 Ha (Kabupaten Bangka Dalam Angka 2003).

Sektor Kehutanan juga memberikan peranan yang penting dalam meningkatkan perekonomian Kabupaten Bangka. Selain berfungsi secara ekonomi, dengan memanfaatkan hasil hutan untuk industri perkayuan, pertanian dan perkebunan. Fungsi lain adalah fungsi ekologis, sebagai daerah resapan air dan dapat mengatur keseimbangan lingkungan. Luas kawasan hutan berdasarkan fungsinya seluas 96.925 Ha yang terdiri dari hutan produksi tetap seluas 71.470 Ha dan hutan lindung seluas 25.455 Ha. Produksi hasil hutan masih mempunyai prospek yang cukup baik, terutama untuk industri pengolahan kayu. Produksi hasil hutan berupa kayu bagan (59,468 kubik), kayu bulat (2.232,64 kubik) dan kayu BBS Acada mangium sebesar 89.959,60 kubik. Kayu-kayu tersebut merupakan bahan baku untuk industri mebel, pulp dan industri kayu olahan (BKPM Kabupaten Bangka, 2003).

### **Bahan Tambang**

Selain potensi perikanan laut terdapat SDA lain, berupa pertambangan. Beragam jenis bahan baku industri yang berasal dari pertambangan telah dilakukan penggaliannya di Bangka antara lain terdiri dari timah, kaolin, pasir kwarsa dan batu granit (2001: 55). Potensi sumber daya tambang tersebut lokasinya tersebar merata hampir di seluruh kecamatan di Kabupaten Bangka sebagaimana dapat dilihat dalam Tabel 3 sebagai berikut.

**Tabel 3. Jenis Bahan Tambang dan Luas Penambangan (Konsesi) Kabupaten Bangka Tahun 2003.**

<b>Jenis Bahan Tambang</b>	<b>Luas Penambangan</b>
Timah :	
Darat	237.123,74
Laut	111.503,00
Pasir Kuarsa	2.033,17
Pasir Bangunan	602,48
Kaolin	1.150,60
Batu Granit	81,40
Batu Diabas	24,00

Sumber : Kabupaten Bangka Dalam Angka 2004

### **3. PERMASALAHAN KERUSAKAN SDA DAN LINGKUNGAN**

Timah merupakan bahan tambang utama yang terdapat di Bangka yang telah dieksploitasi sejak ratusan tahun oleh bangsa Belanda. Di samping itu, sejak Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No 146/MPP/Kep/4/1999 mengenai pencabutan timah sebagai komoditas strategis, Bupati Bangka saat itu, Eko Maulana Ali, sekarang Gubernur ke-3 Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, memberikan izin aktivitas penambangan skala kecil atau tambang inkonvensional (TI). Dengan demikian, hanya dalam kurun waktu beberapa tahun, jumlah TI darat meningkat tajam di Pulau Bangka sampai Pulau Belitung. Selain itu beroperasi pula beberapa perusahaan peleburan (smelter) timah skala menengah di Pulau Bangka membuat persaingan pertambangan timah di darat semakin tinggi. (Ambali Syari, 2009). Menurut Ketua Komisi VII DPR, terdapat 6.507 usaha pengelolaan timah di Bangka dan Belitung. Tercatat 199 pertambangan dilengkapi izin, sedangkan 6.308 usaha lainnya ilegal. Merebaknya penambangan dan pemasaran timah ilegal karena pimpinan daerah, seperti bupati memiliki otoritas memberi izin usaha pertambangan.

Hal ini menyebabkan kerusakan lahan dan hutan. Penambangan ilegal terjadi pada 30% luas hutan di Provinsi Bangka Belitung. Hal ini mengakibatkan pencemaran air, lahan tandus, abrasi pantai, dan kerusakan cagar alam.

Aktivitas penambangan timah di Kepulauan Bangka Belitung kian tidak terkendali. Setelah di wilayah darat menimbulkan kerusakan lingkungan yang sangat parah, aktivitas penambangan juga dilakukan di laut. Akibat pengerukan timah di lepas pantai terjadi perubahan topografi pantai dari yang sebelumnya landai menjadi curam. Hal ini akan menyebabkan daya abrasi pantai semakin kuat dan terjadi perubahan garis pantai yang semakin mengarah ke daratan. Aktivitas pengerukan dan pembuangan sedimen

akan menyebabkan perairan di sekitar penambangan mengalami kekeruhan yang luar biasa tinggi. Radius kekeruhan tersebut akan semakin jauh ke kawasan lainnya jika arus laut semakin kuat. Karenanya, meskipun pengerukan tidak dilakukan di sekitar daerah terumbu karang, namun sedimen yang terbawa oleh arus bisa mencapai daerah terumbu karang yang bersifat fotosintetik sangat rentan terhadap kekeruhan. Oleh karena itu, ekosistem laut di wilayah Bangka kini rusak parah. Sudah 40% terumbu karang di perairan Bangka hancur gara-gara penambangan timah. Di Teluk Klabat, sebelah barat laut Bangka, kehancuran terumbu karang mencapai 80%, sebab di lokasi itu penambangan timah dilakukan sudah puluhan tahun oleh PT Timah. Sebagai akibatnya, ikan semakin sulit didapat karena habitatnya sudah hancur. (Kompas, 17 Mei 2010).

Kerusakan lingkungan karena aktivitas penambangan, juga terjadi di wilayah hutan konservasi. Hal itu, membuat area hutan di pulau Bangka semakin terancam keberadaannya. Beberapa penambang inkonvensional bahkan telah menggunduli area hutan, diantaranya hutan fungsi khusus, hutan lindung, hutan produksi, hutan konservasi atau reklamasi eks tambang timah hingga hutan mangrove. Langkah tersebut dilakukan dengan tujuan membuka lahan pertambangan timah. Para penambang inkonvensional membuka lahan pertambangan dengan cara membabat, membakar, kemudian menggunduli area hutan, guna kepentingan eksploitasi. Hilangnya ekosistem hutan yang berganti menjadi area pertambangan telah menghilangkan fungsi ekosistem hutan sebagai pertukaran energi (*energy circuits*), siklus hidrologi, rantai makanan makhluk hidup (*food chains*), mempertahankan keanekaragaman hayati (*diversity patterns*). Kerusakan ekosistem hutan telah berdampak pada ketidakseimbangan sistem alam. Akibatnya, Bangka Belitung mengalami kekeringan ketika musim kemarau, hasil pertanian mereka pun menurun. Apalagi banyak petani yang beralih profesi menjadi penambang sehingga lahan pertanian pun terbengkalai. Hilangnya ekosistem hutan mengakibatkan beberapa kawasan tererosi dan sungai-sungai pun mengalami abrasi. Karena terjadi sedimentasi yang tinggi, terkadang sungai meluap ketika musim hujan. Terlebih lagi, tailing yang dibuang ke sungai mengakibatkan kerusakan ekosistem sungai dan kematian beberapa biota perairan. (<http://www.eramuslim.com/berita/laporan-khusus/menyelamatkan-kehancuran-pertambangan-timah-bangka-belitung-1.htm>).

Menghadapai kondisi dan permasalahan tersebut di atas, pemerintah berada dalam posisi dilematis. Jika aktivitas pertambangan ilegal ditertibkan, pemerintah akan didemo masyarakat yang telanjur menggantungkan hidupnya pada penambangan timah inkonvensional. Namun, jika terus dibiarkan, lingkungan akan bertambah rusak.

#### 4. PENINGKATAN KUALITAS SUMBER DAYA MANUSIA

Ketenagakerjaan merupakan salah satu aspek penting dalam percepatan pembangunan daerah dan nasional. Dalam Renstra Tenaga Kerja Nasional (2004–2009) disebutkan salah satu sasaran pembangunan ketenagakerjaan yang hendak dicapai adalah terciptanya lapangan kerja yang memadai, baik jumlah maupun kualitasnya, sehingga dapat menyerap pertumbuhan tenaga kerja dan mengurangi angka pengangguran terbuka yang bertambah setiap tahunnya. Jumlah angkatan kerja yang besar di satu sisi merupakan potensi yang dapat digunakan dalam pembangunan, akan tetapi menjadi masalah jika kualitasnya tidak sesuai dengan tuntutan pasar kerja dan keberadaan potensi SDA yang harus dikelola.

Sejak tahun 1999 sampai saat ini, arah pembangunan ketenagakerjaan Kabupaten Bangka ada dua yaitu 1) sosialisasi peraturan ketenagakerjaan dan 2) pelatihan ketrampilan kewirausahaan (Properda Kabupaten Bangka 2003). Selanjutnya program yang dikembangkan Dinas Ketenagakerjaan untuk meningkatkan perekonomian rakyat dan kualitas tenaga kerja (SDM) dikembangkan program antara lain 1) peningkatan usaha kesejahteraan tenaga kerja; 2) pembinaan hubungan industrial; 3) pelatihan dan ketrampilan tenaga kerja; 4) penyebaran dan pendayagunaan tenaga kerja; 5) pengembangan produktivitas; 6) pengembangan dunia usaha dan pembinaan dunia usaha. Dari enam program tersebut program pelatihan dan ketrampilan merupakan program utama dan perlu dilakukan secara berkelanjutan.

Dalam semangat otonomi daerah, sejak diberlakukannya pada tahun 2000 tiap kabupaten/kota mempunyai kewenangan dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundangan, termasuk merumuskan dan membuat kebijakan bidang ketenagakerjaan. Pembangunan Kabupaten Bangka, khususnya pembangunan ketenagakerjaan perlu mengacu pada landasan pembangunan secara umum (lihat, Soewartoyo, 2004). Pembangunan ketenagakerjaan Kabupaten Bangka mengacu pada arahan yang telah tertuang dalam Pola Dasar Pembangunan Daerah dan Program Pembangunan Daerah (Properda).

Untuk melaksanakan program pembangunan daerah, Dinas-dinas diwajibkan menyusun Rencana Strategi Daerah (Renstrada) sebagai petunjuk pembangunan yang akan dilakukan, termasuk arah pembangunan ketenagakerjaan. Sektor-sektor yang menjadi unggulan di Kabupaten Bangka pada tahun 2004–2008 adalah Industri Perikanan Terpadu, Agroindustri, Industri Maritim, Industri Pariwisata, Pertambangan dan Agribisnis.

Dalam Renstrada tersebut masalah ketenagakerjaan yang penting dalam jangka panjang adalah peningkatan kualitas dan merupakan tugas semua sektor, terutama tenaga kerja sektor unggulan yang sedang dan akan dikembangkan. Sektor unggulan harus mampu menyerap tenaga kerja yang sekaligus dapat mengatasi tingkat pengangguran dan mengurangi kemiskinan.

## **Kondisi Tenaga Kerja**

Berdasarkan data, jumlah penduduk usia kerja Kabupaten Bangka (BPS, 2003) pada tahun 1995 diperkirakan sebanyak 144.668 orang dan pada tahun 2003 meningkat menjadi 168.820 orang atau sekitar 77% dari total penduduk seluruhnya (YB Widodo, 2004). Hal ini memperlihatkan bahwa selama 8 tahun telah terjadi penambahan penduduk usia kerja sebesar 1,9%/ tahun. Pertambahan yang cukup tinggi tersebut kemungkinan disebabkan migrasi masuk dan juga pertumbuhan alami, yang masih cukup tinggi.

Sementara itu, jumlah angkatan kerja pada tahun 2005 sebesar 92.879 orang dengan Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) sekitar 64,2% dari total penduduk usia kerja (Soewartoyo, 2005). Angka tersebut sedikit meningkat menjadi 109,269 atau TPAK 64,7 persen dari total penduduk pada tahun 2003. Tingkat pertumbuhan angkatan kerja selama periode 1995-2003 juga menunjukkan angka yang tinggi sekitar 2% per tahun. Jumlah pengangguran terbuka antara 1995–2003 terus meningkat dari 3,1% pada tahun 1995 menjadi 5,9% pada tahun 2003. Ini memperlihatkan bahwa perkembangan perekonomian di Kabupaten Bangka belum cukup berarti untuk menyerap tenaga kerja.

## **Kualitas Tenaga kerja**

Kualitas tenaga kerja dilihat dari tingkat pendidikan para pencari kerja pada tahun 2003 maupun 2004 mayoritas berpendidikan tingkat SLTA sebanyak 70%, dan sekitar 30% mempunyai pendidikan diploma dan sarjana (S1). Hal ini bukan berarti tingkat pendidikan para pencari kerja sudah cukup tinggi, akan tetapi karena para pencari kerja yang mempunyai tingkat pendidikan SLTP ke bawah tidak perlu mendaftar ke kantor Dinas Tenaga Kerja, mereka cukup melamar langsung ke perusahaan atau tempat kerja. Dengan kondisi tersebut agak sulit mengemukakan kualitas tenaga kerja yang tersedia di Kabupaten Bangka dan ini akan berdampak pada pembuatan program-program untuk pelatihan ketrampilan dalam rangka peningkatan kualitas tenaga kerja.

## **Lapangan, Jenis dan Status Pekerjaan**

Lapangan pekerjaan sangat berkaitan erat dengan kualitas SDM (angkatan kerja). Angkatan kerja di Kabupaten Bangka persentase tertinggi masih terserap di sektor pertanian termasuk (perikanan, perkebunan dan kehutanan) sebesar 48,7%, kemudian di sektor pertambangan sebesar 16,1%, sektor perdagangan, perhotelan dan restoran sebesar 15,3% dan selanjutnya sektor jasa dan kemasyarakatan sebesar 7,9%. Melihat persentase dan besarnya tenaga kerja yang terserap di masing-masing sektor

menunjukkan telah terjadi transformasi ketenagakerjaan antar sektor, yaitu sektor tradisional ke sektor modern atau juga dapat dikatakan terjadi transformasi dari sektor primer ke sektor sekunder dan tersier. Meskipun sektor pertanian dan perkebunan belum menduduki sebagai penyumbang ekonomi utama di Bangka, tetapi menurut catatan sektor ini menyerap tenaga kerja terbanyak, persentasenya menunjukkan lebih dari 45% tenaga kerja di Kabupaten Bangka terserap pada sektor primer.

### ***Pemberdayaan Sumber Daya Manusia (Tenaga Kerja) Di Kawasan Pesisir.***

Pemberdayaan tenaga kerja pada intinya dimaksudkan untuk memberikan *power* kepada yang *powerless*. Usaha pemberdayaan merupakan satu sistem yang berinteraksi dan berkolaborasi dengan lingkungan sosial dan fisik serta melibatkan agen pembangunan (pemerintah dan masyarakat). Pemberdayaan tenaga kerja tersebut salah satunya adalah memberikan pendidikan dan pelatihan ketrampilan untuk meningkatkan kualitas tenaga kerja. Sehingga dengan dimilikinya ketrampilan, tenaga kerja (pekerja) dapat meningkatkan produktivitas yang selanjutnya akan meningkatkan pendapatan dan dalam jangka panjang akan meningkatkan kesejahteraan.

Kabupaten Bangka yang mempunyai kawasan pesisir dan laut yang sangat luas, maka tenaga kerja di sub sektor perikanan (kelautan) dan tenaga kerja di pertambangan (timah) perlu mendapat perhatian, terutama untuk meningkatkan ketrampilan sesuai potensi sumber daya lokal dan menghadapi paska berakhirnya tambang timah termasuk tambang inkonvensional.

Keberadaan sumber daya laut dan pesisir merupakan salah satu sumber pendapatan utama penduduk dan pekerja (nelayan) yang merupakan satu komunitas masyarakat bertempat tinggal di sekitar kawasan pantai. Mata pencaharian penduduk, selain sebagai nelayan, biasanya mereka mempunyai pekerjaan tambahan yang masih berhubungan dengan kegiatan kenelayanan antara lain menjadi ABK maupun buruh angkut di pelabuhan. Selain pentingnya memperhatikan ketersediaan sarana dan prasarana nelayan perlu juga melihat dan memperhatikan tingkat pendidikan dan kemampuan ketrampilan SDM agar mampu bersaing dalam memasuki pasar kerja terutama di bidang kenelayanan. Ketrampilan nelayan di desa penelitian perlu kiranya ditingkatkan dan adanya diversifikasi pekerjaan, terutama menghadapi perubahan pekerjaan, agar mereka dapat mempertahankan kehidupannya.

### ***Prospek dan Kesempatan Kerja di Pertanian (Kenelayanan, dan Perkebunan)***

Kesempatan kerja di sektor kenelayanan di Kabupaten Bangka masih cukup menjanjikan untuk masa mendatang. Potensi sumber daya laut masih cukup besar, mereka dapat melakukan penangkapan ikan laut, (terutama di Kecamatan Belinyu

dan Sungailiat). Dengan akan dibangunnya kawasan industri perikanan terpadu dan industri maritim dapat memberikan peluang kerja, terutama tenaga kerja yang mempunyai ketrampilan menengah, karena tenaga kerja tersebut akan mengoperasikan berbagai peralatan pabrik antara lain pabrik pengalengan ikan. Selain itu industri maritim akan membangun galangan perbaikan kapal-kapal yang akan diperbaiki maupun pembuatan kapal baru. Selain perikanan laut, kesempatan kerja untuk mengembangkan budi daya ikan air tawar masih punya prospek yang cerah, terutama untuk memenuhi kebutuhan penduduk kota (Pangkal Pinang) dan kota-kota lain (seperti Palembang, Batam). Peluang dan prospek tenaga kerja yang menggantungkan pada kehidupan laut (perikanan) masih tetap menjanjikan apabila areal pertambangan timah dilakukan penataan areal pertambangan dengan peraturan yang jelas dan tegas. Peluang dan prospek di sub sektor perikanan sesuai dengan program Dinas Kelautan dan Perikanan antara lain sebagai berikut:

- Peningkatkan produksi hasil kelautan dan perikanan.
- Peningkatkan kualitas nelayan dan kualitas aparatur yang bekerja di bidang kelautan dan perikanan.
- Peningkatkan sarana dan prasarana kelautan dan perikanan.
- Peningkatkan pendapatan nelayan.

Selain sektor di atas potensi SDA yang mempunyai prospek ke depan adalah sektor perkebunan. Perkebunan kelapa sawit merupakan sektor yang akan berkembang seiring dengan kebutuhan terhadap bahan baku minyak nabati yang permintaannya terus bertambah baik di pasar internasional maupun internasional. Perkebunan lada juga masih sangat menjanjikan karena kebutuhan lada dunia sekitar 60% dipasok dari Kabupaten Bangka.

### *Tambang Timah Rakyat*

Peluang dan kesempatan kerja selain di sektor perikanan dan kelautan adalah sektor pertambangan (tambang timah rakyat). Luas tambang timah, termasuk tambang timah rakyat yang dikenal dengan sebutan tambang inkonvensional (TI) mencapai 9.501.114 Ha yang tersebar secara merata di seluruh kecamatan. Mereka yang bekerja di TI pada umumnya tenaga kerja usia muda (produktif), bahkan sebagian tenaga kerja tersebut berasal dari propinsi lain seperti dari Jawa, Lampung, Sumatra Selatan dan Sumatra Utara. Mereka tidak hanya menggali TI di darat tetapi sudah merambah ke TI apung (sekitar Teluk Klabat). Pekerjaan tambang rakyat ini sering melibatkan pekerja wanita dan anak-anak, karena proses penambangan dapat dikerjakan oleh siapa saja, biasanya mereka pada pekerjaan yang ringan tidak mempunyai resiko kecelakaan (mengasak hasil sisa timah), hal ini berbeda dengan kegiatan para

penambang yang memiliki resiko tinggi terhadap kecelakaan. Tambang inkonvensional sekarang telah dilarang oleh pemerintah daerah, karena telah menimbulkan kerusakan lingkungan yang sangat luar biasa dan membahayakan kehidupan masyarakat sekitar lokasi TI.

### *Industri Kecil, Transportasi dan Pariwisata*

Peluang dan kesempatan kerja lain yang masih sangat terbuka adalah usaha industri kecil dan menengah, terutama perdagangan dan jasa. Berkembangnya usaha industri kecil, khususnya jenis makanan ringan (kerupuk) dan makanan kecil lainnya dengan bahan baku yang tersedia di Bangka. Penduduk yang mengusahakan industri kecil dan menengah pada umumnya penduduk keturunan (Cina) yang sejak nenek moyangnya mengusahakan makanan ringan, sehingga sampai saat ini menguasai perdagangan. Selain itu usaha yang menyerap tenaga kerja adalah angkutan (transportasi). Jumlah tenaga kerja yang terserap di sektor industri pada tahun 2002 sekitar 11.213 orang meningkat menjadi 12.442 orang pada tahun 2004, yang sebagian besar (70%) terserap di sektor industri kecil dan rumah tangga. Selain industri kecil dan menengah peluang bekerja di sektor pariwisata sangat terbuka, karena beberapa kawasan di Kabupaten Bangka telah dikembangkan menjadi tujuan wisata, terutama untuk wisatawan lokal maupun regional. Kawasan obyek wisata di Kabupaten Bangka yang dikembangkan oleh pemerintah antara lain Pantai Matras, Parai Indah, Pantai Teluk Uber, Pantai Tanjung Ratu (alam/pantai), Bukit Betung (pegunungan), THR Batin Tikal di Sungailiat, di Kecamatan Pemali terdapat pemandian air panas, di Kecamatan Belinyu terdapat pantai Romodong, Pantai Tanjung Gudang dan hutan wisata Pha kak Liang dan beberapa tempat lain.

## **5. PROGRAM PELATIHAN DAN KETRAMPILAN KERJA**

Pembangunan SDM perlu dikaitkan dengan penguasaan pengetahuan dan teknologi dalam menyongsong masa depan. SDM yang handal dapat diasumsikan adalah SDM yang memiliki ketrampilan, menguasai teknologi, memiliki produktifitas tinggi dan memiliki wawasan kedepan yang lebih baik. Untuk melaksanakan pembangunan daerah dan kualitas tenaga kerja salah satu upaya yang dilakukan adalah memberikan pelatihan dan ketrampilan yang diperlukk masyarakat. Dinas Tenaga kerja Kabupaten Bangka sesuai dengan kebijakan ketenagakerjaan yang tertuang dalam Properda menyelenggarakan beberapa pelatihan untuk masyarakat antara lain bidang elektronika, perbengkelan dan menjahit. Berdasarkan temuan lapangan, hal yang menarik adalah adanya keinginan remaja putri dan kaum ibu untuk mengikuti pelatihan ketrampilan menjahit. Hal ini karena peluang kerja bidang menjahit dan bordir masih

sangat terbuka pasarnya. Selain menjahit, jasa perbengkelan banyak diminati oleh para pemuda karena kesempatan kerja bidang ini masih sangat terbuka dengan semakin berkembangnya jasa transportasi, perbaikan mesin kapal dan mesin TI serta mengantisipasi dibukanya industri Maritim di kawasan ini (Belinyu/Teluk Klabat). Sementara pelatihan ketrampilan di bidang elektronika juga banyak diminati para pemuda, karena akan dibukanya industri listrik (elektronik) di Kecamatan Mantung sehingga kesempatan kerja masih sangat terbuka sekali.

**Tabel 4.** Pelatihan yang diinginkan penduduk umur 15 tahun keatas kasus di Kelurahan Air Jungkung (2005) (n=272)

Jenis ketrampilan	Frekwensi	Persentase
Bengkel motor dan mobil	45	16
Perbaikan mesin dan perahu	20	7
Budidaya, tangkap, perikanan dan kelautan	37	14
Menjahit dan kewanitaan	66	24
Tukang bangunan	13	5
Bercocok tanam	8	3
Komputer dan elektroik	9	3
Kerajinan	16	6
Baca Alqur 'an	11	4
Tak berniat lagi	35	13
Lain-lain	12	4
Total	272	100

Sumber: Data primer hasil survey 2005

Berdasarkan hasil penelitian jenis pelatihan ketrampilan yang diinginkan oleh tenaga kerja antara lain 1) bengkel motor dan mobil, 2) pelatihan mesin perahu, 3) perikanan budi daya dan laut, 4) elektronika, 5) bangunan dan menjahit (Tabel 4). Dari data ini menunjukkan bahwa pelatihan ketrampilan yang berkaitan dengan potensi SDA di Kabupaten Bangka yaitu perikanan, proporsinya relatif kecil yaitu pelatihan perbaikan mesin perahu (7%) dan budi daya perikanan dan kelautan (14%). Bahkan tidak ada responden yang menginginkan pelatihan yang terkait dengan potensi pertambangan. Adapun pelatihan ketrampilan yang dilakukan oleh pemerintah daerah yaitu pelatihan manajemen industri kecil dan seminar hubungan industrial yang membahas hubungan kerja antara industri dengan pekerja. Program lain yang dilakukan Dinas Tenaga Kerja dengan dana APBN adalah program pembuatan percontohan tambak ikan air payau dan peternakan ayam. Program ini diharapkan dapat dikembangkan peserta program kepada masyarakat di sekitar lokasi tempat tinggal

mereka. Meskipun demikian, program pelatihan serta kegiatan yang dilakukan tersebut relatif kurang berorientasi pada potensi SDA yang dimiliki oleh Kabupaten Bangka.

## 6. PENUTUP

Pembangunan masyarakat dan ketenagakerjaan di era otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari usaha pemerintah dalam mengembangkan lapangan kerja dan kesempatan (peluang) kerja. Peluang kerja akan menjawab setiap permintaan pencari kerja yang terus meningkat setiap tahun. Sehingga penciptaan lapangan kerja dan peluang kerja menjadi program pemerintah pusat, kabupaten dan kota. Peningkatan kualitas tenaga kerja dilakukan dengan melalui pendidikan dan pelatihan ketrampilan yang sesuai dengan potensi SDA setempat. Dengan diberlakukannya otonomi kabupaten/kota, termasuk Kabupaten Bangka mempunyai wewenang untuk menyusun program pendidikan dan pelatihan ketrampilan sesuai dengan kebutuhan daerah dalam rangka mengelola dan memanfaatkan SDA setempat.

Berdasarkan hasil kajian di sekitar Belinyu, Kabupaten Bangka maka masyarakat perlu meningkatkan budidaya tangkap dan juga keterampilan paska panen hasil laut. Disamping itu untuk menyongsong peralihan dari tambang ke industrialisasi lain, maka ketrampilan perbengkelan, dan kursus mesin perlu diperhatikan. Hal ini juga perlu didukung usaha pelatihan pada kaum wanitanya terutama industri rumah tangga. Di samping itu, berkaitan dengan potensi SDA pertambangan yang telah mengalami kerusakan, maka pembangunan SDM harus diarahkan pada sektor-sektor pertanian dan perkebunan yang merupakan potensi di Kabupaten Bangka. Sebagaimana dikemukakan oleh Emil Salim bahwa : “ ada kekhawatiran terjadinya konflik horizontal yang pemicunya adalah lahan pekerjaan yang tidak disiapkan pasca tambang timah, karena saat ini belum ada persiapan menghadapi dunia baru, dunia pasca timah. Dengan demikian sambil tetap mengeksplorasi timah dengan bijaksana tanpa merusak lingkungan, persiapan diversifikasi, pariwisata, perkebunan, pertanian perlu dilakukan bahkan perlu mengembangkan pendidikan dengan mempersiapkan universitas terbaik sekaliber UI, UGM, dan ITB” (Pos Belitung, 12 Maret 2010). Artinya diperlukan kesiapan dalam pembangunan SDM untuk membangun Kabupaten Bangka.

## DAFTAR PUSTAKA

- Addinul Yakin. 1997. *Ekonomi Sumber Daya dan Lingkungan: Teori dan Kebijakan Pembangunan Berkelanjutan*. Jakarta: Penerbit Akademika Presindo.
- Arief, Rivai, Syamsul. 2005. *Kebutuhan Teknologi untuk Pengembangan Industri Kecil Menengah. Lokakarya Perspektif Penguatan Teknologi Bagi Usaha Kecil Menengah*, Wydia Graha – LIPI, Jakarta, 8 Maret 2005.

- Becker, Garry. S. 1975. *Human Capital, A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Chicago : The University of Chicago Press.
- Daliyo, Soewartoyo, dkk 2002. *Kebijakan Ketenagakerjaan dalam Konteks Otonomi Daerah, Kepulauan Bangka-Belitung: Arah, Strategi dan Proses*. Jakarta: PPK-LIPI.
- Dahuri, Rokhmin. 1996. *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Kelautan Secara Terpadu*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Soewartoyo, dkk.2004. *Isu Ketenagakerjaan dalam Konteks Otonomi Daerah, Kasus di Kabupaten Belitung, Provinsi Bangka-Belitung*. Jakarta: PPK – LIPI.
- Widodo, YB. Daliyo dkk. 2004. *Kebijakan Ketenagakerjaan dalam Konteks Otonomi Daerah*. Jakarta: PPK – LIPI.
- Reksohadiprodo, S dan Pradono. 1988. *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Energi*. Yogyakarta: BPFE.
- Ratnawati, Tri, 2003. *Evaluasi dan Implementasi OTODA*. Makalah dalam Pengayaan Ilmiah dalam rangka Percepatan Pembangunan Daerah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, 26-28 Mei 2003. LIPI, Jakarta.
- Sondakh, Lucky. 1998. *Reformasi Politik Ekonomi Pembangunan Regional dari Unitarisme ke Desentralisasi*. Makalah disampaikan pada Seminar, Reorientasi Arah Kebijakan Pembangunan Nasional Pemberdayaan Perekonomian Wilayah, Fak. Ekonomi Unhas, 24 Oktober 1998.
- RI. Undang-Undang Republik Indonesia Nomer 5 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Bangka Selatan, Kabupaten Bangka Tengah, Kabupaten Bangka Barat, dan Kabupaten Belitung Timur di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung.
- Todaro, Michael P. 2000. *Pembangunan Ekonomi, Edisi Lima*. Kerja Sama Bumi Aksara dan Longman, Jakarta.

#### **Surat Kabar**

- Kompas, *Kerusakan Laut Tak Terkendali*, 17 Mei 2010.
- Kompas, *“Penertiban Tambang Timah Ilegal Dilematis karena Jadi Nafkah Rakyat”*, Senin, 17 Mei 2010.
- Kompas, *“Para Cukong Tambang Ilegal Harus Ditangkap”*, Rabu, 19 Mei 2010.
- Pos Belitung, *“Babel Mesti Berlari Kencang”*, 12 Maret 2010.

#### **Website**

- <http://www.erasuslim.com/berita/laporan-khusus/menyelamatkan-kehancuran-pertambangan-timah-bangka-belitung-1.htm>,
- <http://www.ubb.ac.id/menulengkap.php>, Pemanfaatan lahan pasca tambang timah.

# **PERSPEKTIF SUMBER DAYA MANUSIA DALAM PENGEMBANGAN BADAN USAHA MILIK DAERAH\***

**Ngadi dan Ali Yansyah Abdurahim\*\***

## **Abstract**

This paper aims to explore the importance of human resources for the development of enterprises in Indonesia. Analysis in this paper is based on secondary data and desk reviews. Data showed that number of public enterprises in Indonesia has been developed rapidly since the early of *pelita I*, but it was not followed by improved performance of public enterprises. The empiric facts showed that most public enterprises lose money so they burden on the regional development budget. Many factors were associated with low performance of public enterprises such as human resources as the main factors for the performance of the company. Improving human resources can be made through the procurement function, development, compensation, integration and maintenance. Procurement workforce in the public enterprises should be avoided from corruption, manipulation and nepotism, so public enterprises could recruit competent employees. If these functions run properly, public enterprises would be able to obtain the human resources who are competent to improve the performance of public enterprises. Good performance of public enterprises, such as PDAM in Bogor can be a model of corporate development of other enterprises region in Indonesia.

**Keywords:** human resources, public enterprises, company performance

---

Paper ini ditujukan untuk membahas pentingnya sumber daya manusia dalam rangka pengembangan BUMD di Indonesia. Analisis didasarkan pada data sekunder dan kajian pustaka. Data menunjukkan bahwa selama ini jumlah BUMD di Indonesia berkembang cukup pesat mulai awal Pelita I, namun penambahan kuantitas tersebut tidak diikuti oleh perbaikan kinerja BUMD. Banyak faktor yang berhubungan dengan rendahnya kinerja BUMD diantaranya sumber daya manusia sebagai factor yang bertanggung jawab terhadap kinerja perusahaan. Peningkatan sumber daya manusia dapat dilakukan melalui fungsi pengadaan, pengembangan, kompensasi, pengintegrasian dan pemeliharaan. Pengadaan tenaga kerja di BUMD mesti dihindarkan dari praktek KKN sehingga didapatkan tenaga kerja yang kompeten. Jika fungsi-

---

\* Revisi dari makalah yang disampaikan dalam acara Diskusi tentang Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Manusia dalam Pengembangan Badan Usaha Milik Daerah: studi kasus di provinsi Sumatera barat, nusa tenggara barat dan kalimantan selatan. Diselenggarakan oleh Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (PPPDI) Sekretariat Jenderal DPR RI, 12 Nopember 2009.

\*\* Peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan LIPI (PPK-LIPI), Jakarta.

fungsi tersebut dijalankan dengan benar, akan didapat sumber daya manusia yang kompeten guna peningkatan kinerja BUMD. BUMD yang sehat seperti PDAM di Bogor dapat menjadi model pengembangan perusahaan daerah lain di Indonesia.

**Kata kunci :** sumber daya manusia, BUMD, kinerja perusahaan

## 1. PENDAHULUAN

Fungsi produksi menempatkan sumber daya manusia (tenaga kerja), modal dan teknologi sebagai faktor yang berpengaruh terhadap produktivitas. Kinerja Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) juga tidak terlepas dari faktor tenaga kerja (SDM), kapital (modal) dan teknologi yang merupakan faktor input dalam perusahaan. Kekurangan terhadap faktor-faktor tersebut akan berdampak terhadap rendahnya kinerja perusahaan. Kecukupan faktor modal dan teknologi tanpa diimbangi dengan sumber daya manusia yang mengelola modal dan teknologi tersebut, akan berdampak pada rendahnya kinerja usaha. Oleh sebab itu sumber daya manusia menjadi faktor penting yang harus diperhitungkan dalam pengembangan suatu perusahaan termasuk BUMD.

Perusahaan Daerah adalah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan undang-undang dengan modal untuk seluruhnya atau sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan undang-undang. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) memiliki posisi strategis dalam pembangunan di daerah. Badan ini didirikan oleh pemerintah daerah dengan tujuan untuk melaksanakan pembangunan daerah melalui pelayanan jasa kepada masyarakat, penyelenggaraan pemanfaatan umum dan peningkatan penghasilan daerah. Sektor yang paling banyak digarap oleh BUMD adalah sektor yang berkaitan dengan kepentingan publik. Sektor perbankan merupakan sektor yang digarap oleh semua pemerintah propinsi melalui bank pembangunan daerah (BPD). Sedangkan, pelayanan dan penyediaan air bersih untuk konsumsi dilakukan oleh seluruh pemerintah kabupaten dan kota melalui PDAM, kecuali DKI yang dikelola langsung oleh pemerintah provinsi. Akan tetapi selama ini banyak BUMD yang berkinerja rendah, menderita kerugian, dan membebani keuangan pemerintah daerah.

Kinerja BUMD erat kaitannya dengan salah satu faktor produksi yaitu sumber daya manusia. Simanjuntak P. (1985), menerangkan pentingnya sumber daya manusia dalam terhadap kinerja atau produktivitas perusahaan. Secara eksplisit dinyatakan bahwa produktivitas merupakan pemanfaatan sumber daya untuk menghasilkan barang dan jasa yang terdiri dari berbagai faktor seperti tenaga kerja, tanah dan modal, peralatan, teknologi dan lainnya. Diantara faktor-faktor tersebut, sumber daya manusia merupakan faktor yang sangat penting, karena alat dan teknologi pada hakekatnya merupakan hasil karya manusia. Produktivitas sumber daya manusia sendiri berhubungan dengan supra sarana, lingkungan kerja kesejahteraan, pendidikan, etos

kerja, motivasi kerja dan sikap mental. Dalam kaitan dengan BUMD, kinerja yang rendah sering dihubungkan dengan kurangnya kualitas sumber daya manusia. Oleh sebab itu, diperlukan upaya untuk perbaikan sumber daya manusia baik mulai perekrutan sampai pada pemeliharannya.

Selama ini, kinerja BUMD dinilai masih rendah karena sumbangan BUMD terhadap keuangan daerah sangat rendah dan banyak diantaranya yang merugi. Berdasarkan laporan Departemen Dalam Negeri pada Direktorat Pembangunan Daerah (2001) bahwa rata-rata kontribusi BUMD terhadap total pendapatan dalam APBD kabupaten dan kota hanya sebesar 2,60%. Rendahnya kontribusi tersebut karena bagian laba yang diserahkan kepada pemerintah daerah kecil sekali, dan pada umumnya selalu mengalami kerugian terutama Perusahaan Daerah Air Minum. Terdapat beberapa penyebab rendahnya kinerja perusahaan daerah yaitu 1) barang dan jasa yang dihasilkan tidak cocok untuk dikelola sebagai perusahaan karena tidak memenuhi salah satu syarat di atas, 2) potensi pasarnya terlalu kecil sehingga swasta tidak mau menyediakan barang/jasa tersebut bila ini dilakukan oleh perusahaan daerah sudah pasti rugi, 3) manajemen tidak dikelola secara profesional, 4) Kesenjangan antara tujuan mencari laba dengan memberikan pelayanan dengan biaya serendah-rendahnya, dan 5) adanya campur tangan birokrasi dan politik terhadap perusahaan daerah (Devas, 1989).

Tantangan BUMD semakin besar dengan adanya kebijakan liberalisasi perdagangan yang terjadi saat ini. Liberalisasi salah satunya ditandai dengan penurunan atau bahkan penghapusan hambatan perdagangan berupa tarif maupun nontarif. Liberalisasi sering diartikan sebagai semakin terbukanya perekonomian suatu negara. Kebijakan liberalisasi adalah kebijakan perdagangan yang diambil suatu negara yang mencerminkan pergerakan ke arah yang lebih netral, liberal atau terbuka. Suatu kebijakan dianggap menjalankan kebijakan liberalisasi bila tingkat intervensi secara keseluruhan semakin berkurang. Selain itu kebijakan yang liberal juga dapat ditandai melalui semakin pentingnya peranan perdagangan dalam perekonomian. Kebijakan liberalisasi dapat tercapai melalui beberapa cara seperti pengurangan hambatan-hambatan dalam perdagangan atau pemberlakuan subsidi ekspor (Santos-Paulino, 2005 dalam Nongsina S.F dan Hutabarat P.M, 2007). Kebijakan liberalisasi membuat perusahaan daerah tidak bisa menjadi pemain tunggal dalam menjalankan usaha-usaha yang selama ini dikelola. Dampak dari kebijakan ini akan memacu pertumbuhan perusahaan-perusahaan baru yang bergerak dalam sektor yang sama dengan BUMD. Hal ini tentunya menjadi tantangan bagi BUMD untuk bisa bersaing dan meningkatkan kinerjanya.

Cukup banyak masalah yang dihadapi oleh BUMD seperti modal, dan posisi BUMD dalam pemerintahan. Pada dasarnya BUMN dan BUMD merupakan bagian dari keuangan negara (berdasarkan UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara), tetapi dalam prakteknya posisi BUMD berbeda dengan BUMN. Dari aspek pemerintahan, BUMD diperlakukan sama dengan institusi pemerintah, padahal BUMD bukanlah institusi pemerintah. Implikasinya, berbagai kewajiban yang melekat pada

pemerintah, melekat pula pada BUMD seperti BUMD masih harus mengikuti ketentuan pengadaan barang yang diberlakukan di pemerintahan, yang semestinya tidak perlu karena BUMD adalah perusahaan. Tidak adanya *equal treatment* bagi BUMD sebagai perusahaan yang dituntut harus laba, menyebabkan BUMD tidak dapat bersaing secara seimbang dengan perusahaan swasta yang lebih profesional (Sunarsip, 2009).

Dari aspek lain, paradigma pengelolaan BUMD dengan pendekatan yang bersifat birokrasi ternyata tidak mampu mencapai tujuan, sehingga diperlukan perubahan paradigma dalam pengelolaan BUMD dengan optimal. Sucherly (2001) menyatakan dalam paradigma baru tersebut pemerintah daerah harus sudah mengubah paradigma dari mengandalkan sumber daya alam dan peraturan daerah kepada kekayaan daerah dan sumber daya manusia aparatur daerah. Dalam *resources base* di mana pemerintah daerah melakukan eksploitasi sumber daya alam yang ada di daerah melalui pembuatan peraturan daerah. Sedangkan pada *market base* mengandalkan kekayaan daerah dan aparatur daerah sebagai modal dasar. Konsep *market base* diterapkan terlebih dahulu pada BUMD sebagai uji coba sebelum diimplementasikan pada pemerintah daerah. Tulisan ini dimaksudkan untuk membahas salah satu aspek yang perlu diperhatikan dalam pengelolaan BUMD yaitu sumber daya manusia mulai dari pengadaan sampai pada pemeliharannya.

## 2. PERKEMBANGAN DAN KINERJA BUMD

Badan Usaha Milik Daerah didirikan atas dasar UU No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Fungsi dan peran yang dibebankan kepada BUMD utamanya adalah (a) melaksanakan kebijakan pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan daerah, (b) pemupukan dana bagi pembiayaan pembangunan daerah, (c) mendorong peran serta masyarakat dalam bidang usaha, (d) memenuhi kebutuhan barang dan jasa bagi kepentingan publik, dan (e) menjadi perintis kegiatan dan usaha yang tidak diminati oleh swasta. Oleh sebab itu, pendirian BUMD tidak semata untuk mencari keuntungan yang dapat digunakan untuk sumber penerimaan daerah, tetapi juga mengandung misi pelayanan pada masyarakat luas.

Jumlah BUMD yang didirikan di Indonesia berkembang cukup pesat yaitu dari 122 unit pada pembangunan lima tahunan I menjadi 651 unit pada tahun 1996. Unit usaha yang didirikan ini memiliki dua sasaran utama yaitu yaitu perusahaan yang didirikan untuk melayani kepentingan umum dan perusahaan daerah yang ditujukan untuk peningkatan penerimaan daerah (PAD). Usaha-usaha yang ditangani perusahaan daerah adalah jasa keuangan dan perbankan, air bersih dan berbagai jasa dan usaha produktif lain di sektor industri, perdagangan dan perhotelan, pertanian, perparkiran dan percetakan. Jumlah BUMD yang berkembang cukup pesat tersebut ternyata tidak diikuti dengan peningkatan kualitas yang ditunjukkan oleh rendahnya sumbangan BUMD terhadap penerimaan daerah.

Kinerja BUMD salah satunya dapat dilihat dari sumbangan BUMD terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD), mengingat salah satu sumber PAD adalah BUMD. Selama ini sumbangan BUMD terhadap PAD di daerah masih kecil, sehingga kinerjanya belum memuaskan. Sebagian besar BUMD bahkan mengalami kerugian dan hanya membebani anggaran di daerah. Studi yang dilakukan oleh Ahmad Sofwani, dan kawan-kawan tentang mobilisasi sumber-sumber pendapatan asli daerah dalam rangka pembangunan daerah di Kabupaten Muara Enim menunjukkan sumbangan BUMD terhadap PAD yang masih kecil. Hal ini dikaitkan dengan pengelolaan BUMD yang tidak profesional karena SDM pengelola tidak memiliki kemampuan profesional sebagai pengelola perusahaan yang berorientasi pada keuntungan. Oleh sebab itu, banyak BUMD yang mengalami kerugian dan hanya menjadi beban pemerintah kabupaten.

Fakta di daerah lain menunjukkan pada tahun 2009, tiga BUMD di Jawa Timur juga gagal memberikan kontribusi kepada PAD di daerah karena mengalami kerugian. Tiga BUMD yang gagal memberi kontribusi PAD salah satunya telah mendapatkan target PAD 1 miliar rupiah, tetapi tahun 2008 tidak dapat memberikan kontribusi ke PAD karena merugi 1,397 miliar rupiah ([http://Apindonesia.com/new/index2.php?option=com\\_content&do](http://Apindonesia.com/new/index2.php?option=com_content&do)). Sedangkan beberapa BUMD di Jawa Barat juga akan direvitalisasi karena mengalami kerugian. Beberapa pilihan untuk BUMD yang tidak sehat di Jawa Barat tersebut adalah merger, restrukturisasi dan pembubaran. Permasalahan utama berkaitan dengan BUMD di kedua provinsi tersebut adalah sumber daya manusia yang tidak berkompeten untuk mengelola BUMD. Pada tahun 2009 pemerintah daerah Jabar juga mengalokasikan anggaran sekitar 900 juta rupiah untuk pembinaan BUMD terutama untuk mengembangkan dan meningkatkan manajemen internal perusahaan seperti pelatihan SDM (Harian Pikiran Rakyat, 2009)

Berkaitan dengan rendahnya kinerja BUMD Sedarmayanti (1998) menjelaskan bahwa Badan Usaha Milik Negara/Daerah di Indonesia selama ini disadari masih banyak kelemahan, baik dalam pengelolaan manajemen maupun kinerja keuangan. Salah satunya disebabkan oleh fungsi sosial yang lebih dominan dibanding pemupukan keuntungan. Akibatnya terjadilah dualisme kepentingan dalam pengambilan keputusan manajemen. Untuk itu, dipandang perlu adanya program restrukturisasi perusahaan, baik dengan memanfaatkan metode privatisasi, atau sebagaimana yang diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan No. 740/KMK.00/1989. Hal ini dimaksudkan untuk menghilangkan batasan birokratis dalam perusahaan, sehingga dapat memacu kreativitasnya untuk mewujudkan efisiensi dan produktifitas secara optimal.

Data dari Departemen Dalam Negeri (2002) menunjukkan bahwa di seluruh Indonesia ada sebanyak 1.174 buah perusahaan daerah, dari jumlah tersebut sebanyak 294 buah adalah Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Kontribusi perusahaan-perusahaan daerah tersebut untuk kabupaten dan kota di seluruh Indonesia tahun 1998 sebesar 2,48%, tahun 1995 sebesar 2,65% dan tahun 2000 sebesar 2,68%. Jadi dirata-rata kontribusi perusahaan daerah sebesar 2,60% dari total pendapatan daerah dalam APBD.

Hasil studi Landiyanto (2005), tentang Kinerja Keuangan dan Strategi Pembangunan Kota di Era Otonomi Daerah di Kota Surabaya menunjukkan persentase laba BUMD terhadap PAD berada pada kisaran 2%–6,75%. Secara nominal laba BUMD di Kota Surabaya mengalami perkembangan yang fluktuatif. Pada tahun 1998 laba BUMD mencapai 2,4 miliar rupiah kemudian meningkat menjadi 8,8 miliar rupiah pada tahun 2000 dan menurun menjadi 6,02 miliar rupiah pada tahun 2001. Pada tahun 2002 laba tersebut kembali meningkat menjadi 11,39 miliar rupiah. Persentase laba BUMD terhadap PAD juga bersifat fluktuatif, namun secara umum sumbangan BUMD terhadap PAD masih di bawah 10% (Tabel 1). Pada umumnya sumbangan BUMD terhadap PAD tersebut masih perlu ditingkatkan dengan cara peningkatan kualitas sumber daya manusia.

**Tabel 1.** Realiasi PAD di Surabaya dan Laba BUMD di Surabaya Tahun 1998–2002 (jutaan rupiah)

Uraian	1998	1999	2000	2001	2002
PAD	122.055.376	138.684.846	131.115.000	207.993.327	277.863.171
Laba BUMD	2.472.392	7.921.410	8.859.654	6.022.088	11.392.404
Persentase terhadap PAD	2,02	5,71	6,75	2,89	4,10

Sumber : Landiyanto, E. A., (2005)

Sumbangan BUMD terhadap PAD yang hampir sama terdapat pada seluruh provinsi dan kabupaten di Indonesia. Hasil penjumlahan bagian laba perusahaan daerah dari tahun 1997/1998–2000 menunjukkan total bagian laba bersih provinsi mencapai 362,33 miliar rupiah atau 2,33% dari PAD provinsi, sedangkan total sumbangan BUMD terhadap PAD di tingkat kabupaten mencapai 2,77 persen. Laba perusahaan daerah tertinggi terdapat di DKI Jakarta yaitu sekitar 41,3 miliar rupiah sedangkan terendah terdapat di Lampung (0,29 miliar rupiah).

Tingginya laba perusahaan daerah di Jakarta dapat dipahami karena Jakarta merupakan Ibukota Negara yang memiliki perusahaan daerah yang menguntungkan. Perusahaan di daerah ini sudah banyak yang dapat digolongkan sebagai perusahaan menengah dan besar yang memiliki keuntungan cukup tinggi. Berbeda halnya dengan perusahaan di provinsi lain yang sebagian besar termasuk dalam golongan perusahaan kecil menengah, sehingga keuntungan yang didapat sangat kecil. Selain itu masih banyak perusahaan yang didirikan dengan maksud utama untuk pelayanan kepada publik sehingga perusahaan tersebut tidak mengalami keuntungan tetapi justru menambah beban bagi anggaran di daerah. Dilihat dari proporsinya terhadap PAD, proporsi tertinggi terdapat di Provinsi Sulawesi Tenggara (14,14%), sedangkan terendah terdapat di Jawa Timur (0,07%).

**Tabel 2.** PAD dan Bagian Laba Perusahaan Daerah Provinsi Tahun 1996/1997 (jutaan rupiah)

No	Propinsi	PAD	Laba perusahaan daerah	Persentase (%)
1	Sumbar	60.360,92	1.694,72	2,81
2	Nusa Tenggara Barat	26.107,74	110.9,00	4,25
3	Kalimantan Tengah	15.101,88	522,67	3,46
	Kalimantan Selatan	50.997,79	4.301,15	8,43
4	DKI Jakarta	1.787.376,00	41.366,19	2,31
5	Sulawesi Tenggara	12.703,61	1.796,69	14,14
	Total	4.318.929,00	78.968,03	1,83

Sumber : Kamaluddin R. (2000)

Kamaluddin R. (2000), menunjukkan jumlah BUMD di Indonesia mengalami peningkatan sejak awal Pelita I. Namun penambahan kuantitas secara umum belum disertai dengan peningkatan kinerja BUMD. Hal ini dapat dilihat dari masih banyaknya permasalahan dan hambatan yang dihadapi oleh BUMD, rendahnya kontribusi laba BUMD terhadap keuangan pemerintah daerah, serta relatif buruknya kondisi keuangan BUMD pada umumnya. Secara faktual pada tahun 1997 dari BUMD yang ada sekitar 45,5% menghasilkan laba, sedangkan 54,5% merugi.

Berkaitan dengan rendahnya kinerja BUMD selama ini secara eksplisit ia menyarankan pendirian dan pembangunan BUMD yang baru dimasa mendatang harus memperhatikan beberapa aspek yaitu (1) studi kelayakan usaha yang dilakukan secara teliti sehingga menghasilkan produk barang dan jasa yang mempunyai prospek sangat menguntungkan, (2) meningkatkan kerjasama dengan usaha sejenis atau yang bersifat keterkaitan dalam rangka meningkatkan daya saing bersama di pasar domestik dan internasional, (3) penerapan kelembagaan dan organisasi usaha dengan tenaga terdidik dan terlatih yang dijiwai semangat kewirausahaan, (4) mengembangkan dan menerapkan fungsi-fungsi manajemen dalam organisasi perusahaan daerah, dan (5) memberikan kewenangan yang lebih luas kepada BUMD dari pimpinan daerah sehingga direksinya dapat lebih leluasa dalam melaksanakan kepemimpinan dan operasionalisasi perusahaan.

### **3. SUMBER DAYA MANUSIA DALAM BUMD**

Sumber daya manusia dapat diartikan sebagai orang atau penduduk dengan keseluruhan pengetahuan, kecakapan, perilaku dan kemampuan nyata ataupun potensi yang dapat digunakan untuk pembangunan sosial ekonomi masyarakat. Aturan mengenai sumber daya manusia di BUMD secara eksplisit terdapat pada pasal 26 UU No 5 Tahun 1962 tentang Kepegawaian dari perusahaan daerah yaitu (1) kedudukan hukum,

gaji, pensiun dan sokongan serta penghasilan lain dari Direksi dan pegawai/pekerja Perusahaan Daerah diatur dengan Peraturan Daerah yang berlaku setelah mendapat pengesahan instansi atasan dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan pokok peraturan gaji daerah yang berlaku, dan (2) direksi mengangkat dan memperhentikan pegawai/pekerja Perusahaan Daerah menurut peraturan kepegawaian yang disetujui oleh kepala daerah/pemegang saham berdasarkan peraturan pokok kepegawaian perusahaan daerah dimaksudkan pada ayat (1). Pada pasal-pasal sebelumnya juga dibahas mengenai pengangkatan, tugas-tugas/wewenang dan pemberhentian direksi dari BUMD.

Direksi merupakan bagian dasar dari keberhasilan perusahaan daerah, karena setelah disahkan menjadi direksi mereka akan memegang kendali perusahaan daerah. Berhasil tidaknya suatu perusahaan daerah sangat ditentukan oleh kapasitas direksi yang telah ditetapkan. Kesalahan dalam penentuan direksi akan berdampak negatif pada perusahaan, yang ditandai dengan tidak tercapainya tujuan perusahaan. Oleh sebab itu, penentuan direksi perlu dilakukan secara professional dan terhindar dari kepentingan politik maupun golongan tertentu. Selama ini banyak direksi perusahaan daerah yang berasal dari PNS maupun di luar PNS. Sebagaimana direksi yang berasal dari PNS ada yang berhasil menjalankan tugasnya, tetapi ada juga yang tidak berhasil menjalankan tugasnya. Demikian pula halnya dengan direksi yang berasal dari luar PNS. Oleh sebab itu, yang terpenting dalam penentuan direksi bukan terletak pada statusnya tetapi pada kompetensi atau kemampuan dalam mengelola perusahaan.

Hasil penelitian Saifulah Asep (2009), menunjukkan adanya perbedaan utama profil direksi di BUMN berbentuk PT dan perusahaan daerah. Perseroan Terbatas memiliki jajaran direksi yang berasal dari professional dan tidak terkait dengan birokrasi. Sementara di Perusahaan Daerah jajaran direksi dapat berasal dari birokrasi misalnya pada kasus PDAM, Direktur Utamanya berasal dari PNS. Begitu juga untuk jajaran posisi manajerial, pada BUMD masih terdapat yang posisinya dijabat oleh PNS aktif dan umumnya terdapat pada PDAM. Perbedaan mendasar dalam pengelolaan SDM antara Perseroan Terbatas dengan Perusahaan Daerah adalah perseroan terbatas lebih bersandar pada anggaran dasar perusahaan dan pengaturan teknisnya diatur dalam peraturan perusahaan. Begitu juga pada perusahaan daerah pengelolaan SDM diatur dalam peraturan internal perusahaan, sedangkan khusus Perusahaan Daerah yang berbentuk PDAM banyak bersandar pada peraturan Menteri Dalam Negeri. Pengaturan SDM untuk Perusahaan Daerah masih mengacu kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri dan Departemen Teknis terkait. Status Perusahaan Daerah yang memiliki peraturan yang jelas untuk pengelolaan SDM-nya adalah untuk PDAM, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum. Sedikit sekali Badan Usaha Milik Daerah yang sudah mempraktekkan *good corporate governance*.

Kasus lain terjadi di BUMD Tirta Pakuan Bogor yang merupakan salah satu BUMD tertua milik Pemerintah Kota Bogor. PDAM Tirta Pakuan telah menerapkan kebijakan pemeliharaan karyawan pada seluruh karyawannya. Metode yang dilakukan oleh PDAM Tirta Pakuan mendekati metode yang dibuat oleh Hasibuan dengan beberapa inovasi dan penyesuaian. PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor melakukan pemeliharaan karyawan pada unsur (1) komunikasi; (2) gaji, tunjangan, dan insentif; (3) program kesejahteraan karyawan; (4) keselamatan dan kesehatan kerja. Hal ini terungkap pada penelitian yang dilakukan oleh Lispriani (2005) yang meneliti hubungan pelaksanaan pemeliharaan karyawan dengan partisipasi kerja karyawan.

1) Komunikasi

Komunikasi yang digunakan adalah kontak tatap muka dan pertemuan, seperti catat monitor, ikatan karyawati, *coffe morning*, apel pagi, telepon dan pengeras suara yang tersambung ke seluruh ruangan, poster, laporan bulanan dan laporan tahunan, serta surat disposisi.

2) Gaji, tunjangan, dan insentif

a. Gaji bulanan rutin terdiri dari gaji pokok dan tunjangan keluarga. Tunjangan keluarga terdiri dari tunjangan istri/suami sebesar 10% dari gaji pokok dan tunjangan anak sebesar 5% dari gaji pokok.

b. Tunjangan, yaitu tunjangan kehadiran, tunjangan jabatan, tunjangan perumahan, tunjangan kesehatan, tunjangan cuti tahunan, tunjangan pangan, tunjangan sandang, tunjangan pengganti lembur bagi pemangku jabatan, tunjangan tirta warsa, imbalan kerja, tunjangan kemahalan, premi/tunjangan perusahaan, dan jasa produksi. Tunjangan ini diberikan sesuai dengan prestasi, kinerja, dan posisi setiap karyawan.

c. Insentif

Insentif terdiri dari dua jenis, yaitu insentif positif dan insentif negatif. Insentif positif berupa upah lembur, kenaikan gaji berkala, diklat, kenaikan pangkat, dan penghargaan. Insentif negatif berupa hukuman pelanggaran disiplin ringan, hukuman, pelanggaran disiplin sedang, dan hukuman disiplin berat.

3) Program Kesejahteraan Karyawan

a. Ekonomi/finansial berupa pensiun dan tunjangan hari tua, serta sumbangan kematian, bencana alam, kecelakaan, melahirkan, khitanan, dan pernikahan.

b. Fasilitas berupa perumahan, fasilitas kesehatan, fasilitas keagamaan, fasilitas olahraga, fasilitas kesenian, koperasi, dan kafetaria.

c. Rekreasi, diadakan sesuai waktu yang ditetapkan manajemen

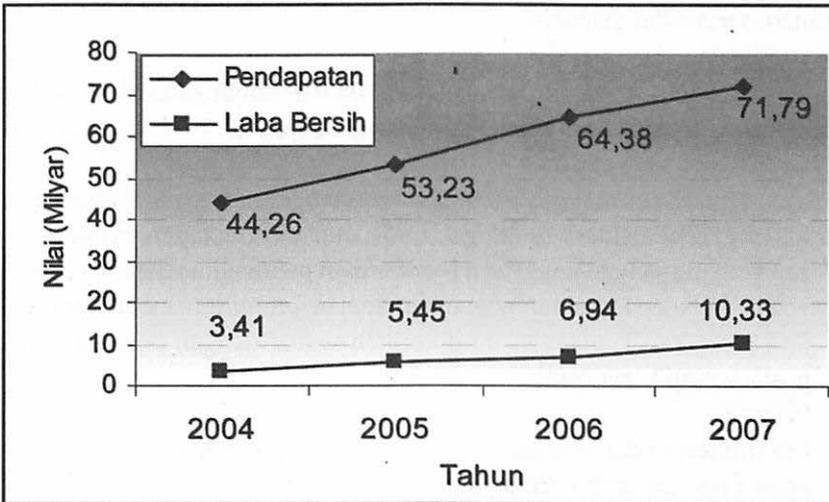
d. Cuti, yaitu cuti tahunan, cuti besar, cuti sakit, cuti bersalin, dan cuti karena alasan penting.

e. Asuransi, yaitu Jamsostek, Asuransi Jiwasraya, Dana Pensiunan Air Minum Seuruh Indonesia (Dapenma).

4) Keselamatan dan Kesehatan Kerja

Program ini berupa pelayanan kesehatan dan fasilitas peralatan keselamatan untuk petugas lapang/produksi, seperti rompi, helm, sarung tangan, kaca mata, jas hujan, dan pemadam kebakaran.

Penelitian yang dilakukan Lispriani (2005) menunjukkan adanya hubungan yang kuat antara pelaksanaan pemeliharaan karyawan yang dilakukan perusahaan dengan partisipasi kerja karyawan. Partisipasi kerja karyawan semakin meningkat setelah diadakannya pemeliharaan karyawan ini. Untuk membuktikan apakah hal ini berpengaruh pada peningkatan kinerja perusahaan dan pencapaian tujuan perusahaan bisa dilakukan dengan analisis sederhana dengan melihat perkembangan laba rugi perusahaan.



Grafik 1. Perkembangan pendapatan dan laba bersih PDAM Tirta Ayu, Kota Bogor Tahun 2004-2007

Sumber: [www.pdamkotabogor.go.id](http://www.pdamkotabogor.go.id)

Pendapatan dan laba bersih PDAM Tirta Pakuan Bogor, mengalami peningkatan setelah diadakannya kebijakan pemeliharaan karyawan. Pendapatan perusahaan meningkat dari 44,26 miliar rupiah pada tahun 2004 menjadi 71,79 miliar rupiah pada tahun 2007. Sementara itu, laba bersih perusahaan meningkat dari 3,41 miliar rupiah pada tahun 2004 menjadi 10,33 miliar rupiah pada tahun 2007 (Grafik 1). Hal ini dikaitkan dengan kebijakan pemeliharaan karyawan mempunyai dampak positif terhadap peningkatan kinerja perusahaan dan bisa memenuhi tujuan utama BUMD. Oleh karena

itu, BUMD perlu melakukan kebijakan serupa agar kinerja perusahaannya meningkat. Dengan kenyataan ini, program pemeliharaan karyawan terbukti dapat meningkatkan kinerja perusahaan.

Fakta empirik menunjukkan pentingnya hubungan sumber daya manusia dengan kinerja BUMD. Oleh sebab itu, berbagai aspek sumber daya manusia perlu mendapat perhatian dan secara eksplisit diatur dalam aturan perundangan tentang BUMD tersebut. Hal yang perlu diperhatikan dalam pengelolaan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan perusahaan adalah lima fungsi operasional dari manajemen sumber daya manusia. Pertama, fungsi pengadaan yaitu proses penarikan, seleksi, penempatan, orientasi dan induksi untuk mendapatkan karyawan yang sesuai dengan kebutuhan perusahaan. Kedua, fungsi pengembangan yaitu proses peningkatan ketrampilan teknis, teoritis, konseptual dan moral karyawan melalui pendidikan dan pelatihan. Ketiga fungsi kompensasi, yaitu pemberian balas jasa langsung dan tidak langsung berbentuk uang atau barang kepada karyawan sebagai imbal jasa yang diberikannya kepada perusahaan. Keempat, fungsi pengintegrasian yaitu kegiatan untuk mempersatukan kepentingan perusahaan dan kebutuhan karyawan, sehingga tercipta kerjasama yang serasi dan saling menguntungkan. Kelima, fungsi pemeliharaan yaitu kegiatan untuk memelihara atau meningkatkan kondisi fisik, mental, dan loyalitas karyawan agar tercipta hubungan jangka panjang yang harmonis.

### **Fungsi Pengadaan**

Pengadaan merupakan proses penarikan, seleksi, dan penempatan untuk mendapatkan tenaga kerja yang secara efektif dan efisien mampu mendukung tercapainya tujuan perusahaan. Pengadaan tenaga kerja menjadi faktor kunci untuk keberhasilan perusahaan. Jika tenaga kerja yang direkrut berkompeten dan sesuai dengan jumlah yang dibutuhkan, maka tujuan perusahaan lebih mudah tercapai dan jika tidak berkompeten tujuan perusahaan sulit tercapai. Pengadaan tenaga kerja perlu memperhatikan analisis jabatan (*job analysis*), uraian pekerjaan (*job description*), spesifikasi pekerjaan, persyaratan pekerjaan, dan evaluasi pekerjaan. Perekrutan tenaga kerja hendaknya dilakukan secara benar sehingga didapatkan pekerja sesuai dengan kompetensi yang diinginkan. Bila perlu, pemerintah dapat bekerja sama dengan lembaga-lembaga tertentu untuk pengadaan tenaga kerja yang dibutuhkan (Flippo B. Edwin, 1992).

Salah satu hal yang perlu diperhatikan dalam perekrutan tenaga kerja adalah prinsip transparansi, sehingga didapat direksi maupun karyawan yang dapat mengembangkan BUMD. Dalam hal ini Bismar Nasution, (2003) menyatakan prinsip keterbukaan diperlukan dalam rangka *good corporate governance*, sehingga pelaku BUMD dan BUMN harus memahami prinsip tersebut. Secara substansial ketidakefisienan yang lebih besar dalam perusahaan akan terjadi tanpa sistem

keterbukaan, karena biaya sosial yang berlebih akan dikeluarkan investor untuk mengejar laba perusahaan. Pengadaan tenaga kerja khususnya ditingkat direksi BUMD masih perlu lebih transparan, sehingga penunjukkan seseorang untuk menjadi direksi tidak berdasar pada kepentingan politik dari penguasa yang dapat menjadi awal dari kegagalan pengelolaan BUMD.

Prabowo Soenirman (2003), menerangkan bahwa dalam menjalankan bisnis, suatu BUMD sangat memerlukan sumber daya yang profesional. Tetapi kenyataannya masih banyak BUMD yang sebagian pengawainya mantan birokrat. Hal ini sangat mempengaruhi kinerja BUMD tersebut. Agar BUMD menjadi sebuah bisnis yang mampu bersaing dan menghasilkan keunggulan, baik *comparative advance* maupun *competitor advance*, maka kompetensi pemimpin menjadi bagian yang perlu diperhatikan, sehingga BUMD tetap eksis dan dapat bersaing di era globalisasi. Berdasarkan Undang-Undang No. 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (PT), BUMD harus sudah menjadi Perseroan Terbatas, tetapi kenyataannya pengelolaan BUMD masih merupakan lembaga birokrasi. Hal ini mengakibatkan terjadinya alur yang panjang dalam mengambil keputusan yang berdampak pada kehilangan kesempatan/peluang bisnis. Gerak usaha BUMD juga sangat terbatas dan masih banyak intervensi dari pemerintah. Sebagai contoh BUMD selalu dihadapkan dengan pemeriksaan seperti BPKP dan BPK yang rutin setiap 3 atau 5 bulan sekali dan inspektorat (Bawasda) yang rutin setiap akhir tahun. Hal ini yang menyebabkan banyak waktu yang tersita untuk melayani tim pemeriksaan tersebut, sehingga banyak pekerjaan yang tidak selesai tepat waktu.

Selain itu, pengelolaan BUMD selama ini masih cenderung bersifat birokratis, sehingga kurang profesional. Tjahya Supriatna (2002) dalam Umi Narimawati dan Hasbullah Hasan (2009), menjelaskan orang yang menjalankan BUMD menganut bisnis birokrasi, karena direksi dan mayoritas karyawan berasal dari PNS Pemerintah Daerah. Akibatnya dalam banyak kasus pihak manajemen Perusahaan Daerah kurang profesional untuk merubah pola birokrasi yang ada dalam Perusahaan Daerah.

## **Fungsi Pengembangan**

Flippo B. Edwin (1992), fungsi pengembangan merupakan proses peningkatan ketrampilan teknis, teoritis, konseptual dan moral karyawan melalui pendidikan dan pelatihan. Pengembangan sering diartikan sebagai pelatihan, meskipun sebenarnya pengembangan dapat mencakup proses belajar yang terjadi dalam berbagai cara, lingkungan sosial, hubungan dan pembicaraan. Tujuan pelatihan karyawan adalah untuk kesesuaian antara persyaratan yang diperlukan oleh suatu pekerjaan dengan ketrampilan serta kompetensi karyawan. Proses pengembangan terdiri atas tindakan memutuskan kompetensi, ketrampilan atau pengetahuan yang perlu dikembangkan dan bagaimana mencapainya. Pendidikan diartikan sebagai proses persiapan individu-

individu untuk memikul tanggung jawab yang berbeda atau lebih tinggi didalam organisasi, biasanya berkaitan dengan peningkatan kemampuan intelektual atau emosional yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan yang lebih baik.

Pelatihan merupakan proses membantu para tenaga kerja untuk memperoleh efektivitas dalam pekerjaan mereka yang sekarang atau yang akan datang melalui pengembangan kebiasaan tentang pikiran, kecakapan, pengetahuan dan sikap yang layak. Dalam pengertian lain pelatihan adalah serangkaian aktivitas yang diprogram untuk meningkatkan keahlian-keahlian, pengalaman, pengetahuan, atau pembahasan sikap individu. Di dalam pelatihan ini juga merupakan penciptaan suatu lingkungan dimana karyawan dapat memperoleh dan mempelajari sikap, kemampuan, keahlian, pengetahuan dan perilaku spesifik yang berkaitan dengan pekerjaan atau performansi kerja (A. Fikri Jahrie dan S. Hariyanto, 1999).

Lebih lanjut diterangkan bahwa latihan adalah kegiatan untuk memperbaiki kemampuan karyawan dengan cara meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan operasional dalam menjalankan suatu pekerjaan. Sedangkan pendidikan merupakan kegiatan untuk memperbaiki kemampuan karyawan dengan cara meningkatkan pengetahuan dan pengertian tentang pengetahuan umumnya. Pelatihan bukanlah kegiatan yang berdiri sendiri. Pelatihan berfungsi untuk mengisi kekurangan pengetahuan dan ketrampilan yang diperlukan untuk mampu melakukan pekerjaan dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Prinsip belajar meliputi lima hal, yaitu partisipasi, repetisi, relevansi, simulasi dan umpan balik. Program-program pelatihan dirancang untuk meningkatkan kinerja. Pelaksanaan program pelatihan ini menurut Handoko (1994) dapat dilakukan dengan menggunakan berbagai metode yang memenuhi faktor-faktor efektivitas biaya, isi program yang dikehendaki, kelayakan fasilitas yang tersedia, preferensi dan kemampuan peserta, prinsip-prinsip belajar.

## **Fungsi Kompensasi**

Ehrenberg, Ronald G. dan Smith Robert, S. (1996), menyatakan bahwa kompensasi adalah apa yang seorang pekerja terima sebagai balasan terhadap pekerjaan yang telah dilakukannya. Baik upah perjam maupun gaji berkala yang biasanya didesain dikelola oleh bagian pengupahan. Kompensasi merupakan balas jasa atau imbalan yang diberikan perusahaan kepada tenaga kerja atas apa yang telah mereka lakukan terhadap perusahaan. Kompensasi dihubungkan dengan tujuan dan strategi perusahaan. Kompensasi juga didasarkan pada keseimbangan antara keuntungan perusahaan dengan biaya perusahaan serta harapan dari karyawan. Kompensasi dapat berupa kompensasi intrinsik dan kompensasi ekstrinsik. Intrinsik antara lain pujian kepada karyawan yang telah menyelesaikan pekerjaan tertentu dengan hasil yang sesuai dengan target yang telah ditentukan. Kompensasi mempunyai dua komponen yaitu pembayaran keuangan secara langsung berupa gaji pokok (upah/gaji) dan gaji variabel (bonus, intensif, dan

kepemilikan saham) dan pembayaran tidak langsung seperti tunjangan (asuransi kesehatan, pensiun, dan liburan/cuti)

Kompensasi mengandung tujuan-tujuan seperti memperoleh personalia yang bagus, memikat karyawan dan menahan karyawan yang kompeten, menjamin keadilan, menghargai perilaku dan mendorong produktivitas kerja, memenuhi peraturan-peraturan legal, mendorong tercapainya tujuan organisasi/perusahaan. Pekerja pada dasarnya menginginkan kompensasi yang layak agar dapat memenuhi kebutuhan rumah tangganya. Kelayakan hidup pekerja dapat mendorong mereka bekerja dengan sebaik-baiknya sehingga mencapai produktivitas yang tinggi.

Beberapa hal yang dapat mempengaruhi kompensasi adalah penawaran dan permintaan tenaga kerja, kemampuan dan kesediaan perusahaan, produktivitas kerja, posisi dan jabatan, pendidikan dan pengalaman, serta jenis dan sifat pekerjaan. Pemberian kompensasi harus memperhitungkan keadilan dan kelayakan bagi karyawan. Keadilan terkait dengan pengorbanan *input* dan *output*. Semakin tinggi pengorbanan semakin tinggi penghasilan yang diharapkan. Pengertian layak berkaitan dengan standar hidup seperti halnya kebutuhan hidup minimum. Kelayakan juga dapat dilihat dengan membandingkan kondisi pengupahan di perusahaan lain (Hasibuan, 1995).

### **Fungsi Pengintegrasian**

Pengintegrasian adalah kegiatan menyatukan keinginan karyawan dan kepentingan perusahaan agar tercipta kerja sama yang memberikan kepuasan. Pengintegrasian dilakukan melalui hubungan antar manusia, motivasi, kepemimpinan, kesepakatan kerja bersama dan *collective bargaining*. Tujuan pengintegrasian adalah memanfaatkan karyawan agar mereka bersedia bekerja keras dan berpartisipasi dalam menunjang tercapainya tujuan perusahaan serta terpenuhinya kebutuhan karyawan. Prinsip pengintegrasian adalah menciptakan kerjasama yang baik dan saling menguntungkan (Flippo B. Edwin, 1992).

### **Fungsi Pemeliharaan Karyawan**

Pemeliharaan karyawan merupakan kegiatan untuk memelihara atau meningkatkan kondisi fisik, mental, dan loyalitas karyawan agar tercipta hubungan jangka panjang yang harmonis. Jika pemeliharaan karyawan kurang diperhatikan, semangat kerja, sikap dan loyalitas karyawan akan menurun. Secara umum pemeliharaan karyawan bertujuan untuk meningkatkan produktivitas kerja karyawan, meningkatkan disiplin dan menurunkan absensi karyawan, meningkatkan loyalitas, memberikan ketenangan, keamanan dan kesehatan, meningkatkan kesejahteraan,

memperbaiki kondisi fisik, mental, dan sikap karyawan, mengurangi konflik dan menciptakan suasana yang harmonis, dan mengefektifkan pengadaan karyawan.

Menurut Siagian (2006), pemeliharaan hubungan dengan karyawan yang kontinyu dan serasi dalam setiap organisasi merupakan hal yang sangat penting. Menurut Djati dan Khusaini (2004), karyawan akan memiliki komitmen terhadap perusahaan sehingga mereka akan memiliki kesetiaan pada perusahaan, kemauan bekerja keras, dan kebanggaan pada perusahaan. Selanjutnya Hasibuan (2003), menerangkan pemeliharaan karyawan bertujuan untuk meningkatkan produktivitas kerja karyawan; meningkatkan disiplin dan menurunkan absensi karyawan; meningkatkan loyalitas dan menurunkan *turnover* karyawan; memberikan ketenangan, keamanan, dan kesehatan karyawan; meningkatkan kesejahteraan karyawan dan keluarganya; memperbaiki kondisi fisik, mental, dan sikap karyawan; serta mengurangi konflik dan menciptakan suasana yang harmonis. Apabila tujuan-tujuan tersebut tercapai, tujuan utama perusahaan pun akan tercapai dengan mudah.

Beberapa cara yang dapat dilakukan untuk pemeliharaan karyawan adalah melalui komunikasi, insentif, program kesejahteraan serta program keselamatan dan kesehatan kerja (K3). Hasibuan (2003) menuliskan pemeliharaan karyawan bisa dilakukan pada unsur-unsur, seperti komunikasi, insentif, kesejahteraan karyawan, keselamatan dan kesehatan kerja, serta hubungan industrial pancasila. Kemudian, Siagian (2006) menjelaskan tentang hal-hal yang harus diperhatikan dalam pemeliharaan karyawan, seperti motivasi dan kepuasan kerja, penanggulangan stres, konseling dan pengenaan sanksi disipliner; sistem komunikasi; perubahan dan pengembangan organisasi; serta peningkatan mutu hidup kekaryaan para pekerja.

Dijelaskan lebih lanjut oleh Siagian (2006) Komunikasi yang baik harus digunakan dalam setiap penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Komunikasi adalah proses penyampaian informasi, gagasan, fakta, pikiran dan perasaan dari satu orang ke orang lain. Komunikasi menjadi sangat penting karena dapat meningkatkan saling pengertian antar karyawan dan atasan dan meningkatkan koordinasi dari berbagai macam kegiatan/tugas yang berbeda. Komunikasi berfungsi untuk memberi instruksi, memberi keterangan, mempengaruhi dan mengevaluasi. Sementara itu, insentif adalah daya perangsang yang diberikan kepada karyawan tertentu berdasarkan prestasi kerjanya agar karyawan terdorong meningkatkan produktivitas kerjanya. Insentif yang adil dan layak dapat menjadi alat untuk memelihara karyawan. Karyawan merasa mendapat perhatian dan pengakuan terhadap prestasi kerja yang dicapainya, sehingga semangat kerja dan loyalitas karyawan dapat lebih baik. Insentif ada dua macam yaitu insentif positif dan negatif. Insentif positif adalah perangsang dengan memberikan hadiah kepada karyawan yang berprestasi. Insentif negatif adalah daya perangsang dengan memberikan ancaman hukuman bagi karyawan yang prestasi kerjanya di bawah prestasi standar.

Kesejahteraan karyawan merupakan balas jasa pelengkap yang diberikan kepada karyawan dengan pertimbangan tertentu. Kesejahteraan sangat berarti dan bermanfaat untuk memenuhi kebutuhan fisik dan mental karyawan serta keluarganya. Pemberian

kesejahteraan akan menciptakan ketenangan, semangat kerja, dedikasi, disiplin dan loyalitas karyawan terhadap perusahaan. Program kesejahteraan karyawan dapat memperbaiki kondisi fisik dan mental karyawan sehingga produktivitas kerjanya meningkat. Kesejahteraan yang diberikan dapat berupa kesejahteraan ekonomi (pensiun, uang makan, uang transport, tunjangan hari raya, uang pengobatan), fasilitas (pendidikan, cuti, koperasi, kesenian, olah raga), pelayanan (Puskesmas, jemputan karyawan, kredit rumah, bantuan hukum, dll). Hal lain yang perlu diperhatikan adalah keselamatan dan kesehatan kerja akan menciptakan terwujudnya pemeliharaan karyawan sehingga dapat memiliki produktivitas yang tinggi. Kecelakaan kerja akan menimbulkan kerugian bagi karyawan maupun perusahaan karena kemungkinan karyawan terpaksa harus ijin atau tidak bekerja yang secara langsung berpengaruh terhadap *output* perusahaan (Siagian, 2006).

#### 4. PENUTUP

Sumber daya manusia merupakan faktor penting yang berpengaruh terhadap kinerja BUMD di Indonesia. Selama ini terdapat berbagai fakta yang menunjukkan banyaknya BUMD yang merugi sehingga membebani APBD di daerah, tetapi di sisi yang lain ada beberapa BUMD yang sehat dan dapat dijadikan sebagai sumber keuangan daerah. Fakta ini menunjukkan masalah utama pengelolaan BUMD tidak terdapat pada undang-undang yang dijadikan dasar pendiriannya. Oleh sebab itu, upaya peningkatan kinerja perusahaan daerah perlu difokuskan pada faktor di luar undang-undang seperti modal, teknologi dan sumber daya manusia. Peningkatan kualitas sumber daya manusia merupakan salah satu hal yang perlu dilakukan karena selama ini rendahnya kinerja perusahaan daerah banyak dihubungkan dengan rendahnya kualitas sumber daya manusia.

Peningkatan kualitas sumber daya manusia perlu dilakukan melalui berbagai fungsi yaitu pengadaan, pengembangan, kompensasi, pengintegrasian dan pemeliharaan. Jika fungsi-fungsi tersebut dijalankan dengan benar, akan didapat sumber daya manusia yang kompeten yang dapat meningkatkan kinerja BUMD. Sebagaimana dimaklumi bahwa selama ini nuansa kepentingan kelompok masih menjadi alasan kuat dalam penunjukan direksi suatu perusahaan daerah, sehingga direksi dapat dipegang oleh orang yang tidak kompeten. Kesalahan penunjukan direksi merupakan awal dari kegagalan perusahaan tersebut. Direksi dapat saja berasal dari PNS maupun luar PNS yang penting sesuai dengan kompetensi yang diinginkan. Oleh sebab itu, yang perlu dilakukan pertama-tama adalah penentuan kriteria atau kompetensi direksi yang diperlukan tersebut. Undang-undang tentang BUMD sudah sepatutnya diarahkan untuk menjaga agar fungsi-fungsi tersebut dapat berjalan sebagai mestinya. Kebijakan pengembangan BUMD pada dasarnya mencakup kebijakan yang dikeluarkan pemerintah pusat maupun daerah dan kebijakan internal perusahaan. Kebijakan-

kebijakan tersebut perlu dilihat secara komprehensif guna pengembangan BUMD yang selama ini masih banyak yang merugi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Sofwani, Ahmad dkk. Mobilisasi Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam rangka Pembangunan Daerah: Studi di Kabupaten Muara Enim
- Nasution, Bismar. 2003. Aspek Hukum dalam Transparansi Pengelolaan Perusahaan BUMN/ BUMD Sebagai Upaya Memberantas KKN, Disampaikan pada Semiloka Peran Masyarakat (*Stakeholder*) melalui Lembaga Pengawasan Pengelolaan Perusahaan dalam Mendukung Pelaksanaan *Good Corporate Governance* di Sumatra Utara.
- Devas, N. dkk. 1989. Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia. Jakarta: UI Press.
- Direktorat Jenderal PUOD Depdagri. 2002. Program and Financial Planning Analysis Control-Koordinasi. Jakarta.
- Djati dan Khusaini. 2004. Kajian Terhadap Kepuasan Kompensasi, Komitmen Organisasi, dan Prestasi Kerja. (<http://www.wacanamitra.com>)
- Ronald G, Ehrenberg dan Smith Robert, S. 1996. Modern Labor Economics Theory and Public Policy. Sixth edition. United States: Wesley Education Publisher.
- Edwin, Flippo B. 1992. Manajemen Personalia. Jakarta: Erlangga.
- Handoko, T. Hani. 1999. Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia. Edisi ke-2, Yogyakarta: BPFE.
- Hasibuan, M.S.P. 1995. Manajemen Sumber Daya Manusia. Edisi kedelapan. Jakarta: Gunung Agung.
- Hasibuan, M.S.P. 2003. Manajemen Sumber Daya Manusia. Jakarta: Bumi Aksara.
- Jahrie dkk. 1999. Human Resources Manajemen. Jakarta: AIMI.
- Kamaluddin, Rustandi. 2000. Peran dan pemberdayaan BUMD dalam rangka peningkatan perekonomian daerah. Makalah disampaikan pada Rapat Koordinasi Pemberdayaan BUMD. Depdagri dan Otda, Jakarta 4-6 Desember 2000
- Landyanto dan Erlangga Agustino. 2005. Kinerja Keuangan dan Strategi Pembangunan Kota di Era Otonomi Daerah: Studi Kasus Kota Surabaya. Cures Working Paper N0 05/01. Januari 2005.
- Lispriani, R.O. 2005. Hubungan Pelaksanaan Pemeliharaan Karyawan dengan Partisipasi Kerja Karyawan di PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor. Skripsi. Departemen Manajemen, FEM, IPB.
- Nongsinadkk. 2007. Pengaruh Kebijakan Liberalisasi Perdagangan Terhadap Laju Pertumbuhan Ekspor-Impor Indonesia. Parallel Session IB: Trade I (Policy) 12 Desember 2007, Wisma Makara, Kampus UI. Depok.

- Saifulah, Asep dkk. 2009. Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Manusia dalam Pengembangan Badan Usaha Milik Daerah: Studi Kasus Di Provinsi Sumatera Barat, Nusa Tenggara Barat Dan Kalimantan Selatan. (Laporan hasil penelitian)
- Sedamayanti. 1998. LAN Perwakilan Jawa Barat. Jurnal Wacana Kinerja, Juni 1998.
- Siagian, S.P. 2006. Manajemen Sumber Daya Manusia. Jakarta: Bumi Aksara.
- Simanjuntak, J. Payaman. 1985. Pengantar Ekonomi Sumber Daya Manusia. Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, Jakarta
- Soenirman, Prabowo. 2003. *MoHA – IPAC International Workshop Badan Usaha Milik Daerah*. Jakarta.
- Sunarsip. 2009. Membuka Belunggu BUMD. Jawa Pos Group. Jum'at, 13 Maret 2009. ([http://www.iei.or.id/publicationfiles/Membuka Belunggu BUMD\) pdf](http://www.iei.or.id/publicationfiles/Membuka%20Belunggu%20BUMD.pdf).
- Narimawati, Umi dan Hasbullah Hasan. 2009. Analisis Faktor-Faktor Manajerial yang Berpengaruh Terhadap Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Di Kalimantan Selatan. *Majalah Ilmiah Unikom*: 4: 154–177.

#### **Surat Kabar/website**

- Harian Pikiran Rakyat. 30 April 2009. Kompetensi Minim, BUMD Harus Direvitalisasi  
[http : //Apindonesia.com/new/index2.php?option=com\\_content&do](http://Apindonesia.com/new/index2.php?option=com_content&do). Tiga BUMD Jatim Gagal Sumbang PAD
- [http ://www.pdamkotabogor.go.id](http://www.pdamkotabogor.go.id), download 08/11/2009

# JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA

## Ketentuan untuk penulis

Artikel dapat ditulis dalam bahasa Indonesia maupun bahasa Inggris. Panjang tulisan antara 6.000-8.000 kata, diketik 2 spasi dengan program Microsoft Word. Artikel harus disertai abstrak (150-200 kata) dalam dua bahasa; bahasa Indonesia dan Inggris. Pengiriman artikel harus disertai dengan alamat dan riwayat hidup singkat penulis. Penulisan *references* harus konsisten di dalam seluruh artikel dengan mengikuti ketentuan sebagai berikut:

Kutipan dalam teks: nama belakang pengarang, tahun karangan dan nomor halaman yang dikutip  
Contoh: (Jones, 2004:15), atau Seperti yang dikemukakan oleh Jones (2004:15).

Kutipan dari buku: nama belakang, nama depan penulis, tahun penerbitan. *Judul buku*. kota penerbitan: penerbit.

Contoh: Horowitz, Donald. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California.

Kutipan dari artikel dalam buku bunga rampai: nama belakang, nama depan pengarang, tahun. "judul artikel" dalam nama editor (Ed.), Judul Buku, nama kota: nama penerbit. Halaman artikel.

Contoh: Hugo, Graeme. 2004. "International Migration in Southeast Asia since World War II", dalam A. Ananta dan E.N.Arifin (Eds.), *International Migration in Southeast Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. hal: 28-70.

Kutipan dari artikel dalam jurnal: nama belakang, nama depan penulis, tahun penerbitan. "Judul artikel", Nama Jurnal. Vol (nomor Jurnal): halaman.

Contoh: Hull, Terence H. 2003. "Demographic Perspectives on the Future of Indonesian Family", *Journal of Population Research*, 20 (1):5-65.

Kutipan dari *website*: dituliskan lengkap alamat *website*, tahun dan alamat URL dan html sesuai alamatnya. Tanggal *download*.

Contoh: World Bank. 1998. <http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html>. Washington DC. Tanggal 25 Maret.

Catatan kaki (*footnote*) hanya berisi penjelasan tentang teks, dan diketik di bagian bawah dari lembaran teks yang dijelaskan dan diberi nomor.

Pengiriman artikel bisa dilakukan melalui *e-mail*, ataupun pos dengan disertai *disket file*. Redaksi dapat menyingkat dan memperbaiki tulisan yang akan dimuat tanpa mengubah maksud dan isinya.

## Notes for Contributors

Articles may be written in English or Indonesia language. The length of each manuscript between 6.000- 8.000 words, double-spaced using MS Word. Abstracts of 150-200 words, written in both languages: English and Indonesia, should be submitted. Submission should be accompanied by a brief biodata of each authors, including qualifications, position held and full address.

Reference should be consistently written according to the Journal style :

In the text: the author's name and the year of publication and the page are quoted. e.g.: (Jones, 2004:15), or According to Jones (2004:15)

Citation from a book: Author's name, year of publication. Book's title. city:Publisher.

e.g.: Horowitz, Donald. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California.

Citation from an edited book: Author's name, year of publication. Article's title, name of editor/s (ed/s.), *the book's title*. city:Publisher. pages

e.g.: Hugo, Graeme, 2004. International Migration in Southeast Asia since World War II, in A. Ananta dan E.N.Arifin (Eds.), *International Migration in Southeast Asia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. pp: 28-70.

Citation from a Journal: Author's name, year of publication. Article's title, name of the journal, Vol. (no): pages

e.g.: Hull, Terence H. 2003. Demographic Perspectives on the Future of Indonesian Family, *Journal of Population Research*, 20 (1):5-65.

Citation from website e.g.:

World Bank. 1998. <http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html>. Washington DC. Date: 25 March.

Footnotes should be kept to a minimum and numbered.

Article may be submitted by email or post including the floppy disk. The editors reserve the rights to make amendments to the manuscript and will seek, whenever possible, the author's consent to any changes made.

ISSN 1907-2902

**Jurnal**  
Vol. IV No. 1, 2009

# KEPENDUDUKAN INDONESIA

Analisis Pengaruh faktor Produktivitas Tenaga Kerja di Kabupaten  
Dairi, Provinsi Sumatera Utara 1993-2003

**Dionisius Sihombing**

faktor-faktor yang Mempengaruhi Pengangguran Terselubung di  
Perdesaan Jawa Tengah: Analisis Data Sakernas 2007

**Dewi Harfina S.**

Dinamika Ketenagakerjaan Dalam Perspektif Demografi dan Sosial  
Ekonomi di Kabupaten Lombok Barat

**YB. Widodo**

Penduduk dan Pembangunan Perumahan di Jabodetabek: Tantangan  
Pengembangan Metropolitan Jakarta

**Rusli Cahyadi dan Gusti Ayu Ketut Surtiari**

Taman Nasional Dalam Wacana Politik Konservasi Alam: Studi  
Kasus Pengelolaan Taman Nasional Gunung-Falimun Salak

**Herry Yogaswara**

Resensi Buku:

Kearifan Pelacur: Kisah Celas di Balik Bisnis Seks dan Narkoba

**Zainal Fatoni**



LIPI

LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA

ISSN 1907-2902



LIPI Press